

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP**

Cláudia Maria Silva

**POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: UM ENFOQUE SOBRE O
ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO DE 1995 A 2010**

MESTRADO EM ECONOMIA POLÍTICA

**São Paulo
2012**

CLÁUDIA MARIA SILVA

**POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: UM ENFOQUE SOBRE O
ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO DE 1995 A 2010**

**Dissertação apresentada à Banca
Examinadora da Pontifícia
Universidade Católica de São Paulo,
como exigência parcial para
obtenção do título de MESTRE em
Economia Política, sob a orientação
do Prof. Dr. Julio Manuel Pires.**

**MESTRADO EM ECONOMIA POLÍTICA
São Paulo
2012**

BANCA EXAMINADORA

À minha família

AGRADECIMENTOS

À Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP pelo ambiente agradável.

Ao meu orientador Julio Manuel Pires pelas contribuições, apoio e incentivo.

Aos professores participantes da Comissão Examinadora: Carlos Eduardo Carvalho e Marcel Guedes Leite pelas importantes contribuições.

A minha querida irmã pelo carinho e dedicação ao longo de toda minha vida.

A minha mãe pela grande disposição e preocupação com as refeições, inclusive na madrugada.

Ao professor Dr. Paulo Rogério Scarano pelo incentivo.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Economia Política da PUC-SP pela imensa paciência, conhecimento transmitido e competência acadêmica.

Aos meus queridos colegas de curso pela ajuda, pelos momentos de descontração e pelas reflexões compartilhadas.

A todos que direta ou indiretamente contribuíram para o desenvolvimento desta dissertação.

Só há um tipo de verdadeiro desenvolvimento: o desenvolvimento do homem (Josué de Castro)

CLÁUDIA MARIA SILVA
POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: UM ENFOQUE SOBRE O ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO DE 1995 A 2010

Resumo:

Este trabalho tem como objetivo analisar a evolução das despesas sociais federais (DSF) dentro do Orçamento Geral da União. Pretende-se com isso compreender quais foram as prioridades do dispêndio orçamentário federal com as políticas sociais no período de 1995 a 2010, nos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) – 1995 a 2002, e Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) – 2003 a 2010, sob a gestão ortodoxa da política econômica em um período de 16 anos. Nesse sentido, a questão a ser investigada é: governos com discursos e características aparentemente diferentes podem, na prática, ter conduzido as despesas com as políticas sociais de forma semelhante? Para responder a essa questão levamos em consideração as influências do pensamento neoliberal na condução da política macroeconômica a partir da década de 1990, que contribuiu, significativamente, para elevar os gastos com o serviço da dívida pública, privilegiando o setor financeiro da economia em detrimento do social. Na análise dos dados também dispensaremos atenção aos gastos direcionados ao pagamento de juros, encargos e amortização da dívida pública (interna e externa). Isso porque a presença de um elevado custo da dívida pode ser apontada como um dos grandes limitadores das despesas públicas do governo federal, em especial para as políticas sociais. A evolução da execução orçamentária revelou a vulnerabilidade das despesas sociais durante os períodos de crise, e uma sensível expansão do dispêndio orçamentário em períodos de relativa recuperação do crescimento econômico com menores custos financeiros (juros e encargos da dívida pública) e menor restrição fiscal. Todavia, o aumento da DSF permitiu uma expansão na proteção social que não deve ser subestimada. A trajetória do DSF revelou-se irregular e instável apenas em períodos de crise econômica ou política, uma das preocupações deste trabalho foi relacionar essa instabilidade à condução da política macroeconômica. Observa-se que as mudanças ocorridas na gestão da política econômica – que delimitam claramente os quatro mandatos presidenciais deste período – condicionaram fortemente a trajetória da DSF. Dessa maneira, contextualizam-se essas despesas diante da trajetória da despesa financeira do governo federal e do desempenho da carga tributária. Por fim, é importante destacar que a principal contribuição dessa pesquisa está na análise das despesas sociais entre os governos FHC e Lula, acima de tudo, na análise das despesas sociais do governo Lula que ainda não encontra ampla abordagem na literatura recente. Nesse sentido, esperamos que esse mosaico seja inteligível e que contribua com o debate entre as várias áreas, dentro das ciências sociais, para ajudar o país a melhorar as condições de vida de toda a sociedade brasileira, em especial a dos indivíduos que se encontram em situação precária, dando a esses a dignidade da pessoa humana.

Palavras-chave: políticas sociais; execução orçamentária; políticas neoliberais.

Abstract:

This study aims to analyze the development of federal social spending (FSS) within the general budget of the Union. It is intended to understand what were the priorities of the federal budget expenditures with social policies from 1995 to 2010 in the governments Fernando Henrique Cardoso (FHC) - 1995 to 2002 and Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) - 2003 to 2010, under the management of orthodox economic policy in a period of 16 years. Accordingly, the issue to be investigated is: governments with speeches and seemingly different characteristics may in practice have led expenditure on social policies in a similar way? To answer this question we consider the influences of neoliberal thinking in macroeconomic policy from the 1990s, which contributed significantly to increase spending to service their debt, favoring the financial sector of the economy to the detriment of social. In the data analysis we also dispense attention to expenditures directed to pay interest, taxes and amortization of public debt (internal and external), because the presence of a high cost of debt can be singled out as a major limiting public spending by the federal government, especially for social policies. The evolution of budget execution revealed the vulnerability of social spending during periods of crisis, and a significant expansion of budget spending in periods of relative recovery of economic growth with lower financial costs (interest and debt charges) and less fiscal restraint. However, the increase in FSS allowed an expansion of social protection that should not be underestimated. The trajectory of FSS proved irregular and unstable only in periods of economic or political crisis, one of the concerns of this study was to relate this instability to macroeconomic policy. It is observed that the changes in economic policy management - clearly demarcating the four presidential terms from this period - strongly conditioned the trajectory of FSS. Thus, to contextualize these expenses on the trajectory of federal spending and financial performance of the tax burden. Finally, it is important to note that the main contribution of this research is the analysis of social spending between the FHC and Lula, above all, in the analysis of social spending of the Lula government is not yet broad approach in the recent literature. In this sense, we hope that this mosaic be intelligible and that contributes to the debate between the various areas within the social sciences to help the country improve the living conditions of all of Brazilian society, especially among individuals who are in precarious situation, giving those to human dignity.

Keywords: Social Policy; Budget execution; Neoliberal policies

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1 CONTEXTO HISTÓRICO DA POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL	4
1.1 Definição de política social e características do Welfare State	5
1.2 Histórico das políticas sociais brasileiras	9
1.2.1 A política social de 1930 até 1964	10
1.2.2 A política social de 1964 a 1988	15
1.2.3 A política social na Constituição Federal de 1988	22
1.3 A política social pós-Constituição Federal de 1988	26
2 POLÍTICA ECONÔMICA E SOCIAL DE 1995 A 2010	36
2.1 Antecedentes: breve contextualização histórica	36
2.2 A política econômica e social no governo FHC (1995-2002)	39
2.3 A política econômica e social no governo Lula (2003-2010)	53
2.4 Estratégia Social, financiamento e Ciclo de bem-estar de 1995 a 2010	67
3 DESPESAS SOCIAIS DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO (OGU).....	84
3.1 Elaboração do Orçamento Federal	86
3.2 Despesas com as Políticas Sociais no Orçamento Geral da União	88
3.2.1 Metodologia de Análise do Orçamento Geral da União	89
3.3 Execução Orçamentária de 1995 a 2010	98
3.3.1 OGU por função e por grupo de despesas de 1995 a 2002	98
3.3.2 OGU por função e por grupo de despesas de 2003 a 2010	109
3.3.3 Despesas Sociais no governo FHC e Lula de 1995 a 2010	120
CONCLUSÃO	126
4 BIBLIOGRAFIAS	129
ANEXOS.....	137
ANEXO A - Despesas do OGU por Função de 1987 a 1990 - R\$ bilhões ¹	138
ANEXO B - Despesas do OGU por Função de 1991 a 1994 - R\$ bilhões ¹	139
ANEXO C - Despesas do OGU por Função de 1995 a 1998 - R\$ bilhões ¹	140

ANEXO E - Despesas do OGU por Função de 2003 a 2006 - R\$ bilhões ¹	142
ANEXO G - Despesas do OGU por Função de 1987 a 1994 - % do Orçamento	
Total.	144
ANEXO I - Despesas do OGU por Função de 2003 a 2010 - % do Orçamento	
Total.	146
ANEXO J - OGU por Grupo de Despesa de 1987 a 1994 - R\$ bilhões ¹	147
ANEXO L - OGU por Grupo de Despesa de 1995 a 2002 - R\$ bilhões ¹	148
ANEXO M - OGU por Grupo de Despesa de 2003 a 2010 - R\$ bilhões ¹	149

LISTA DE QUADROS, FIGURAS E TABELAS

QUADROS

Quadro 1 – Evolução dos principais marcos da legislação de seguridade (1919-1963).	13
Quadro 2 – Evolução dos principais marcos da legislação de seguridade (1966-1987).	18
Quadro 3 - Governo FHC: Estratégia de Desenvolvimento Social.	40
Quadro 4 - Despesa da União por Função e Subfunção.....	92
Quadro 5 - Despesa da União por Grupo Econômico.	93

FIGURAS

Figura 1 - Evolução das despesas sociais de 1987 a 1994 – R\$ bilhões.....	37
Figura 2 - IPCA e IGP-M de 1993 a 1997 - Var (%) mensal.	42
Figura 3 - Composição do Saldo em Transações correntes de 1990 a 2002.	43
Figura 4 - Reservas Internacionais de 1990 a 2002 (mensal).....	43
Figura 5 - Evolução da Dívida Pública (mensal) – 1994 a 2002.	48
Figura 6 - (%) da Dívida Pública por indexador de 1994 a 2002 (mensal).	48
Figura 7 - Taxa de crescimento real do PIB de 1990 a 2002 – Var (%) anual.	49
Figura 8 - Dívida interna líquida de 1994 a 2002 – R\$ bilhões.....	51
Figura 9 - Dívida externa de 1990 a 2002 – U\$ bilhões.	52
Figura 10 - (%) da Dívida Pública por indexador de 2003 a 2010 (mensal).	55
Figura 11 - Evolução da Dívida Pública de 2003 a 2010 (mensal).	55
Figura 12 - Dívida interna líquida de 2003 a 2010 – R\$ bilhões.....	56
Figura 13 - IPCA e IGP-M de 2002 a 2010 - Var (%) mensal.	57
Figura 14 - Composição do Saldo em Transações correntes de 2003 a 2010.	58
Figura 15 - Dívida Líquida interna e externa de 2002 a 2010 em % do PIB.	59
Figura 16 - Reservas Internacionais de 2003 a 2010 (mensal).	60
Figura 17 - Carga Tributária Total e Carga Tributária Federal de 1990-2010 em (%) do PIB.....	73

Figura 18 - Evolução do Salário Mínimo de 1995 a 2010 (mensal).	79
Figura 19 - Despesas sociais (agrupadas) no governo FHC de 1995 a 2002 – R\$ bilhões.	103
Figura 20 – Gastos Financeiros e DSF no governo FHC de 1995 a 2002 – R\$ bilhões.	105
Figura 21 – Carga Tributária, Gastos Financeiros e DSF de 1995 a 2002 em % do PIB.	106
Figura 22 - Despesas sociais (agrupadas) no governo Lula de 2003 a 2010 – R\$ bilhões.	112
Figura 23 – Despesas com Saúde, Educação, Assistência e Previdência Social de 2003 a 2010 – R\$ bilhões.	113
Figura 24 – Despesas com Saneamento, Habitação e Urbanismo de 2003 a 2010 – R\$ bilhões.	114
Figura 25 - Despesas com Cultura e Direitos da Cidadania de 2003 a 2010 – R\$ bilhões.	115
Figura 26 - Gastos Financeiros e DSF no governo Lula de 2003 a 2010 – R\$ bilhões.	117
Figura 27 - Carga Tributária, Gastos Financeiros e DSF de 2003 a 2010 em % do PIB.	118

TABELAS

Tabela 1 - Evolução da taxa básica de juros, 1999 a 2003 - Meta Selic (%) a.a.	50
Tabela 2 - PIB e Taxa de Desemprego de 2003 a 2010 - Var. % anual.	60
Tabela 3 - Evolução da taxa básica de juros, 2003 a 2007 - Meta Selic (%) a.a.	65
Tabela 4 - Indicadores Sociais de 1995 a 2002.	68
Tabela 5 - Indicadores Sociais de 2003 a 2010.	69
Tabela 6 - Distribuição da Carga Tributária, estimativa por faixa de renda familiar, 1996, 2004 e 2008.	74
Tabela 7 - Contribuições da Seguridade Social.	76
Tabela 8 - Desvinculação de Receitas de 1994 a 2011.	77

Tabela 9 - Evolução da arrecadação e das despesas sociais federais de 1995 a 2010, (%) do PIB.....	78
Tabela 10 - Evolução das despesas sociais de 1995 a 2010 em % do PIB.....	79
Tabela 11 - Divisão Federativa da Receita disponível de 1988 a 2003.....	90
Tabela 12 - Despesas do OGU por Função de 1995 a 2002 - % do Orçamento Total.	101
Tabela 13 - OGU por grupo de despesa de 1995 a 2002 - % do Orçamento Total.	104
Tabela 14 - Despesas do OGU por Função de 1995 a 2002 - % do PIB.	107
Tabela 15 – Evolução da Despesa Social Federal (DSF) total e <i>per capita</i> de 1995 a 2002.....	109
Tabela 16 - Despesas do OGU por Função de 2003 a 2010 - % do Orçamento Total.	111
Tabela 17 - OGU por grupo de despesa de 2003 a 2010 - % do Orçamento Total.	116
Tabela 18 - Despesas do OGU por Função de 2003 a 2010 - % do PIB.	119
Tabela 19 - Evolução da Despesa Social Federal (DSF) total e <i>per capita</i> de 2003 a 2010.....	120

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Inamps	Assistência Médica da Previdência Social
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAP	Caixas de Aposentadoria e Pensões
CTF	Carga Tributária Federal
CTT	Carga Tributária Total
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CF/88	Constituição Federal de 1988
Cofins	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DSF	Despesa Social Federal
DRU	Desvinculações de Receitas da União
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FPAS	Fundo de Previdência e Assistência Social
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSE	Fundo Social de Emergência
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
IAP	Institutos de Aposentadorias e Pensões
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei de Orçamento Anual
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
Lula	Luis Inácio Lula da Silva
Mobral	Movimento Brasileiro de Alfabetização
OSS	Orçamento da Seguridade Social
OGU	Orçamento Geral da União
PT	Partido dos Trabalhadores
PSDB	Partido Social Democrata Brasileiro

PPA	Plano Plurianual
PEA	População Economicamente Ativa
PIB	Produto Interno Bruto
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PIS	Programa de Integração Social
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SFS	Sistema Financeiro do Saneamento

INTRODUÇÃO

As políticas sociais constituem parcela importante na vida de todos os indivíduos. Tornou-se, praticamente, impossível imaginar o funcionamento da sociedade sem a presença de todo aparato institucional estatal no campo social. Sobretudo, as políticas sociais estão intimamente relacionadas à política econômica e são fundamentais para gestão governamental na área social. O período pós Segunda Guerra Mundial reflete, exatamente, esse raciocínio com a expansão do Estado de bem-estar social. A partir desse período os gastos públicos direcionados as políticas sociais alcançaram, na grande maioria dos países, percentuais significativas do PIB.

Evidentemente, a política social, apesar de não ser o único determinante da melhora da distribuição de renda desempenha um papel importante seja para reduzir o estado de carência ou para colaborar com o aumento do bem-estar social da população. No Brasil a péssima distribuição de renda e as precárias condições de vida da sociedade estão relacionadas de forma direta ao reduzido desenvolvimento econômico e social.

Nesse sentido, o objetivo da pesquisa é identificar através das despesas sociais do Orçamento Geral da União quais foram as prioridades do governo federal com as seguintes áreas: Previdência e Assistência Social; Saúde; Saneamento; Educação; Habitação; Trabalho; Urbanismo; Direito da Cidadania e Cultura no período de 1995 a 2010, nos governos Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002) e Luis Inácio Lula da Silva (2003 a 2010). Embora algumas dessas áreas não estejam, explicitamente, contempladas na CF/88, encontram validade nos princípios fundamentais da cidadania e da dignidade da pessoa humana (artigo primeiro e quarto da Constituição Federal). Assim como fazem parte de um arcabouço maior, assegurados pelos Direitos Humanos em tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, vinculado ao sistema global, como a Organização das Nações Unidas (ONU).

Na análise dos dados também dispensaremos atenção aos gastos direcionados ao pagamento de juros, encargos e amortização da dívida pública (interna e externa). Isso porque a presença de um elevado custo da dívida pode ser apontada como um dos grandes limitadores das despesas públicas do governo

federal, em especial para as políticas sociais. Mas, assim como os direitos da seguridade social, o serviço da dívida pública conta com a garantia dada pela Constituição Federal (art. 6º, parágrafo 3º, inciso II, alínea “b”), de prioridade e impossibilidade de anulação do seu pagamento.

A questão a ser investigada na pesquisa é a seguinte: governos com discursos e características aparentemente diferentes podem, na prática, ter conduzido as despesas com as políticas sociais de forma semelhante? Para isso, apresentamos os limites impostos pelas políticas neoliberais adotadas a partir da década de 1990, na condução a política macroeconômica (direcionada para a estabilidade monetária e favorável a juros altos), que contribuiu, significativamente, para elevar os gastos com o serviço da dívida pública, privilegiando o setor financeiro da economia em detrimento do social.

O debate sobre a eficiência e a eficácia na alocação de recursos do orçamento federal tem relevância por pertencer a uma coletividade, principalmente quando se tem em perspectiva a equidade social. Ademais, quando se leva em consideração que os direitos sociais, de acesso à educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados, são princípios fundamentais da Constituição brasileira (CF, 1988, p. 7).

Contudo, é importante destacar que não faz parte do objetivo da pesquisa avaliar a eficiência e a eficácia das despesas sociais, nem tampouco examinar a quantidade de beneficiários ou os tipos de benefícios disponibilizados entre as várias camadas de renda da população. O objetivo aqui é identificar através das despesas com as políticas sociais quais foram as prioridades do governo federal na área social e compreender as diferenças e semelhanças entre os governos FHC e Lula.

Para alcançar nosso objetivo, o trabalho se estruturou em três capítulos. O primeiro capítulo conceituou política social e suas diferentes abordagens. Na sequência apresentou as características do *Welfare State*, dos países da Europa Ocidental contrastando com o que se chamou de bem-estar social no Brasil. Em seguida, contextualiza sumariamente o histórico das políticas sociais brasileiras desde os anos 1930 até a CF/88 e seus avanços no pós-Constituição até 1994, levando em consideração as influências sofridas pelas políticas neoliberais no início dos anos 1990 e as investidas contra o *Welfare State*, exercidas pelas agências

internacionais a favor de programas sociais focalizados em detrimento das políticas universalistas.

O segundo capítulo abordou as políticas econômicas e sociais no período de 1995 a 2010, tendo em vista que as políticas sociais não devem ser analisadas isoladamente, devemos situá-las sob a luz das políticas econômica. No entanto, a apresentação se deu de forma sumária, apenas como pano de fundo para as políticas sociais que carregam um traço estrutural peculiar após a promulgação da CF/88 e das políticas econômicas adotadas a partir da década de 1990. No entanto, o desenrolar da economia brasileira ao longo de toda a década de 1990 possui várias dimensões possíveis de análise, neste caso, a abordagem está centrada no quadro macroeconômico influenciado pela agenda neoliberal que tem como objetivo a manutenção da estabilidade monetária, parâmetro fundamental em torno do qual se estruturou a política econômica do período.

Já o terceiro capítulo teve com objetivo analisar a execução orçamentária das despesas sociais no período de 1995 a 2010, nos governos FHC e Lula, sob a gestão ortodoxa da política econômica. Ademais, a análise também expõe e faz um comparativo das despesas sociais com os gastos financeiros direcionados ao pagamento de juros, encargos e amortização da dívida pública a fim de apontar as implicações desses gastos para as despesas sociais.

Por fim, é importante destacar que a principal contribuição dessa pesquisa está na análise das despesas sociais entre os governos FHC e Lula, acima de tudo, na análise das despesas sociais do governo Lula que ainda não encontra ampla abordagem na literatura recente. Nesse sentido, esperamos que esse mosaico seja inteligível e que contribua com o debate entre as várias áreas, dentro das ciências sociais, para ajudar o país a melhorar as condições de vida de toda a sociedade brasileira, em especial a dos indivíduos que se encontram em situação precária, dando a esses a dignidade da pessoa humana.

1 CONTEXTO HISTÓRICO DA POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL

A fim de compreender e avaliar os avanços obtidos e as implicações vivenciadas pela política social no Brasil, este capítulo apresenta um panorama histórico das várias transformações ocorridas ao longo de todo o período compreendido entre 1930 até a Constituição Federal de 1988 (CF/88). Em complemento ao panorama histórico são incluídos os anos pós-Constituição Federal, dando subsídio para o próximo capítulo que analisará as políticas econômicas e sociais dos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) de 1995 a 2002 e Luis Inácio Lula da Silva (Lula) de 2003 a 2010.

Neste capítulo, o acompanhamento e a análise da política social são realizados de forma sumária, destacando as transformações mais importantes, porém, não considerando a quantidade de beneficiários ou os tipos de benefícios disponibilizados para a população ou ainda as despesas e o financiamento realizados no referido período.

A exposição do texto está dividida em três partes. Primeiro, conceitua-se brevemente o que é política social e suas diferentes abordagens. Na sequência são apresentadas as características do *Welfare State* (estado de bem-estar), dos países da Europa Ocidental, contrastando com o que se chamou de bem-estar social no Brasil. Em seguida, apresenta-se um breve histórico das políticas sociais brasileiras desde os anos 1930 até a CF/88. Por fim, apresentamos o panorama histórico da política social pós-Constituição até 1994, levando-se em consideração as influências sofridas pelas políticas neoliberais no início dos anos 1990 e as investidas contra o *Welfare State* exercidas pelas agências internacionais, a favor de programas sociais focalizados em detrimento das políticas universalistas.

Para uma melhor compreensão desse processo, tendo em vista a busca por referenciais analíticos, se fez necessária a troca teórica entre as diversas áreas do conhecimento, da economia às ciências sociais, passando pelo direito constitucional e pelas finanças públicas. Esse procedimento pode ser notado ao longo de todo o trabalho.

Após a exposição do conteúdo acima descrito, o capítulo seguinte apresenta as políticas econômicas e sociais no período de 1995 a 2010, no qual serão retomadas algumas implicações apresentadas neste capítulo com o objetivo de

apreender os movimentos da atuação do Estado na área social, em governos com discursos e características aparentemente distintos como é o caso do governo Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva.

1.1 Definição de política social e características do *Welfare State*

A literatura sobre política social é extensa e variada. Além disso, a ação estatal na área social também apresenta inúmeras ramificações que vão desde saúde, educação e saneamento até cultura, lazer, alimentação e cidadania. Assim, a concepção em torno da ação estatal não apresenta consenso conceitual na literatura.

Para Marshall (1975 apud VIANNA, 2009, p. 18) “política social é um termo que, embora amplamente usado, não possui definição precisa”. O sentido em que é usado em qualquer contexto particular é, em vasta medida, matéria de conveniência ou de convenção¹.

A definição apresentada por Demo (1994, p. 14), tendo em vista a ação social do Estado, é de que a política social pode ser contextualizada “como proposta planejada de enfrentamento das desigualdades sociais”².

No entanto, para Vianna (2009, p. 19) as políticas sociais são ações, “teias de decisões” que incidem sobre as práticas. Mas, para a autora não é consensual que as políticas sociais tenham a função de proteger as camadas mais pobres. Nessa lógica, as políticas de saneamento, saúde e previdência seriam desconsideradas como políticas sociais.

Como não existe um consenso para caracterizar a política social, não apenas pelas razões já citadas, mas também pelo fato de nenhum modelo teórico ser isento de problemas, a definição de um conceito único poderia ser em grande medida superficial ou demonstrar elevada pretensão. Dessa forma, algumas considerações

¹ O referido trecho consta em Marshall, T.H. – “Social Policy in the Twentieth Century”, Hutchinson University Library, Londres, 1975, 4ª edição. O trecho citado não consta na edição brasileira publicada em 1967, por Zahar editores, sob o título “Política Social”, porque foi incluído, pelo autor, na introdução especialmente escrita para a 4ª edição inglesa (WERNECK VIANNA, 2009).

² Pires (1995, p.6) chama atenção para a definição imprópria da política social como um conjunto de ações públicas visando o benefício das camadas mais pobres. “Temos casos como o da política habitacional e de previdência, geralmente consideradas como “áreas sociais”, e que, segundo a maioria dos estudiosos do tema, são concentradoras de renda ao beneficiarem sobretudo os estratos médios da sociedade em detrimento dos mais pobres”.

serão feitas para caracterizar a definição de política social dentro da abordagem analítica deste trabalho.

Antes disso, vale ressaltar outro ponto de divergência na discussão sobre políticas sociais. Diversas são as formas de abordar a questão. As políticas sociais podem ser discutidas pela ótica do mecanismo de manutenção da força de trabalho, como conquista dos trabalhadores, como manobra do bloco dominante (capitalistas) ou ainda como garantia do aumento da riqueza ou dos direitos do cidadão.

Toda essa diversidade de pontos de vista dificulta a abordagem do tema, posto que as políticas sociais não possam ser reduzidas a um único esquema analítico. No entanto, abordar todas as explicações ao mesmo tempo não seria possível, dados os limites deste trabalho. Além disso, alguma tentativa nesse sentido resultaria em distanciamento do objeto de pesquisa, que neste caso está centrado nas despesas com as políticas sociais do Orçamento Geral da União, no período de 1995 a 2010.

Tendo em vista que a literatura apresenta diversas interpretações e abordagens teóricas, adotaremos aqui o entendimento da política social que, segundo Castro et al (2009, p. 58) é “composta por um conjunto de programas e ações do Estado, com o objetivo de atender as necessidades e os direitos sociais que afetam vários dos componentes das condições básicas da vida da população” [...]. As políticas sociais referidas neste trabalho são aquelas previstas pela Constituição de 1988 e garantidas pelos acordos internacionais, tais como: Saúde; Educação; Cultura; Direitos da Cidadania; Saneamento; Habitação; Urbanismo; Trabalho; Previdência e Assistência Social.

O debate sobre política social também se mistura à discussão dos modelos de Estado de Bem-Estar (*Welfare State*)³ e às várias formas que se entende por sistema de proteção social. Isso porque a política social é uma ferramenta importante utilizada pelo Estado para maximizar o bem-estar da sociedade.

Antes de iniciarmos a exposição e apresentarmos as especificidades do *Welfare State* no Brasil, algumas explicações preliminares se fazem necessárias. Identificamos na literatura que o conceito de *Welfare State* também apresenta diferentes definições dependendo da abordagem teórica ou das peculiaridades do

³ Para alguns autores não é correto associar *Welfare State* às políticas sociais. Assim como não parece simples datar o surgimento desse fenômeno que passa a ser chamado como *Welfare State* pela literatura. Cf. Behring e Boschetti (2008) e Draibe (1993).

Estado social de um determinado país em análise. A bibliografia sobre o assunto é vasta⁴. Portanto, não temos aqui a pretensão de reduzir polêmicas ou esgotar o assunto, apenas apresentar como pano de fundo, aspectos conceituais do que se pode chamar de *Welfare State*, suas características fundamentais, e como esse fenômeno se configurou no Brasil⁵. Embora não seja objetivo verificarmos qual a amplitude e o alcance do *Welfare State* em cada país, apresentaremos resumidamente as características desse processo para auxiliar a compreensão do modelo brasileiro.

Correndo o risco de grande simplificação, mas indo ao encontro do propósito desta exposição, o *Welfare State* pode ser considerado, segundo Draibe (1993), um conjunto de ações do Estado (políticas sociais) para atender e garantir as necessidades sociais básicas dos indivíduos e da família (segurança socioeconômica). A autora alerta que não existe um único conceito para o *Welfare State*, o que se busca é apenas um ponto comum entre as várias abordagens existentes⁶. Já a definição de *Welfare State* apresentada por Gomes (2006, p. 203) pode ser compreendida como:

“[...] um conjunto de serviços e benefícios sociais de alcance universal promovido pelo Estado com a finalidade de garantir certa “harmonia” entre o avanço das forças de mercado e uma relativa estabilidade social, suprimindo a sociedade de benefícios sociais que significam segurança aos indivíduos para manterem um mínimo de base material e níveis de padrão de vida, que possam enfrentar os efeitos deletérios de uma estrutura de produção capitalista desenvolvida e excludente”.

Após os abalos sofridos pelas economias capitalistas em suas estruturas produtivas, financeiras e comerciais, provocadas pela crise de 1929-1932, os países da Europa ocidental passaram por uma mudança substantiva no desenvolvimento das políticas sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2008a).

Behring e Boschetti (2008a) explicam que na grande depressão ou mesmo no período entre guerras como um todo, não houve registro de forte expansão das políticas sociais. No entanto, esse período é reconhecido pela ampliação de

⁴ Cf. Arretche (1995).

⁵ Cf. Draibe (1993), Behring e Boschetti (2008a) e Castro et al (2009).

⁶ Cf. Draibe (1993), Behring e Boschetti (2008) e Gomes (2006).

instituições e práticas estatais intervencionistas. Vários são os fatores que influenciaram essa ampliação, dentre eles estão as políticas keynesianas e o *Welfare State* que emerge como concepção básica da política estatal na maior parte dos países do Ocidente. Segundo as autoras, foi após a Segunda Guerra Mundial que os países da Europa ocidental, destacando Alemanha e França, iniciaram um período de considerável expansão que se estendeu até o início dos anos 1970, período em que há uma ampliação das políticas sociais, configurando o chamado *Welfare State*⁷.

Para Gomes (2006) o Estado de bem-estar realmente ganha importância no período pós Segunda Guerra Mundial. Isso passa a significar uma nova proposta institucional de um Estado que implementa e financia programas e ações destinados a promover os interesses sociais e coletivos de uma determinada sociedade.

No Brasil, essa configuração se dá de forma diferente dos países da Europa. Isso devido à posição diferenciada do Brasil na economia mundial e também pelas suas peculiaridades históricas. O Estado de bem-estar surge com a necessidade de regular aspectos relativos à organização dos trabalhadores assalariados dos setores mais modernos da economia brasileira (MEDEIROS, 2001).

A institucionalização e consolidação do Estado de bem-estar social no Brasil ocorreram, segundo Draibe (1993), entre os anos 1930 e a década de 1970, assim como nos países da Europa. No Brasil, esse período foi marcado pelo desenvolvimentismo econômico. No entanto, para Medeiros (2001), o desenvolvimento e a consolidação das políticas sociais no Brasil não estavam tão relacionados ao problema de superprodução como nos países do centro (industrializados). Isso porque o número restrito de beneficiários do sistema social limitava a efetividade das políticas como mecanismos de expansão do consumo. Pelo exposto, o seguinte questionamento é colocado, como se consolidaram as políticas sociais no Brasil e qual era o contexto social antes de 1930?

Barcellos (1983) explica que as políticas sociais, no período anterior a 1930, eram fragmentadas e emergenciais, apesar de haver indícios de uma atuação por parte do Estado, com os Departamentos Nacionais do Trabalho e da Saúde e a promulgação da Lei Eloy Chaves em 1923 (referente a assuntos previdenciários) e

⁷ Behring e Boschetti (2008a, p. 92) destacam o aumento do [...] “orçamento social de todos os países da Europa que integravam a OCDE, cuja média de gasto, em relação ao produto interno bruto, passou de 3%, em 1914, para 5%, em 1940, entre 10% e 20% em 1950 e 25% em 1970”.

no mesmo ano do Código Sanitário. Além disso, os conflitos entre capital e trabalho eram regulados por reduzida legislação e tratados basicamente como caso policial. Não havia um programa de ação do governo para tratar da saúde pública (apenas casos emergenciais de epidemia em centros urbanos). A educação era atendida por uma rede escolar muito reduzida, de caráter elitista e acadêmico, algumas reformas eram feitas de forma regional e parcial, não faziam parte de uma política global de educação. A previdência era predominantemente privada, organizada por empresas e categorias profissionais. Já a questão habitacional nem era considerada objeto de política pública na época.

Para Medeiros (2001), o surgimento das políticas sociais no Brasil, no início de 1920, já constituía um esboço da formação do *Welfare State* brasileiro, no entanto, sua função era atuar como instrumento de controle dos movimentos de trabalhadores no país. As políticas favoreciam apenas alguns grupos profissionais de maior influência política, e com isso acabava por limitar a capacidade de mobilização das lideranças e dos próprios trabalhadores nas reivindicações sociais.

Segundo Barcellos (1983), a marca do surgimento do *Welfare State* brasileiro é o autoritarismo, evidenciado na repressão aos movimentos dos trabalhadores. Essa repressão se dava na estrutura corporativista da organização sindical, que começou a ser montada em 1930. Tal estrutura deslocava os conflitos entre capital e trabalho para a esfera do Estado, descaracterizando a livre manifestação dos trabalhadores.

1.2 Histórico das políticas sociais brasileiras

Esta seção apresenta a evolução das políticas sociais desde os anos 1930 até a CF/88. O panorama sobre o desenvolvimento histórico do sistema de proteção social brasileiro contribui para a compreensão do formato atual. No entanto, trata-se de apresentação mais geral, não entrando nas particularidades de cada setor. O objetivo é fazer com que a apresentação sirva de orientação para que a análise subsequente não se constitua num “tatear no escuro”. Nesse sentido, esta seção deve permitir fixar os principais contornos do sistema de proteção social brasileiro e, simultaneamente, colaborar para a dedução de algumas hipóteses a serem retomadas ao longo de todo o estudo.

O principal desafio metodológico enfrentado nessa seção foi contextualizar historicamente a política social como um todo, ou seja, pelo conjunto dos setores que a compõem. Tratou-se de tarefa complexa, dado que, a literatura disponível é marcada por estudos de corte setorial.

Além disso, até os anos 1960, eram escassas as pesquisas para a maior parte dos setores, com exceção das áreas de educação e, em menor medida, da previdência. Esse quadro é particularmente revertido na segunda metade dos anos 1970 para os setores de saúde, educação e previdência social. Já nos setores da habitação, saneamento básico e transporte público essa produção foi modesta (FAGNANI, 2005).

Embora se tenha muitas pesquisas sobre políticas sociais hoje, a bibliografia ainda permanece desigual entre os diversos setores que a compõem. Em função dessas lacunas, ainda nos faltam inúmeras informações e conhecimentos sobre muitos temas e subtemas.⁸ Somam-se a essas dificuldades as raras abordagens que investigam as relações e articulações dinâmicas entre política social e política econômica. O mesmo se pode observar em relação às conexões da política social com o processo político-institucional. Os estudos que tentam superar a abordagem setorial não são frequentes e encontram limites, principalmente, no que diz respeito às fontes de financiamentos e direcionamento de recursos para as políticas sociais, fatores igualmente relevantes para a compreensão do todo.

Esse conjunto de fatores impõe objetivamente inúmeras barreiras a essa exposição. Isso porque cresce o risco de se incorrer em reducionismos teóricos e generalizações imprecisas. Ainda assim, acreditamos que o risco e a complexidade da tarefa são intelectualmente válidos e relevantes.

1.2.1 A política social de 1930 até 1964

No âmbito das políticas sociais, é a partir de 1930 que surge no Brasil um conjunto de leis referentes à criação de órgãos gestores de políticas sociais e a garantia de direitos trabalhistas. Draibe (1993) explica que neste período houve avanços na saúde e na educação, com progressiva expansão do potencial de

⁸ Cf. Fagnani (2005)

atendimento da rede pública e significativa centralização da administração no âmbito federal.

Behring e Boschetti (2008a, p. 106), valendo-se das pesquisas de Draibe (1990) e de Faleiros (2000), explicam que “em relação ao trabalho, o Brasil seguiu a referência de cobertura de riscos ocorrida nos países desenvolvidos”, numa sequência que passa pela regulação dos acidentes de trabalho, aposentadorias e pensões, auxílio doença, maternidade, família e seguro-desemprego”. Em 1930, foi criado o Ministério do Trabalho, e em 1932, a Carteira de Trabalho, que passou a ser o documento da cidadania no Brasil. Os indivíduos portadores de alguns direitos eram aqueles que dispunham de emprego registrado em carteira. Essa foi uma das características do desenvolvimento do Estado social brasileiro, de caráter corporativo, fragmentado e distante da perspectiva de universalização dos direitos sociais que conhecemos atualmente.

Para Draibe (1993), o sistema de proteção social avançou nesse período, porém, sob um padrão seletivo e heterogêneo no plano dos beneficiários, e fragmentado nos planos institucional e financeiro. A seletividade destacada pela autora diz respeito ao reduzido número de beneficiários atendidos pelo sistema. Já a heterogeneidade refere-se a algumas categorias, como, por exemplo, os bancários e comerciários, que dispunham de uma cobertura de benefícios mais generosas (aposentadoria por tempo de serviço; auxílio maternidade e assistência farmacêutica).

Talvez o marco inicial da política social, ou mais especificamente da Previdência Social no Brasil, foi a criação das várias Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs), a partir da Lei Eloy Chaves em 1923 (referente a assuntos previdenciários e médico-assistencial)⁹, organizado pelas próprias empresas. No entanto, esse benefício foi extremamente restrito por categorias de trabalhadores, apenas os ferroviários, portuários e marítimos podiam gozá-lo durante a década de 1920¹⁰.

⁹ No ano de 1923, após a promulgação da Lei Eloy Chaves, foram criadas 30 CAPs, em 1930 já existiam 183 (PIRES, 1995, p. 162).

¹⁰ Tal legislação dava ao trabalhador, das respectivas categorias, acesso a atendimento médico, ao contribuinte e aos familiares; obtenção de medicamentos por preços especiais; aposentadoria por tempo de serviço com 30 anos de trabalho e, pelo menos, 50 anos de idade; aposentadoria por invalidez; auxílio-funeral e assistência em caso de acidente de trabalho (PIRES, 1995, p. 161).

Depois, em 1930, surgem os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), dimensionados para abarcar um número bem maior de associados que as Caixas. Os Institutos também foram os responsáveis principais pelo atendimento médico e pelo pagamento de benefícios previdenciários até a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1966 (PIRES, 1995).

Pires (1995) explica que, no campo administrativo, as CAPs eram organizações privadas, geridas por um Conselho de Administração composto por três representantes da própria empresa empregadora e dois representantes dos trabalhadores, eleitos diretamente a cada três anos. A autonomia deste Conselho frente ao governo era quase que total. No momento posterior, com a criação dos IAPs, a interferência governamental na administração já se encontrava mais presente, isso porque o governo federal passou a contribuir com 1/3 dos valores e a se encarregar do repasse dos recursos captados, diferente da relação direta empresa-previdência que existia antes com as CAPs. Deriva-se daí maior poder e controle do Estado sobre a administração previdenciária.

O período compreendido entre 1946 a 1964 caracteriza-se pelos grandes Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), contemplando uma quantidade bem maior de assegurados do que as CAPs (encerradas em 1953). Behring e Boschetti (2008a) explicam que os IAPs ofereciam um conjunto de benefícios e serviços de acordo com a contribuição dos trabalhadores, dos empresários e do Estado. As contribuições não eram uniformes para todos os institutos, e a cobertura básica estava ligada aos riscos das atividades laborativas (velhice, morte, invalidez e doenças).

Nesse sentido, Castro et al (2009) argumentam que os IAPs tinham situação financeira e bases de arrecadação diferenciadas, implicando uma situação financeira heterogênea, como apontado por Draibe (1993). Assim, enquanto as finanças se apresentavam equilibradas para alguns institutos, em outros havia um déficit. A uniformização dos planos e benefícios foi efetivada somente com a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) em 1960.

É importante destacar que a maioria das categorias sócio-profissionais urbanas foi sendo incorporadas ao sistema previdenciário. No entanto, um amplo contingente ficou excluído, como foi o caso dos trabalhadores autônomos, domésticos e rurais (CASTRO et AL, 2009).

Dentro da organização dos IAPs foi inserida a questão habitacional em 1930. Embora algumas CAPs já tivessem fundos para a construção de moradias aos seus associados, foram os IAPs que passaram a prever a formação de fundos para a construção habitacional e foram mais longe, criaram uma carteira de empréstimo simples e hipotecário para o financiamento de moradias aos assegurados (BARCELLOS, 1983).

A evolução dos marcos na legislação de seguridade, resumida por Castro et al (2009, p. 59), permite uma observação mais atenta e cronológica de alguns dos principais contornos do sistema de proteção social brasileiro, ver quadro 1.

Quadro 1 – Evolução dos principais marcos da legislação de seguridade (1919-1963).

Ano	Caracterização sumária da legislação	Status
1919	Assinatura da Convenção da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre acidentes de trabalho – seguros contratados	Vigente
1923	Lei Eloy Chaves, disciplinando regulamentos de aposentadorias e pensões	Ativo até 1966
1931	Criação do Ministério do Trabalho, responsável pela Previdência Social	Vigente até 1967
1940	Criação do Salário Mínimo, referência para os pisos previdenciários	Vigente
1943	Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), garantindo o direito à previdência	Vigente
1945	Criação do Instituto dos Serviços Sociais do Brasil (ISSB), unificando e universalizando a previdência	Sem efeito até 1988
1947	Proposta de unificação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs)	Retomada em 1957
1951	1º Estatuto consolidado dos servidores públicos, tratando de previdência	Vigente
1953	Extinção das Caixas e Aposentadoria e Pensão (CAPs) e sua incorporação aos IAPs	Vigente até 1967
1960	Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS)	Vigente
1960	Lei de Diretrizes e Bases (LDB) da Educação	Sem efeito
1962	Extinção da idade mínima para aposentadorias por tempo de serviço	Vigente
1963	Determinação da criação do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Prorural)	Sem efeito

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS), vários anos, apud Castro et al (2009, p.59).

Além do sistema previdenciário há outras áreas que merecem destaque como é o caso do Trabalho, Educação e Saúde. A consolidação das Leis do Trabalho (CLT) definiu e normatizou um conjunto de questões, entre as quais se destacam as condições de trabalho e salário (jornada de trabalho de oito horas, descanso, férias, salário-mínimo etc.); a estabilidade (estabilidade de emprego após 10 anos); a

organização dos trabalhadores em associações, e os conflitos entre empregados e empregadores. No entanto, não regularizou as condições de trabalho rural e doméstica.

Barcellos (1983) explica que em 1930 também foi criado o Ministério da Educação e Saúde Pública, tendo como um dos objetivos a criação de diretrizes e uma estrutura organizacional para os diversos níveis de educação no país. O ministério era composto por quatro departamentos: ensino, saúde pública, medicina experimental e assistência pública.

A partir de 1930 surgem iniciativas (legislação) centralizadoras por parte do governo federal para dar unicidade, ou seja, seria desenvolvida uma plataforma para os vários níveis de educação, dando um novo direcionamento para a prática educacional no país. No Brasil era notória a atrofia do sistema educacional e suas várias deficiências, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos. O primeiro ponto de estrangulamento vinha já na fase inicial com a repetência ou a evasão do ensino fundamental. O corte cidade/campo também apresentava uma diferenciação bastante significativa entre as condições de acesso à escola (PIRES, 1995).

Nesse sentido, buscou-se estruturar o ensino secundário de duas formas: ginasial e técnico. O primeiro tem como finalidade fornecer uma formação humanística e de cultura geral que proporcionaria o acesso ao ensino superior. Já o segundo não permitiria aos formados se qualificar para o ingresso no nível superior, era um ensino profissionalizante voltado para a formação da mão de obra. O sistema educacional encontra-se nitidamente cindido, um ramo destinado às camadas mais ricas e outro para as classes mais desfavorecidas (PIRES, 1995).

Dessa forma, foi criado o Conselho Nacional de Educação que organizou o ensino superior, secundário e comercial no Brasil¹¹, mas deixou à margem o ensino primário, apesar de já existirem na época, manifestações que apontavam para a necessidade de reestruturação e ampliação do ensino fundamental (Barcellos, 1983). Mas, de acordo com Pires (1995), tal reforma mostrou-se incapaz de romper com o elitismo na educação que permaneceu inalterada até o início da década de 1960. Segundo Castro Junior e Jaccoud (2005) é após a aprovação da Lei de

¹¹ Nesse período é promulgada a Lei Orgânica do Ensino Industrial, em 1942, e a Lei Orgânica do Ensino Comercial, em 1943. A reboque das leis foram criados os serviços nacionais de aprendizagem industrial e comercial, o Senai (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial) e o Senac (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial). Cf. Castro Junior e Jaccoud (2005, p. 233).

Diretrizes e Bases (LDB) em 1961, que a expansão do sistema educacional será consolidada.

Pires (1995) também explica que dentro do Ministério da Educação e Saúde foi criado, em 1923, o Departamento Nacional de Saúde Pública que tinha como objetivo centralizar a atuação do governo federal nas atividades ligadas à área da saúde, no entanto, essa criação não passou apenas de intenções, uma vez que as atribuições desse departamento não chegaram a se constituir como prática¹².

A intervenção do Estado na área da saúde se realizava por meio de dois eixos: saúde pública, conduzida por campanhas sanitárias e, medicina previdenciária, ligadas aos IAPs para os trabalhadores do setor formal da economia. “Existia também o desenvolvimento da saúde privada e filantrópica para o atendimento médico-hospitalar” (BRAVO, 2000 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2008a, p. 107).

Em resumo, entre 1930 e 1964, não foi firmada uma política social que integrasse todos os trabalhadores, sendo direcionada quase que exclusivamente para uma parte da população urbana. A expansão dessas políticas foi lenta e seletiva, marcada apenas por alguns aperfeiçoamentos institucionais. Além disso, nessa conjuntura, as políticas sociais, de maneira geral, deram início a um processo de centralização econômica federal dentro do espaço nacional.

1.2.2 A política social de 1964 a 1988

As transformações da economia e do Estado brasileiro (crise do populismo), durante as décadas de 1960 e 1970, acarretaram em mudanças significativas no que diz respeito ao processo de formação do sistema de proteção social brasileiro. O período também é marcado pela ditadura militar que, através de um aparelho estatal centralizado, buscou uma ampliação nacional do sistema de proteção social. No entanto, esse movimento não significou um abandono completo do perfil anterior no que se refere à iniquidade do sistema. Além disso, destaca-se uma completa subordinação da política social imposta pela política econômica.

¹² “As atribuições do Departamento Nacional de Saúde Pública englobavam: o saneamento rural e urbano; a propaganda sanitária; a higiene infantil, industrial e profissional; atividades de supervisão e fiscalização; saúde dos portos e do Distrito Federal e o combate às endemias rurais” (BRAGA; PAULA, 1986, p. 45-46 apud PIRES, 1995, p. 212).

Os setores que foram objeto da ação governamental entre 1964 e 1984 foram basicamente: educação; saúde; alimentação popular; habitação; saneamento básico; transporte público; previdência e assistência social. Segundo Fagnani (2005, p. 2), a intervenção do Estado nas políticas sociais apresentavam quatro características estruturais:

- “o caráter regressivo do financiamento do gasto social;”
- “a centralização do processo decisório no Executivo Federal;”
- “a privatização do espaço público”; e
- “a fragmentação institucional”.

As referidas características serão reiteradas, quando necessário, para cada setor, apenas para elucidar pontos específicos no decorrer da exposição. No entanto, algumas considerações preliminares podem ser imediatamente constatadas, como é o caso do caráter regressivo dos mecanismos de financiamento da política social no pós-1964 – a restrita utilização de recursos do orçamento fiscal em nível federal. A principal fonte de financiamento das despesas sociais se dava pela capacidade contributiva dos trabalhadores ou pelas chamadas contribuições sociais.¹³ Já a centralização do processo decisório, no âmbito federal, foi uma característica do regime de governo na época. Quanto à privatização do espaço público, embora, algumas pesquisas deem ênfase e apontem para a privatização de alguns serviços, dentro da área social a partir da década de 1980 (saúde, educação, previdência etc), a pesquisa de Fagnani (2005) demonstra que isso já acontecia no período militar, e que o procedimento era apresentado como justificativa para ampliar o acesso das políticas sociais a toda população.

Por fim, a fragmentação institucional que o autor se refere circunscreve-se aos segmentos considerados relativamente periféricos, exemplo, o da alimentação popular e o da assistência social. Tais segmentos eram arranjos burocráticos, emergenciais e malsucedidos, criados na tentativa de implementar uma administração no âmbito federal, para coordenar programas sociais criados por

¹³ As “contribuições sociais” mencionadas são aquelas que incidem sobre a folha de salário do mercado formal urbano que são pagas pelos trabalhadores e empregadores. Porém, em alguns casos incidiam diretamente sobre a folha de pagamento dos trabalhadores e indiretamente para os empregadores. Exemplo de contribuições sociais: salário-educação (FAGNANI, 2005).

diferentes órgãos que, na falta de organização institucional, acabaram resultando em ações fragmentadas e superpostas.

Nesse período, a proteção social estava fortemente baseada na capacidade contributiva dos trabalhadores, o que reproduziu as injustiças e desigualdades predominantes na sociedade, que ainda não contava com a garantia de direitos sociais básicos a todos os indivíduos. Para Castro et al (2009, p. 63):

Como muitas ações sociais foram incorporadas ao universo previdenciário, houve uma mescla de políticas de caráter contributivo, como as aposentadorias e pensões, com outras de caráter não contributivo, como o atendimento médico e assistencial. Apesar dessas diferenças, a maioria das políticas foi financiada com recursos da folha salarial, que gravava uma parcela restrita da população e tinha um nível de progressividade reduzido.

Os autores explicam que as políticas trabalhistas tinham que ser financiadas por recursos do próprio mundo do trabalho e os valores das prestações relativas aos benefícios tinha que se manterem proporcionais ao tempo de serviço. O procedimento foi adotado pelo Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), criado em 1967, e que incorporou as categorias sócio-profissionais atendidas pelo IAPs, uniformizando as regras de contribuições e de benefícios¹⁴.

Paralelamente, foi suprimida a representação da classe trabalhadora, na administração desses IAPs. O INPS passou a ser gerenciado pela administração do governo federal (FAGNANI, 2005). Segundo Castro et al (2009), a proteção ao emprego também foi modificada, substituindo a antiga estabilidade no posto de trabalho pela criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) em 1966, baseado no regime financeiro de capitalização que remuneraria o trabalhador em caso de demissão imotivada, com valor estritamente proporcional ao tempo de

¹⁴ A Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), aprovada em 1960, rompeu com o sistema tripartite (em que Estado, trabalhadores e empregadores contribuem em partes iguais). Dessa forma, a contribuição da União passou a suprir as despesas administrativas e as deficiências financeiras da previdência social. Essa regra também foi mantida no pós-1964 pelo INPS, indicando o caráter regressivo do financiamento tanto da previdência social, quanto da assistência médica previdenciária e da assistência social no orçamento fiscal (FAGNANI, 2005).

serviço. O quadro 2 descreve algumas das principais mudanças legislativas que merecem atenção no período.

Quadro 2 – Evolução dos principais marcos da legislação de seguridade (1966-1987).

Ano	Caracterização sumária da legislação	Status
1966	Centralização dos IAPs no Instituto Nacional de Previdência Social	Vigente no INSS
1966	Extinção da estabilidade no emprego e criação do FGTS	Vigente
1967	Criação do Ministério do Trabalho e Previdência Social	Vigente até 1974
1967	Incorporação de acidentes de trabalho ao INPS, extinguindo seguros contratados	Vigente
1970	Criação do Programa de Integração Social (PIS)	Vigente
1971	Criação do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural), para atender trabalhadores rurais com benefícios restritos	Vigente até 1988
1972	Permissão do acesso dos empregados domésticos à previdência social	Vigente
1974	Criação da Renda Mensal Vital (RMV) para idosos ou deficientes que contribuíram até doze meses	Vigente
1974	Criação do Ministério da Previdência e Assistência Social	Vigente
1977	Criação do Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social (Sinpas), especializando ações por função (saúde, previdência, assistência e gestão)	Reformado
1977	Legislação dos fundos de pensão fechados (empresas) e abertos (bancos e seguradoras)	Vigente
1978	Extinção do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores dos Estados (Ipase) e discriminação dos servidores estatutários (Regime Próprio de Previdência Social – RPPS) e não estatutários (Regime Geral de Previdência Social – RGPS)	Vigente até 1988
1982	Criação da contribuição sobre faturamento (atual Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins) para financiar ações sociais	Vigente
1986	Criação do seguro-desemprego	Vigente
1987	Extinção do Banco Nacional da Habitação (BNH)	-

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS), vários anos, apud Castro et al (2009, p.63).

Essa situação acabou gerando impacto nas políticas habitacionais, atreladas aos recursos do FGTS e da Caderneta de Poupança. Para Castro et al (2009), como a política habitacional passou a funcionar segundo a sistemática bancária, os trabalhadores com mais rendimentos eram considerados clientes preferenciais. Ao relacionar essa situação com a exclusão de importantes segmentos da força de trabalho, como o trabalhador autônomo, doméstico e rural, não é difícil perceber que uma parcela considerável da população, economicamente ativa (PEA), apresentou dificuldades de acesso ao crédito para o segmento habitacional.

Mesmo com a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) em 1964, o mais ambicioso programa governamental para o setor habitacional do Brasil, que utilizava como fonte de recurso o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e o FGTS, ambos administrados pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), órgão central do SFH, responsável por toda a política habitacional do governo federal e prestador de última instância, não conseguiu melhorar o déficit habitacional, principalmente o da população de baixa renda. Apesar do seu desempenho significativo, o financiamento teve sua ampliação estendida basicamente para as classes de renda mais elevada – camadas de média e alta renda (SANTOS 1999).

O baixo desempenho também foi observado no Sistema Financeiro do Saneamento (SFS) criado em 1968. Os financiamentos dos investimentos em programas de saneamento eram compartilhados com o BNH (utilizando o FGTS) e com os governos estaduais. Em 1970, apenas 1/5 da população urbana brasileira residia em domicílios ligados à rede geral de coleta de esgoto, situação decorrente do fato de os investimentos em abastecimento de água ser mais lucrativos. Além disso, o custo *per capita* dos sistemas de esgoto era o dobro do praticado em sistemas de abastecimento de água (FAGNANI, 2005).

No caso da previdência, Fagnani (2005) explica que sua ampliação só ocorreu para o trabalhador rural, em 1971, por meio do Funrural, para as empregadas domésticas, em 1972, e para os autônomos em 1973. Em 1974, cria-se a Renda Mensal Vitalícia (RMV), no valor de meio salário mínimo, para idosos e deficientes que tivessem contribuído no mínimo com doze meses para a previdência social.

No setor educacional, as principais medidas que estavam em gestação entre 1964 e 1968 eram a Reforma Universitária e a Reforma do 1º e do 2º Grau. A reforma ampliou a obrigatoriedade escolar para a faixa etária dos sete aos quatorze anos, agregando os antigos cursos primários e ginasiais num único curso fundamental de oito anos (1º grau). Além disso, foi instituído o ensino de 2º grau (antigo Colegial), com duração de três ou quatro anos (grau médio). Em complemento, foi criado em 1967 o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral), implantado apenas em 1970. O Mobral era voltado para a alfabetização de adultos, mas foi considerado ineficiente e inadequado para reduzir os altos índices de

analfabetismo no país, dessa maneira, sua extinção foi efetuada sem demonstrar avanços (FAGNANI, 2005).

Para Fagnani (2005, p. 28, grifos do autor), a presença da iniciativa privada na Educação ficou evidenciada pela privatização do ensino superior. A privatização foi utilizada como pretexto para ampliar a oferta de vagas nas universidades. Isso não exigiria recursos públicos e ampliaria as “oportunidades educacionais”. Outra forma de privatização do ensino superior foi a utilização do Programa de Crédito Educativo para a “*sustentação do lucro privado*”. “Os créditos eram concedidos aos estudantes para pagamentos de matrícula e mensalidades das faculdades privadas”. Além desses exemplos, o autor ainda menciona os casos da merenda escolar, do livro didático, das bolsas de estudo etc.

O autor também explica que, devido ao caráter regressivo dos mecanismos de financiamento da política social, os setores de saúde pública, alimentação popular e transporte coletivo urbano, sem fontes autônomas de financiamento, por contar apenas com os recursos do orçamento fiscal, ficaram praticamente marginalizados na agenda do governo federal.

A política de saúde era marcada pelo predomínio da Assistência Médica da Previdência Social (Inamps) que se caracterizava pela compra de serviços do setor privado (hospitais, clínicas e laboratórios). O Inamps pagava ao setor privado por “unidade de serviço” (atos médicos e cirurgia), essa prática logo se revelou problemática por não haver controle, devido ao grande volume, da cobrança referente à prestação do serviço. Em complemento, muitos procedimentos eram realizados sem levar em consideração a real necessidade do ato médico para com os pacientes, gerando apenas mais uma cobrança para o Inamps. Essa assistência era financiada com as contribuições dos trabalhadores e dos empregadores. Em contrapartida, as ações de saúde pública, desenvolvidas pelo Ministério da Saúde eram financiadas com o recurso fiscal e por isso receberam tratamento residual. O programa Alimentação Popular, que também fazia parte do sistema público, teve tratamento similar (FAGNANI, 2005).

O transporte público foi marginalizado pela Política Nacional dos Transportes, até meados dos anos 1970, sem recursos tributários do orçamento federal. Também não contou com qualquer base institucional ou planejamento em nível nacional. A política de transporte coletivo urbano dependia, fundamentalmente, de recursos dos

governos estaduais e municipais e baseou-se em obras de infraestrutura voltadas, preferencialmente, à locomoção individual por automóvel. Foi em 1975 que, pela primeira vez no pós-1964, houve um posicionamento do governo federal em relação ao setor¹⁵. Nesse ano foi instituído o Sistema Nacional de Transportes Urbanos (SNTU) que passou a integrar o Sistema Nacional de Viação, criando a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU), com o objetivo de implantar uma Política Nacional para o setor.

As análises de Fagnani (2005) apontam para a elevação da heterogeneidade social no período militar. Para o autor, embora o resultado da política social implementada ao longo desse período aponte para uma expansão de sua cobertura de forma considerável, essa expansão não atingiu a população mais pobre e teve reduzido impacto na distribuição de renda, sendo que os mecanismos regressivos de financiamento das despesas sociais acabaram contribuindo para esse cenário.

Fagnani (2005, p. 35) ressalta que, “o fato de a política social ter-se mostrado excludente não significa que ela não tenha cumprido importante papel na legitimação política do governo autoritário”, posto que “a expansão dos bens e serviços contribuiu para legitimar o regime junto às camadas de média e de alta renda, bases de sustentação política do regime.”

Além disso, a concentração da infra-estrutura e da prestação de serviços nas regiões mais desenvolvidas também provocou um desequilíbrio inter-regional e intra-regional. Para o autor as reformas implementadas no pós-64 potencializaram a capacidade de intervenção do Estado no campo social, mas, apresentou limitados impactos redistributivos, fato esse condicionado pelos quatro traços estruturais da estratégia conservadora apresentados no início.

Ao final desse período, entre 1980 e 1984, o país é duramente atingido por uma crise da dívida externa que resultou no esgotamento da estratégia de política social. Em seguida, entre 1985 e 1989, inicia-se o processo de estruturação institucional e financeira da proteção social no país que se materializou na Constituição Federal de 1988. A Constituição significou um avanço no tratamento dado às questões sociais pelo Estado tendo em vista seu caráter universalista. Essas conquistas foram asseguradas basicamente pela Seguridade Social (Saúde, Assistência e Previdência Social) e pela garantia dos direitos do trabalhador, do

¹⁵ Isso ocorreu em virtude do “choque do petróleo” em 1973 (FAGNANI, 2005).

acesso à educação, cultura, moradia, além de instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano e para o saneamento básico.

1.2.3 A política social na Constituição Federal de 1988

Nesta seção apresentamos as principais estruturas sobre direitos sociais previstos pela Constituição Federal de 1988 (CF/88). Não trataremos aqui do debate ocorrido pré-constituente, tampouco abordaremos o conflito existente entre o texto constitucional e a realidade da sociedade brasileira quanto ao acesso aos direitos sociais. O objetivo é apresentar as estruturas de proteção social presentes nesse documento.

De fato, a Constituição de 1988 lançou as bases para uma expressiva intervenção do Estado na área social, alargando o arco dos direitos sociais e o campo da proteção social sob responsabilidade estatal que, apesar dos esforços anteriores, somente em 1988 se consolidou no país.

A CF/88 marcou o princípio da descentralização das políticas sociais em favor dos estados e municípios, ampliando a autonomia fiscal e oferecendo maior participação dentro das receitas federais, um diferencial em relação ao governo militar, marcado pela centralização administrativa.

Outra conquista importante da Constituição, não relacionada diretamente às questões sociais, se deu via orçamento público. No campo técnico, a reformulação concedeu uma participação mais ampla ao poder legislativo (Senado Federal), na programação econômica e financeira do Estado. Além disso, estabeleceu uma hierarquia dos instrumentos de planejamento orçamentário: plano plurianual, diretrizes orçamentárias e diretrizes anuais.

O debate sobre a eficiência e a eficácia na alocação de recursos do orçamento federal tem relevância por pertencer a uma coletividade, principalmente, quando se tem em perspectiva a equidade social. Ademais, quando se leva em consideração que os direitos sociais, de acesso à educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados, são princípios fundamentais, conforme o artigo 6º da Constituição brasileira.

A partir da CF/88, as políticas sociais brasileiras passaram a ter como finalidade os objetivos fundamentais descritos no artigo 3º; (i) construir uma sociedade livre, justa e solidária; (ii) garantir o desenvolvimento nacional; (iii) erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; (iv) promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Para tanto, a Constituição combinou medidas com vistas à garantia de uma série de direitos sociais como a Seguridade Social, que dava acesso à Saúde¹⁶, Previdência¹⁷ e Assistência Social¹⁸. As conquistas e a universalização desses direitos podem ser constatadas pela criação do Sistema Único de Saúde (SUS) – atendimento público e gratuito da saúde – e pelo reconhecimento da Assistência Social que garantiu o direito a uma renda para idosos e deficientes físicos em extrema pobreza, o seguro-desemprego e a aposentadoria ao trabalhador rural. Outras políticas voltadas para a melhoria das condições de vida da população também foram contempladas, exemplo; Educação, Trabalho, Habitação, Saneamento Básico e Cultura. Vale destacar que a moradia foi reconhecida como direito social pela Emenda Constitucional número 26, de 14 de fevereiro de 2000.

No tocante ao trabalho é direito dos trabalhadores urbanos e rurais, dentre outros¹⁹, a relação de emprego protegida contra a despedida arbitrária ou sem justa causa, prevendo indenização compensatória. Soma-se a isso o seguro-desemprego (criado em 1986) em caso de desemprego involuntário; o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e um salário mínimo fixado em lei, nacionalmente

¹⁶ A partir do ano 2000 os gastos com saúde passaram a apresentar maior estabilidade com a aprovação da Emenda Constitucional nº 29, que estabeleceu patamares mínimos de aplicação de recursos da União, estados e municípios para a manutenção do Sistema Único de Saúde.

¹⁷ À previdência social, integrante da Seguridade Social, cabe a cobertura de eventos como doença, acidentes, invalidez, morte, velhice e reclusão. A cobertura também se estende à proteção à maternidade, ao trabalhador em situação de desemprego involuntário, aos dependentes do segurado de baixa renda e a garantia de pensão, por morte do segurado, aos seus dependentes – artigo 201 da CF/88.

¹⁸ Estabelecia-se, assim, uma clara diferenciação entre previdência social e assistência social. A previdência era destinada à manutenção de renda no caso de sua perda temporária ou permanente por indivíduos *com capacidade contributiva*. O acesso à assistência social, por sua vez, não dependia de contribuição. O sistema era dirigido aos indivíduos *sem capacidade contributiva, vulneráveis ou em situação de necessidade* (FAGNANI, 2005, p.235, grifo do autor).

A seguridade social é financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, mediante recursos provenientes do orçamento da União, do Estado, do Distrito Federal, dos Municípios e das contribuições sociais (empregadores, trabalhadores etc), formando o Orçamento da Seguridade Social (OSS), responsável por financiar a Saúde, Previdência e Assistência Social (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

¹⁹ Cf. Art. 7, inciso I a XXXIV da CF/88.

unificado, capaz de atender as necessidades vitais dos trabalhadores e de suas famílias com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social (com reajustes periódicos que lhe preserve o poder aquisitivo).²⁰

O documento trouxe avanços na organização sindical dando direito à greve e à livre associação profissional ou sindical. Reabilitou o marco legal de conquistas previstas na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), mas o avanço mais significativo se deu pela equiparação dos direitos dos trabalhadores rurais aos urbanos. As diferenças existentes em relação aos benefícios previdenciários foram suprimidas. O trabalhador rural passou a ter direito a uma aposentadoria por idade, 60 anos, para os homens e, 50 anos, para as mulheres. Já os trabalhadores urbanos precisariam trabalhar 5 anos a mais. A introdução de um piso salarial (salário-mínimo) também foi significativa.

Outra importante conquista foi a vinculação entre salário mínimo e o piso dos benefícios previdenciários e assistenciais permanentes. No caso da Previdência Social foi estabelecido que “nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo”.²¹ No caso da Assistência Social foi estabelecida “a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei”.²²

A educação (o acesso ao ensino fundamental²³) foi reconhecida como direito universal e dever do Estado e da família, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, além da integração das ações do poder público com o objetivo de: (i) erradicar o analfabetismo; (ii) universalizar o atendimento escolar; (iii) melhorar a qualidade do ensino; (iv) formar para o trabalho; e (v) promover uma formação humanística, científica e tecnológica do país. Com isso a

²⁰ Cf. Artigo 7, inciso IV da CF/88.

²¹ Cf. Artigo 201, inciso V, parágrafo 5º da CF/88.

²² Cf. Artigo 203, inciso V da CF/88.

²³ Na educação apenas o acesso ao ensino fundamental foi previsto na CF/88 e, reafirmado como um direito universal na Lei de Diretrizes e Bases (LDB), sua oferta gratuita é um dever do Estado, quando aos demais níveis e modalidades de ensino, estão previstas a expansão quantitativa de acesso, mas não a obrigatoriedade por parte do Estado (CASTRO; CARDOSO JUNIOR, 2005).

Educação obteve um aumento no vínculo de recursos federais direcionados para essa política.²⁴ Ainda assim, manteve a contribuição social do salário-educação.²⁵

Para Castro et al (2009, p. 67), a Constituição apresentou claramente a distribuição das receitas entre os entes federativos, por outro lado, não definiu adequadamente a distribuição de responsabilidades relativas aos encargos sociais. Essa lacuna gerou desequilíbrios e controvérsias durante toda a década de 1990. Isso porque grande parte da receita ficaria comprometida e, haveria dificuldades em alocar recursos para atender outras e/ou novas prioridades. Qualquer esforço para aumentar a arrecadação não necessariamente ajudaria no equilíbrio orçamentário ou no controle do déficit público, grande parte desses recursos adicionais já teria um destino definido – “salvo o caso de recursos adicionais oriundos da criação de novos impostos”. A Constituição foi o meio através do qual houve uma maior democratização das políticas sociais. Todavia, sua implementação não atingiu a plenitude, dado o projeto elaborado e executado em paralelo pelos setores mais conservadores da sociedade, alinhado às estratégias econômicas neoliberais.

O discurso conservador²⁶ defende uma estratégia de política social focalizada e atribui à política universalizada a responsabilidade pelo atraso econômico devido aos desequilíbrios do orçamento público. Sob esse argumento, pressiona o governo para que a política social faça parte do ajuste fiscal.

Outra discussão presente acerca do debate conservador é apresentada por Gimenez (2007, p. 13), cuja crítica se refere ao engessamento do orçamento público, previsto pela CF/88, que determina valores específicos para algumas áreas (exemplo: Educação e Saúde). Outra crítica recai sobre a organização das políticas sociais, que passaram a ser organizadas através de políticas focalizadas, que

²⁴ A Emenda Calmon de 1983 estabelecia um vínculo mínimo de 13% das receitas da União com impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino (CASTRO JUNIOR e JACCOUD, 2005). Após a CF/88 a vinculação de recursos para a educação passou a ser determinado pelo percentual arrecadado via impostos, conforme previsto no Art. 212: “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

²⁵ A Lei nº 9.424/96, em seu Art. 15, estabeleceu alíquota de 2,5% sobre a folha de pagamento dos empregados, sendo, dos recursos arrecadados, 40% realizados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e os 60% restantes feitos pelo Sistema de Manutenção do Ensino (SME), que representa a forma de arrecadação mais usada pelas empresas. Além disso, a Lei nº 9.766/98, em seu Art. 6, prevê a possibilidade de aplicação desses recursos no mercado financeiro, cujos rendimentos transformam-se em recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

²⁶ Cf. Williamson (1992), Fiori (1997) e Gimenez (2007).

contam com orçamentos mais modestos, ou seja, políticas “flexíveis e baratas”, de caráter temporário, desvinculadas de obrigações legais, que podem ser interrompidas a qualquer momento.

Para Pires (2004, p. 54) as influências das ideias conservadoras nas políticas sociais na América Latina também estão presentes na “transferência, cada vez maior, de parcelas dos serviços de saúde, educação e previdência social, antes reservado ao setor público, para o setor privado”, passando a tratar a oferta desses serviços como mercadorias e não mais como “solidariedade social”.

Na contramão do processo de universalização das políticas sociais, o debate conservador da ortodoxia macroeconômica²⁷, inscrita no projeto liberal, fragiliza permanentemente a já precária estrutura de proteção social. Nesse sentido, a CF/88 com a garantia de universalização dos direitos sociais está colocada de forma antagônica ao projeto de neoliberal de Estado mínimo, de transformação da universalização em focalização, dos direitos trabalhistas em desregulamentação e assim por diante.

Nesse contexto, sem o devido crescimento econômico para que as despesas na área social se ampliem é preciso avançar sobre outras rubricas de dispêndio e/ou aumentar a carga tributária. Lembrando ainda que a expansão dos gastos com juros e amortização da dívida pública, também se tornam altamente regressivo do ponto de vista social (GIMENEZ, 2007). O debate em torno das despesas sociais e financeiras no âmbito do governo federal serão abordadas no segundo e terceiro capítulo deste trabalho.

1.3 A política social pós-Constituição Federal de 1988

No momento seguinte à Constituição houve a rearticulação do bloco conservador que se torna ainda mais presente no começo dos anos 1990. Nesse contexto foi eleito, em 1990, o primeiro presidente por voto direto; Fernando Collor de Mello. “Essa gestão foi marcada pela implantação de políticas públicas que geraram grave desorganização financeira no país, assim como pela ampla abertura da economia ao mercado internacional” (CASTRO et al, 2009, p. 67).

²⁷ Fiori (1997) explica que neste processo são adotadas políticas macroeconômicas de estabilização, acompanhadas de reformas estruturais liberalizantes (ajuste fiscal, desregulamentação dos mercados, privatização do setor público e redução do Estado etc.).

Segundo Fagnani (2005), no campo social essa gestão foi caracterizada pelo objetivo de impedir a consolidação dos novos direitos sociais que haviam sido inscritos na CF/88²⁸. Nesse período, foi aberto um novo ciclo de reformas, agora contrarreforma, de caráter liberal e conservador que tinha como objetivo desestruturar as conquistas do período anterior, em relação, especificamente, aos direitos sociais.²⁹

Para o autor, esse movimento foi influenciado pela ruptura dos compromissos selados entre capital e trabalho nos “anos de ouro” de 1945 a 1974, onde se constituiu o chamado *Welfare State* dos países capitalistas do centro.³⁰ Do ponto de vista ideológico, esse processo foi apoiado pelo pensamento neoliberal que se tornou hegemônico na época.

Nesse sentido, a ideologia liberal foi ganhando vigor a partir da década de 1960, com a vitória da política liberal-conservadora e com o fim do Comunismo, transformando-se, no final dos anos 80, no que podemos chamar de pensamento único (FIORI, 1997).

Fiori (1997, p. 216) explica que a ascensão do neoliberalismo não foi linear e obedeceu a quatro etapas principais. A primeira correspondeu aos anos de hegemonia do pensamento keynesiano, iniciados após a Segunda Guerra Mundial, fase na qual houve uma reação teórica ao Estado intervencionista e de bem-estar (“*Welfare State*”), que teve como premissa as ideias elaboradas, originalmente, no texto de Friedrich Hayek “O caminho da Servidão”, publicado em 1944. Todavia, nessa fase, as ideias ultraliberais de Hayek e de seus discípulos permaneceram numa espécie de “resistência clandestina”.

A segunda etapa iniciou-se a partir dos anos 60, quando as teses de Hayek, e agora também de Milton Friedman e de tantos outros, começaram a ganhar espaço acadêmico, sobretudo, nas universidades norte-americanas. Foi nos anos 1960 e 1970 que as diversas teorias (escolha pública, das expectativas racionais, dos jogos aplicados à economia etc.) foram formuladas e se tornaram hegemônicas nos meios

²⁸ Fagnani (2005, p. 390) explica que havia uma “mobilização do Executivo federal no sentido de obstruir a consumação dos novos direitos constitucionais, sobretudo durante o processamento da legislação complementar.”

²⁹ Cf. Fagnani (2005, p. 392).

³⁰ “[...] o pacto entre capital e trabalho que foi selado nesse período representou uma inédita possibilidade de se conciliar a propriedade privada dos meios de produção com o planejamento estatal; a gestão mais democrática da economia; e a elevação do padrão de vida dos trabalhadores” (FAGNANI, 2005, p. 380).

acadêmicos. Fiori (1997) também explica que foi nos anos 1970 que se formaram a geração dos economistas que, a partir da década seguinte, vieram a assumir posições de destaque no comando das políticas econômicas implementadas nos países da periferia capitalista.

A terceira etapa da evolução do neoliberalismo foi o momento decisivo da passagem da teoria para a prática política. Isso ocorreu com a chegada ao poder das forças liberais conservadoras, a partir da vitória eleitoral de Margareth Thatcher (Inglaterra, 1979), Ronald Reagan (EUA, 1980) e Helmut Kohl (Alemanha, 1982). Nesse contexto, destacou-se o pioneirismo da experiência de Thatcher, organizada sobre o tripé da “desregulação”, da “privatização” e da “abertura comercial”. Nos anos 1980, essas ideias foram consagradas pelas organizações multilaterais que se transformaram no núcleo de formulação do pensamento e das políticas neoliberais voltadas para o ajustamento econômico da periferia capitalista³¹.

Desde então, as ideias neoliberais se transformaram numa espécie de “utopia quase religiosa” (FIORI, p. 217). No final dos anos 1980, com exceção pioneira do Chile, toda a América Latina e o Brasil adotaram o paradigma do neoliberalismo. A partir desse momento, segundo Fiori (1997, p. 40), nossas elites foram completamente conquistadas pela convicção de que “só existe um caminho” possível.

Para ajustarem-se à nova ordem capitalista mundial, a estratégia imposta aos países subdesenvolvidos, sintetizada no chamado “Consenso de Washington” consistiu num conjunto de regras e de condicionantes padronizados aplicados aos diversos países e regiões do mundo, objetivando o apoio político e econômico dos governos centrais e dos organismos internacionais (FAGNANI, 2005).³²

³¹ As principais organizações multilaterais que operam na difusão das políticas neoliberais são o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Essas instituições foram concebidas na Conferência de Bretton Woods, em 1944, face aos esforços de reconstrução das economias nacionais após a Segunda Guerra Mundial. “Em princípio, o Banco Mundial esteve voltado para a reconstrução da Europa no imediato pós-guerra, função que depois se desdobrou no trabalho de reconstrução de economias em desenvolvimento afetadas por desastres naturais, emergências humanitárias e aquelas atingidas por conflitos. Já o FMI foi criado com o objetivo fundamental de zelar pela estabilidade do sistema monetário e financeiro internacional, incluindo o sistema de pagamentos internacionais e os intercâmbios entre as moedas nacionais, no sentido de garantir condições adequadas ao comércio internacional. Também ao Fundo caberia evitar crises financeiras e ajudar a resolvê-las quando essas ocorressem” (GIMENEZ, 2005, p.57).

³² Surge no cenário internacional o chamado “Consenso de Washington”, termo criado pelo economista John Williamson (1992), no encontro do *Institute for International Economic* em Washington – 1989. Segundo o autor, os elementos da reforma neoliberal se consolidaram no final da década de 80, devido à estagnação econômica e o problema inflacionário. Na ocasião, Williamson

De forma similar, a aceitação dos condicionantes e das políticas e reformas econômicas liberalizantes foram impostas no processo de renegociação das dívidas externas dos países subdesenvolvidos, sob o comando do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI). Nesse contexto, houve pressão para que fossem adotadas políticas macroeconômicas de estabilização, acompanhadas de reformas estruturais liberalizantes - ajuste fiscal, desregulamentação dos mercados, privatização do setor público, redução do Estado, desmontagem dos sistemas de proteção social, flexibilização do mercado de trabalho etc. (FIORI, 1997).

O cerne da crítica neoliberal era o excesso de intervencionismo do Estado que impedia o funcionamento da lógica natural de mercado. Isso acarretaria sérias implicações sobre o *Welfare State*. Logo, um dos focos prioritários de ataque do pensamento neoliberal era voltado para os mecanismos de proteção social. Segundo Fiori (1997, p.225), o pensamento liberal e a crise mundial vivida a partir de 1973 foram os responsáveis por enterrar nos países “centrais” as políticas keynesianas e os compromissos assumidos pelo *Welfare State*.

Nesse sentido, as despesas sociais passaram a serem as principais responsáveis pelos déficits orçamentários, e o Estado, em condições de desequilíbrio orçamentário e com déficits públicos acabaria penalizando a atividade produtiva. Com isso, o baixo crescimento e a aceleração inflacionária resultariam em uma redução da arrecadação tributária e da capacidade de recolhimento das contribuições sociais, o que elevaria os custos dos programas sociais e aumentaria as demandas por benefícios, face ao desemprego (LEAL, 1990).

(1992) listou uma série de reformas que os países em desenvolvimento deveriam adotar, na área econômica, com vistas ao crescimento econômico sustentável. Essas reformas deveriam ser seguidas pelos países que apresentavam problemas em suas balanças de pagamento e em suas contas públicas. Em síntese, o “Consenso” propunha aos países subdesenvolvidos um programa de ajuste macroeconômico ou de estabilização monetária indispensáveis à retomada do desenvolvimento. As dez propostas de Williamson (1992) eram: (1) disciplina fiscal; (2) mudança nas prioridades dos gastos públicos; (3) reforma fiscal (tributária); (4) liberalização de financiamento; (5) taxa de câmbio; (6) liberalização do comércio; (7) investimento externo direto; (8) privatização; (9) desregulamentação e, (10) garantia do direito de propriedade – visavam assegurar a disciplina fiscal e promover a liberalização comercial e financeira, além da forte redução do papel do Estado na economia. Nenhuma das propostas listadas contemplava a intervenção direcionada para auxílio aos pobres. Ausência esta reconhecida pelo próprio autor.

Para Portella Filho (1993) muitas das reformas propostas pelo “Consenso” eram sensatas, mas deixaram algumas lacunas em relação ao combate à pobreza e à melhora na distribuição de renda. Ou seja, a agenda proposta é desequilibrada do ponto de vista social e toma uma posição extremamente dogmática em relação ao papel do Estado e do mercado na economia.

No plano interno, a contrarreforma liberal foi favorecida pelo esgotamento do Estado Nacional Desenvolvimentista (1930-1980) e de suas políticas populistas³³, o que contribuiu para que as lideranças políticas se reorganizassem e fizessem a opção pelo projeto liberal, sobretudo a partir da eleição de Collor. Assim, o ambiente que se formou nos anos 1990 era pouco promissor para a proteção social conquistada.³⁴

“A crise do Estado Nacional Desenvolvimentista encerra um ciclo iniciado na década dos anos de 1930. [...] Este padrão de desenvolvimento alcançou o limite de sua potencialidade nos anos 80, na forma da crise do padrão de financiamento da economia e do setor público. Esse cenário foi consequência da crise econômica internacional que deu seus primeiros sinais nos anos 1970 e se aprofundou no início dos anos 1980 (com a segunda crise do petróleo, a elevação das taxas de juros, a desaceleração do comércio internacional etc.), quando atingiu as economias subdesenvolvidas, resultando na crise da dívida externa” (FAGNANI, 2005, p. 387-388).

Com esse pano de fundo, os primeiros anos do contrarreformismo da década de 1990 compreendem o período que vai de 1990 a 1992. Após o *impeachment* de Collor, o vice-presidente Itamar Franco assumiu em outubro de 1992, até a eleição do novo presidente, Fernando Henrique Cardoso (FHC), que assumiu em 1995.

Para Fagnani (2005), o período 1990-1992 é marcado pelo alinhamento do Brasil às estratégias neoliberais de ajuste macroeconômico e de reforma do Estado. Paralelamente, há um agravamento da crise social, fruto do ajuste econômico que se refletiu no aumento do desemprego e da informalidade, assim como na redução dos mecanismos de financiamento das políticas sociais.

A seguridade social foi um dos focos principais dessa nova investida conservadora. Isso se deu, em primeiro lugar, pela tentativa de desvincular os

³³ Serra (2002, p. 84) explica que no Brasil fixou-se a ideia de que a política populista “solta” é coisa da esquerda. No entanto, segundo o autor “responsabilidade fiscal não é privilégio da direita. Pode haver divergências entre direita e esquerda na composição dos gastos, ou na forma de obtenção das receitas, mas o combate ao déficit não é uma bandeira neoliberal ou da direita”. A direita no Brasil também é populista, gastadora e faz déficit, a diferença é o que se faz com esse déficit.

³⁴ Segundo Fagnani (2005, p. 380) “as conquistas sociais introduzidas pela Constituição de 1988 inspiravam-se, em última instância, na experiência da social democracia europeia do pós-guerra, que vigorou ao longo dos chamados “trinta anos gloriosos” (1945-1974)”.

benefícios previdenciários ao valor do salário mínimo. A Lei que regulamentou o Plano de Organização e Custeio da Seguridade Social, aprovado em 1991, introduziu profundas distorções na base de financiamento da seguridade social (a contribuição da União deixou de integrar o Orçamento da Seguridade Social e passou a ser adicional apenas para cobrir eventuais insuficiências financeiras). Ao invés de ampliar o comprometimento fiscal da União para com a seguridade social, a legislação complementar deslocou recursos para financiar encargos do orçamento fiscal no âmbito federal.³⁵

Somente a partir de 1993-1994, na gestão Itamar Franco, os direitos previdenciários introduzidos pela Constituição de 1988 foram adequadamente implementados. Entretanto, o governo Itamar, devido aos problemas ocorridos na gestão anterior, causou novamente um prejuízo ao já prejudicado Orçamento da Seguridade Social (OSS) e, mais diretamente, ao financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS). Fagnani (2005) explica que em 1993, o governo federal decidiu utilizar integralmente os recursos do Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS) e parte do OSS para a cobertura de benefícios previdenciários em detrimento do Sistema Único de Saúde (SUS) e da Seguridade Social. O SUS passou a depender exclusivamente das disponibilidades financeiras do Tesouro Nacional, sofrendo uma significativa redução no seu volume de despesas. A dificuldade perdurou até o final de 1996, quando o Congresso Nacional aprovou a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) que teria parte do seu recurso direcionado a saúde. No entanto, uma nova desvinculação da CPMF foi realizada e mais uma vez o recurso foi capturado para pagamento de juros da dívida pública.

Segundo Fagnani (2005), para o setor da Assistência Social, a contrarreforma foi evidenciada pelo veto do presidente Collor ao projeto de regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Esse processo foi iniciado em 1989, mas sua aprovação aconteceu apenas em 1993 para ser executado de fato somente em 1995. O autor ainda menciona outros setores como, por exemplo, a Educação que deu início à regulamentação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDBE), no fim de 1988, mas só foi aprovada (sancionada) em 1996. A política de transporte público, já no primeiro mês do governo Collor, foi eliminada da agenda de

³⁵ Cf. Fagnani (2005) e Castro et al (2009).

responsabilidades do âmbito federal, prova dessa conduta foi a extinção da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU). A política habitacional era marcada pela ausência de mecanismos de acompanhamento e controle sobre a execução física e financeira dos projetos.

No caso do setor habitacional um dos problemas apontados era a paralisação ou abandono das obras em várias fases do processo de construção das unidades habitacionais. O traço marcante da política habitacional do governo Collor era a ausência de mecanismos de acompanhamento e controle sobre a execução física e financeira dos projetos. Uma evidência da grave situação vivida pelo setor se deu pela suspensão, por tempo indeterminado, da utilização dos recursos do FGTS para financiamento da habitação e do saneamento. Isso ocorreu porque os recursos disponíveis pelo Fundo estavam acima da capacidade financeira, essa suspensão perdurou por três anos de 1993 a 1995.

Em resumo, o período correspondente à contrarreforma neoliberal entre 1990 e 1992 tinha como objetivo a desconstrução do direito social formalmente elaborado pela Constituição de 1988. Após o afastamento do presidente Collor, assumiu o vice-presidente Itamar Franco, cujo período é marcado pela instabilidade política e trocas sucessivas de ministros na área econômica. Na época o futuro presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) assumiu o comando do Ministério da Fazenda, em maio de 1993. Nesse período, foi iniciada a fase de implantação do Plano Real³⁶, composta por dois esforços de ajuste fiscal: o Programa de Ação Imediata (PAI), em 1993, e o Fundo Social de Emergência (FSE)³⁷ em 1994.

O FSE tinha como objetivo desvincular algumas receitas do Orçamento da Seguridade Social (dando flexibilidade à rigidez dos gastos da União ditados pela Constituição de 1988), e direcioná-las para gastos identificados como prioritários. No entanto, o Fundo foi sendo sistematicamente prorrogado, embora com outros nomes passando a atender os déficits fiscais do orçamento federal (CASTRO, 2005).

³⁶ Cf. Castro (2005).

³⁷ O FSE foi implementado sob o comando do Ministro Rubens Ricupero (BARROS DE CASTRO, 2005). Gimenez (2007) explica que na prática o FSE, assim como seus sucessores que assumiram algumas alterações em suas nomenclaturas (o FSE passou para Fundo de Estabilização Fiscal – FEF, em seguida para Desvinculações de Receitas da União - DRU), foi um instrumento para desvincular 20% de toda a arrecadação de impostos e contribuições da União para o orçamento fiscal. Sendo que grande parte dessas desvinculações eram a base de financiamento da seguridade social e do Fundo de Participações de Estados e Municípios.

Em seguida, sob a gestão do presidente Fernando Henrique (1995 a 1998), a condução da política social passou a ser criticada por dar prioridade aos programas emergenciais de caráter focalizado (visto como mais eficiente), num país onde, contrariamente, a pobreza se encontra universalizada. Essa nova alternativa ganhou impulso e tinha como eixo central a redução do gasto público social, a melhora da eficiência alocativa e a privatização dos serviços sociais. As políticas sociais desempenharam um papel compensatório e foram dirigidas, basicamente, para as camadas mais pobres da população.

O presidente Fernando Henrique, após sua eleição, partiu em sua defesa e ressaltou que a estratégia para a área social era ampla e contemplava ações focalizadas, universais e de política econômica (lembrando a tese, correta, de que a política econômica não pode ser desvinculada da política social). A política econômica era, inclusive, a principal aposta do governo, com o plano de estabilização para elevar o salário real e o consumo das camadas mais pobres. Entretanto, a mudança na estratégia de desenvolvimento social ocorre mais claramente em 1998, após o acordo com o FMI.³⁸ A política social é marcada por uma forte atuação voltada aos programas sociais de renda focalizada conforme o paradigma neoliberal, defendido pelas agências internacionais (FAGNANI, 2005).

No entanto, para Draibe (1998), as ações do Estado nesse período foram pautadas pela combinação entre programas universalistas e focalizados, com o objetivo de atingir a eficiência e a efetividade em prol da melhora nas condições de vida da população. Ou seja, a opção estratégica foi a focalização das políticas sociais nas camadas mais vulneráveis, com ações no interior dos programas universais, e não em detrimento desses.

Castro e Afonso (2009) explicam que embora o objetivo fosse a descentralização e a redução das despesas no âmbito federal, as políticas sociais focalizadas receberam boa parte do orçamento fiscal. Para os autores houve no Brasil uma centralização das despesas sociais focalizadas e uma descentralização das despesas sociais universais.

³⁸ Ferrari Filho (2001) explica que após um ataque especulativo contra a moeda (real), as reservas cambiais reduziram drasticamente. A solução encontrada na época foi o acordo com o FMI, em dezembro de 1998, por meio do qual a economia brasileira receberia um aporte de recursos emergenciais no valor de US\$40 bilhões. Em contrapartida, deveria cumprir algumas metas de austeridade monetária e fiscal, impostas pelo Fundo.

O debate sobre as políticas sociais no Brasil é polarizado na escolha entre duas alternativas; a focalizada e a universalista. Kerstenetzky (2006) aponta em seus estudos que a universalização da educação pública no Brasil, por exemplo, não elimina a distância educacional entre pobres e ricos, pois o segundo sempre tem como alternativa o sistema privado. A autora explica que em sociedades em que o déficit de universalização é baixo e onde as oportunidades de realização sejam razoavelmente equânimes, a necessidade de focalizar políticas sociais seria menos importante. Ao contrário, em uma sociedade muito desigual as políticas sociais devem ser necessariamente focalizadas se quiserem aproximar o ideal de direitos sociais universais. Portanto, apresentar a escolha entre focalização e universalização como uma eleição entre eficiência e equidade não esclarece o debate. Ademais, concordamos que é possível e necessário conciliar ambas as políticas na busca por justiça social.

Pelo exposto, o próximo capítulo nos conduz a uma análise mais detalhada de como foram conduzidas as políticas econômicas e sociais no período de 1995 a 2010 nos governos: Fernando Henrique Cardoso (FHC) de 1995 a 2002 e Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) de 2003 a 2010. O objetivo é identificar quais foram às prioridades, e como foram conduzidas tais políticas a fim de compreender como o governo federal priorizou suas despesas na área social.

Além disso, são apresentados os debates entre as alternativas de políticas focalizadas e universalistas, dando ênfase a segunda que é foco de análise desse trabalho. O capítulo também aborda o debate em torno da condução da política macroeconômica que prioriza o setor financeiro e inviabiliza as despesas com as políticas sociais. Nesse sentido, a questão a ser investigada é: governos com discursos e características aparentemente diferentes podem, na prática, ter conduzido as despesas com as políticas sociais de forma semelhante? Para isso algumas questões são colocadas:

- A mudança do papel do Estado na economia, a partir dos anos 1990, alterou sua atuação na área social?
- Qual o peso para o orçamento federal com o pagamento de juros e amortização da dívida pública federal?

- O aumento da carga tributária auxiliou no aumento das despesas com as políticas sociais?
- Os indicadores apontam melhoria na qualidade de vida da população brasileira?

Tais questões não exaurem o tema, mas nos permitem estabelecer um roteiro inicial, no sentido de orientar e ter claro quais são os pontos chave dessa pesquisa.

2 POLÍTICA ECONÔMICA E SOCIAL DE 1995 A 2010

O presente capítulo tem como objetivo abordar as políticas econômicas e sociais no período de 1995 a 2010 marcados pelos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002) e Luis Inácio Lula da Silva (2003 a 2010). A preocupação dessa abordagem é perceber que as políticas sociais não devem ser analisadas de maneira isolada, devemos situá-las sob a luz das políticas econômica. Nesse sentido, a abordagem econômica foi realizada de forma sumária, apenas como pano de fundo para as políticas sociais que são marcadas por uma estrutura singular após a promulgação da CF/88, e pela agenda neoliberal adotada a partir de 1990. O desenrolar da economia brasileira ao longo de toda a década de 1990 possui várias dimensões possíveis de análise, neste capítulo, a abordagem está centrada no quadro macroeconômico que tem como objetivo a manutenção da estabilidade monetária, parâmetro fundamental em torno do qual se estruturou a política econômica do período.

2.1 Antecedentes: breve contextualização histórica

No início da década de 1980, na presença de uma crise e de um elevado endividamento, somado ao rompimento dos fluxos de capitais externos ao país, dois fenômenos são destacados: o aumento das taxas de juros americanas e a elevada inflação interna. O período também é marcado por tentativas frustradas de estabilização monetária. No entanto, transversalmente aos problemas macroeconômicos, o país viveu um clima otimista de redemocratização que se materializou na Constituição Federal de 1988.

No momento seguinte à CF/88 ocorreu, segundo Fagnani (2005), a rearticulação do bloco conservador no início de 1990 tendo como expoente o presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992). O Brasil se inseriu no cenário internacional de uma maneira passiva e subordinada, perdendo o controle sobre a inflação, a taxa de juros e as contas públicas. A ideologia neoliberal nesse período tinha como agenda a defesa do livre mercado e as políticas ortodoxas de ajuste fiscal e monetário em busca da maior eficiência na alocação do orçamento público.

No campo social Fagnani (2005) explica que a gestão Collor foi caracterizada pelo objetivo de obstrução dos novos direitos sociais inscritos na nova Constituição,

assim como pela redução dos mecanismos de financiamento das políticas sociais. A seguridade social teria sido uma das áreas que sofreu com a investida conservadora. Tentou-se desvincular os benefícios da previdência social ao valor do salário mínimo. No entanto, o *impeachment* de Collor trancou esse processo, mas deixou no campo econômico e social um conjunto de programas e políticas de caráter fragmentado, clientelista e centralizadas no âmbito federal.

A figura 1 demonstra, em valores absolutos e traduzidos a preços constantes de julho de 2011 pelo IGP-DI, que os benefícios assistenciais e previdenciários elevaram-se no triênio 1988/1990, basicamente, em função das mudanças trazidas pela Constituição Federal. No entanto, em 1991 as despesas com Assistência e Previdência Social sofreram uma significativa retração. O dispêndio com Educação e Cultura no triênio 1990/92 também sofreram reduções constantes, assim como as despesas com Trabalho, ainda que de maneira menos acentuada. Já as despesas com Urbanismo e Habitação, ainda que de maneira menos acentuada. Já as despesas com Urbanismo e Habitação sofreram redução em 1990 e outra em 1992. A única exceção foram as áreas de Saúde e Saneamento que apresentaram elevações constantes a partir de 1990 até 1993. Conforme afirmou Fagnani (2005), o governo Collor foi marcado pelo alinhamento às estratégias neoliberais de ajuste macroeconômico e de fato suas despesas com as políticas sociais sofreram uma retração nos anos de 1991/92.

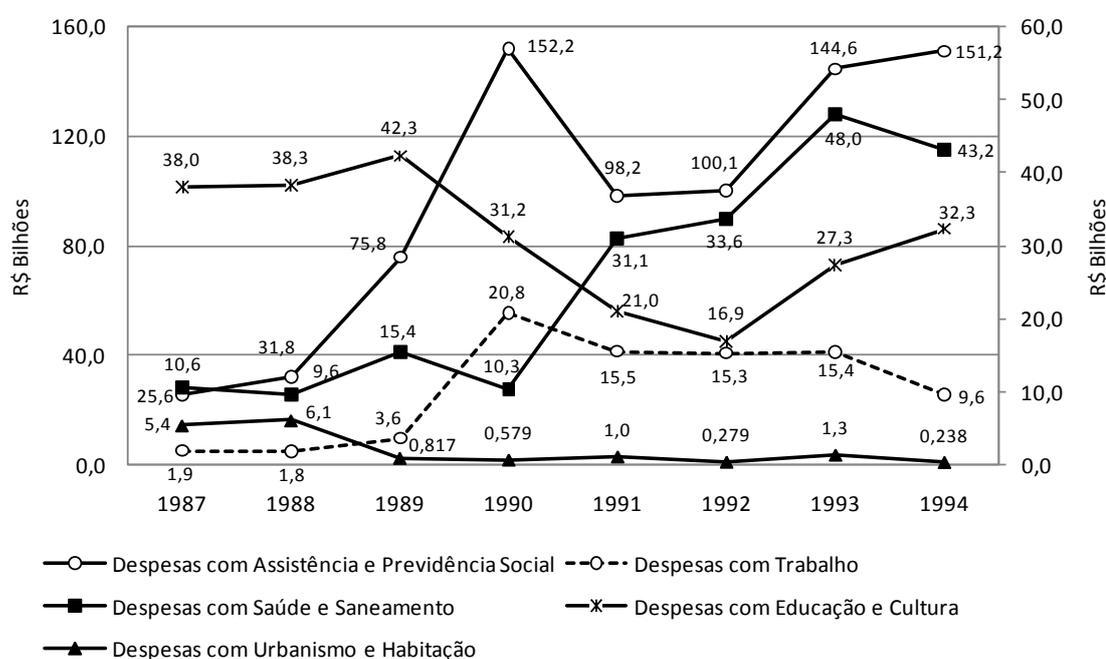


Figura 1 - Evolução das despesas sociais de 1987 a 1994 – R\$ bilhões.

Fonte: SIAFI - STN/CONT/GEINC.

Nota: Valores deflacionados com base no IGP-DI de julho de 2011. Elaboração: própria

No final de 1992, Itamar Franco (1993-1994) assumiu o governo em um contexto político-institucional bastante delicado, mas apesar do curto mandato, na área social retomou, em parte, o processo de reforma e ampliação da legislação social, complementar à Constituição Federal, que é formada por um conjunto de leis orgânicas da Previdência e Assistência Social, entre outras. Também estabeleceu discussões e compromissos em torno da educação básica. Entretanto, em 1993 houve uma crise no financiamento da Saúde, quando restrições fiscais, aliada ao aumento das despesas com a Previdência Social, fizeram com que os recursos advindos da contribuição de empregados e empregadores sobre a folha de salários, tradicionalmente utilizados para compor o seu financiamento deixaram de ser repassados ao Ministério da Saúde. Dessa forma, o Ministério teve que recorrer ao Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT³⁹ (CASTRO; CARDOSO JÚNIOR, 2005a). Logo em seguida, no ano de 1994 a função Saúde e Trabalho têm suas despesas reduzidas, conforme demonstrou a figura 1, acima.

Segundo Castro e Cardoso Júnior (2005a), no campo econômico o governo Itamar Franco seguiu o modelo de políticas macroeconômicas do início dos anos 1990, e prosseguiu com a abertura comercial, financeira e com as privatizações. O ministro da fazenda em 1994 era Fernando Henrique Cardoso. Nesse período, a economia brasileira já estava alinhada com a agenda neoliberal para a condução das políticas econômicas. No entanto, foi a gestão seguinte, que assumiu os riscos econômicos da estratégia de estabilização monetária, alinhando-se, de fato ao pensamento neoliberal.

Nesse contexto, as vinculações de recursos introduzidas pela CF/88 foram consideradas um obstáculo na busca pelo equilíbrio orçamentário e pelo ajuste fiscal. Sendo assim, o governo adotou, na área econômica, uma flexibilização no processo de alocação de receitas públicas. A proposta, em 1994, sob a coordenação econômica de Fernando Henrique e, em consonância com as estratégias de estabilização da economia brasileira (adotadas pelo Plano Real) foi instituir o Fundo Social de Emergência (FSE) – renomeado como Fundo de Estabilização Fiscal

³⁹ Segundo Castro e Cardoso (2005a, p. 268), “diante das dificuldades de financiamento do SUS, começaram a surgir, no âmbito do Legislativo, diversas propostas para dar maior estabilidade ao financiamento da Saúde. Uma solução emergencial foi a criação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) em 1996.” Essa contribuição foi utilizada e vinculada até 2002 quando deixou de ser exclusiva para a Saúde, embora o SUS continuasse utilizando a maior parcela.

(FEF) e depois como Desvinculações de Receitas da União (DRU). Dessa forma, tentou-se reduzir o alto grau de vinculação das receitas públicas, objetivando conter despesas para permitir maior flexibilidade operacional (CASTRO; CARDOSO JÚNIOR, 2005b).

Embora a nomenclatura do FSE seja intuitiva os recursos não foram direcionados às políticas sociais, foram utilizados para auxiliar no orçamento fiscal para garantir o superávit primário. Segundo Castro e Cardoso Júnior (2005a), algumas áreas perderam recursos, principalmente, a educação e o Fundo de Amparo ao Trabalhador. Além disso, o FSE prejudicou os estados e municípios, que ficaram mais dependentes financeiramente do governo federal. Contudo, não foi resolvido o problema do déficit público utilizado como justificativa para a criação do FSE. Isso porque os problemas do orçamento fiscal não estavam relacionados, simplesmente, ao aumento das despesas de custeio da administração pública ou das despesas com as políticas sociais, mas aos resultados obtidos com a política econômica (voltada ao mercado financeiro) praticada pelo governo.

Passados os dois anos de mandato do presidente Itamar Franco o Ministro da Fazenda na época, Fernando Henrique Cardoso, embalado no sucesso do Plano Real, vence as eleições de 1994 e assume o governo no início de 1995.

2.2 A política econômica e social no governo FHC (1995-2002)

O governo FHC compreende dois mandatos: 1995 a 1998 e 1999 a 2002. Nessa exposição, não cabe uma análise detalhada da estratégia econômica adotada a partir de 1994, isso foi realizado, de forma crítica, por especialistas.⁴⁰ Nesse sentido, o objetivo é apenas contextualizar alguns pontos importantes para auxiliar na compreensão das características e dos condicionantes das políticas sociais.

O primeiro mandato do governo FHC corresponde à implementação do Plano Real e vai até o momento da sua crise ao longo de 1998. A etapa seguinte corresponde ao período de administração da crise. Este governo caracterizou-se, sobretudo, pela difícil conciliação entre objetivos macroeconômicos de estabilização

⁴⁰ Cf. Mercadante (1998), Tavares (1999), Belluzzo e Almeida (2002), Carneiro (2002) e Figueiras (2007).

e o agravamento da crise fiscal do Estado que tinha como uma das justificativas a excessiva despesa social.

No entanto, a primeira gestão Fernando Henrique, iniciada em 1995, se beneficiou da estabilização monetária e da política de liberalização comercial e financeira, além das renegociações da dívida externa e do início das privatizações das empresas estatais. Havia nesse momento uma recuperação do crescimento econômico, uma ampliação do consumo pós-estabilização e um aumento de renda através da recomposição do valor do salário mínimo (CASTRO; CARDOSO JÚNIOR, 2005a).

No caso da política social, Draibe (2003) explica que a proposta do governo FHC foi definida de forma ambiciosa e complexa. A proposta de governo de Cardoso (2008) em seu programa eleitoral; *“Mãos à obra”* de 1994 priorizava cinco áreas de atuação: emprego, agricultura, segurança, saúde e educação. No entanto, foi apenas em 1996 que o governo publicou um documento intitulado *“Uma estratégia de desenvolvimento social”* que tinha como proposta delimitada: a garantia dos direitos sociais, a promoção da igualdade de oportunidades e a proteção dos grupos mais vulneráveis. Para isso apresentava como estratégia as áreas de educação, saúde e nutrição, previdência social e seguro-desemprego, trabalho, habitação e saneamento. Além disso, o documento repetia o ritual da política de estabilização, cuja política social estava condicionada e tinha como meta a retomada do crescimento, o aumento de emprego e a melhora da distribuição de renda. O quadro 3 demonstra o resumo dessa estratégia (BRASIL, 1996 apud DRAIBE, 2003 p. 72).

Quadro 3 - Governo FHC: Estratégia de Desenvolvimento Social.

OBJETIVOS	CONDIÇÕES NECESSÁRIAS	DESAFIOS
Garantia dos direitos sociais	Estabilidade macroeconômica	Crescimento econômico
Igualdade de oportunidades	Reforma do Estado	Geração de emprego
Proteção aos grupos vulneráveis	Retomada do crescimento econômico	Melhora da distribuição de renda
	Reestruturação dos programas sociais universais	

Fonte: Brasil, 1996 apud Draibe, 2003, p. 74.

A política social propriamente dita tinha como núcleo três conjuntos de programas descritos no documento: os serviços sociais básicos de caráter universal e de responsabilidade pública (previdência social, saúde, educação, habitação e

saneamento, trabalho e assistência social); os programas básicos (selecionados conforme prioridades dos programas universais – Reforma Agrária, ensino fundamental, etc.) e o programa de enfrentamento da pobreza (redução da mortalidade infantil, qualificação profissional, emprego e renda, melhoria das condições de alimentação e moradia, saneamento, etc.). Essas foram as concepções e o desenho da política que orientou a ação social do governo Fernando Henrique no seu primeiro mandato e, em boa medida também no segundo (BRASIL, 1996 apud DRAIBE, 2003).

Castro e Cardoso Júnior (2005a) explicam que as políticas focalizadas consistiam no estabelecimento de critérios de seleção da população-alvo mais necessitadas, como forma de inserir os mais pobres, os excluídos no processo produtivo dentro do raio de ação das políticas públicas. Justificava-se que no caso brasileiro a focalização não significaria necessariamente redução de serviços sociais básicos ou universais, mas uma estratégia de fazer com que estes chegassem aos mais pobres.

No contexto econômico, com a nova moeda em circulação foi confirmado o êxito do Plano Real no que se refere ao controle da inflação (ver figura 2).⁴¹ Segundo Castro (2005, p. 162) “a estabilização veio somente com o Plano Real numa estratégia dividida em três fases: ajuste fiscal, desindexação e âncora nominal que acabou por se firmar como âncora cambial”. Para Ferrari Filho (2001) a reforma monetária implicou na adoção de duas âncoras: monetária e cambial. A âncora monetária, através de uma taxa real de juros elevada, atraía capital estrangeiro, e a âncora cambial objetivava reduzir o nível de preço interno. A taxa de câmbio apreciada era resultado do ingresso de capital estrangeiro, atraído pela taxa real de juros elevada.

⁴¹ A variação mensal do IPCA e do IGP-M em junho de 1994, era de 47,4% e 45,2%, porém em outubro de 1994 a variação mensal do IPCA e do IGP-M foi reduzida para 2,6% e 1,8%, respectivamente (BANCO CENTRAL, 2012).



Figura 2 - IPCA e IGP-M de 1993 a 1997 - Var (%) mensal.

Fonte: Banco Central

Ferrari Filho (2001) explica que, com a estabilização de preços, o efeito imediato foi a expansão do nível de consumo. O binômio, expansão do consumo e apreciação cambial, resultou em dificuldades do balanço de pagamentos, dado que a balança comercial, a partir de 1994 passou a sofrer com uma elevação acentuada das importações e com um crescimento menor das exportações.⁴²

A figura 3, apresenta a deterioração da balança comercial: entre 1990 e 1994, a balança comercial acumulou um superávit de US\$ 60,4 bilhões, ao passo que, no período entre 1995 e 2000, o saldo comercial do balanço de pagamentos acumulou um déficit de US\$ 24,2 bilhões. No entanto, a reversão no saldo da balança comercial e, em consequência, o aumento do déficit em conta corrente não era visto como um problema pelas autoridades econômicas, uma vez que o ingresso de capital externo financiaria o déficit e permitiria o crescimento das reservas internacionais. Entre janeiro de 1994 a junho de 1998, as reservas dobraram de US\$ 35,4 bilhões para US\$ 70,9 bilhões (figura 4).

⁴² Segundo Giambiagi (2005a, p.170) “nos três anos entre 1995-1997 as importações em dólar cresceram a uma taxa média de 21,8% a.a com destaque para o crescimento de 51% em 1995 – enquanto as vendas ao exterior cresceram apenas 6% a.a”.

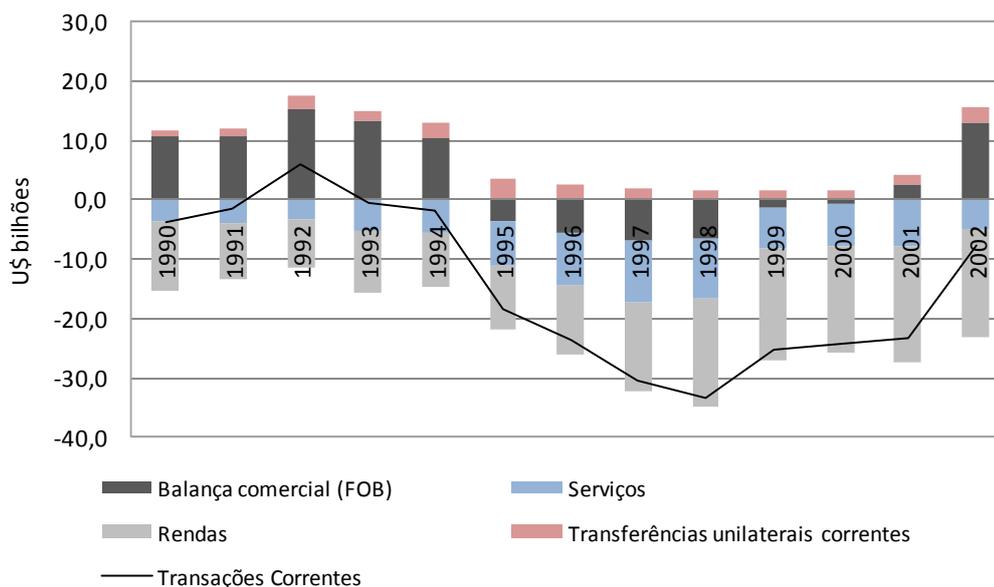


Figura 3 - Composição do Saldo em Transações correntes de 1990 a 2002.

Fonte: Banco Central (elaboração própria).

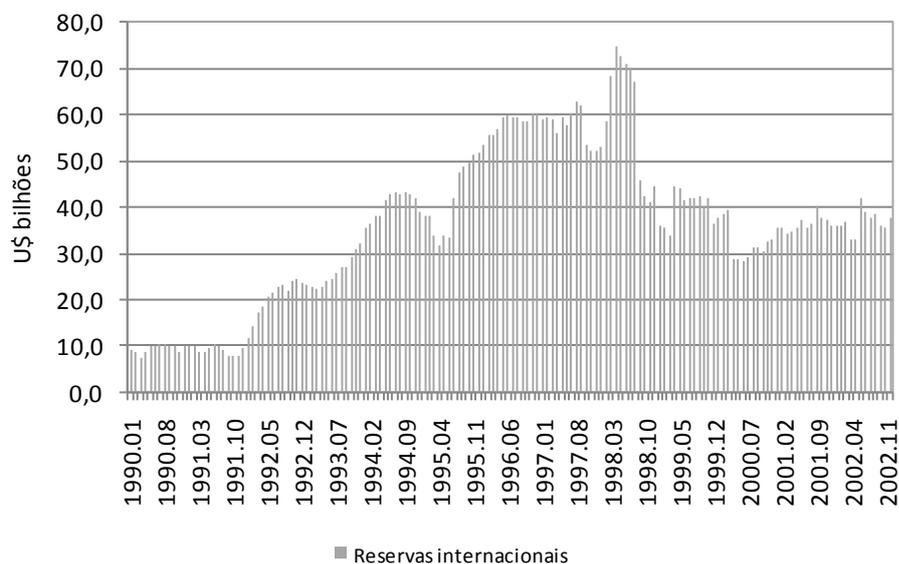


Figura 4 - Reservas Internacionais de 1990 a 2002 (mensal).

Fonte: Banco Central (elaboração própria).

O déficit no balanço de pagamentos em transações correntes, devido à apreciação cambial, era apontado como um dos inconvenientes do Plano Real. Na ocasião, a crise mexicana (1995), fez o capital externo (investimentos de risco) mudar a direção, diminuindo as reservas internacionais, confirmando, portanto, o inconveniente do Plano. No entanto, as autoridades monetárias, ainda assim, não abandonaram a âncora cambial, apenas flexibilizaram a política cambial e comercial e, paralelamente a isso, aumentaram significativamente a taxa de juros da

economia, essa estratégia tinha como objetivo atrair capital internacional, de curto prazo, para sustentar as reservas internacionais (FERRARI FILHO, 2001).

Segundo Ferrari Filho (2001, p. 15) a elevação da taxa de juros, além de reduzir o nível de atividade econômica, ocasionou um desequilíbrio do setor público, principalmente no que se refere ao crescimento da dívida pública; [...] “desde o início do Plano Real o desequilíbrio do setor público, decorrente basicamente do componente financeiro e do estoque da dívida pública seriam persistentemente crescentes”. Gimenez (2007) acrescenta que no início dos anos 90, as fontes de financiamento tinham grande participação na dívida de curtíssimo prazo e o enorme custo financeiro da dívida era a expressão mais evidente da fragilidade das finanças públicas.

Nos anos subsequentes, as dificuldades se agravaram e os déficits comerciais e em transações correntes passaram a ser cada vez maiores, o endividamento público apresentava uma trajetória explosiva e o nível de atividade econômica, taxas decrescentes. A única posição confortável era apresentada pelas reservas cambiais, dando a falsa impressão de que a economia brasileira estava na direção correta. No segundo semestre de 1997 veio à crise do Leste Asiático, que provocou um ataque especulativo à moeda e expôs o grau de vulnerabilidade externa da economia brasileira. Novamente, a consequência do ataque especulativo foi a redução do ingresso de capitais e das reservas cambiais. A reação do governo, mais uma vez, foi a elevação da taxa de juros (FERRARI FILHO, 2001).⁴³

Entre 1995 e 1998, houve um progressivo desgaste da âncora cambial como instrumento de política econômica. Embora essa âncora tivesse sido fundamental para o combate à inflação, no terceiro trimestre de 1998, o real sofreu um novo ataque especulativo, consequência tanto da inconsistência dos fundamentos econômicos, quanto da crise desencadeada pela Rússia. A política cambial seguiu inalterada, dada a importância das eleições presidenciais de 1998. Por outro lado, o Banco Central (BC) elevou, novamente, de forma acentuada, a taxa básica de juros.

Mas, diferente do que aconteceu após a crise do México e do Leste Asiático, a elevação da taxa de juros não foi suficiente para evitar a crise cambial e estimular o ingresso de capital estrangeiro no país. Dessa forma, as reservas cambiais

⁴³ A taxa de juros saiu de 24,5% a.a em outubro para 46,5 % a.a em novembro segundo Ferrari Filho (2001).

reduziram-se drasticamente (cerca de 38% entre junho e dezembro de 1998 – ver figura 4, acima). A solução encontrada na época foi o acordo com o FMI, em dezembro de 1998, no qual a economia brasileira recebeu um aporte de recursos emergenciais de US\$40 bilhões. Em contrapartida, deveria cumprir algumas metas de austeridade monetária e fiscal, impostas pelo Fundo, somadas a um contexto de crise com a liberalização cambial, financeira e comercial (FERRARI FILHO, 2001).

O presidente Fernando Henrique foi reeleito em 1999, em meio a uma crise econômica grave, que foi amenizada pelo socorro do FMI. Em seguida, após deixar o câmbio flutuar, o país deu sinais de que voltaria ao equilíbrio econômico e retomaria o desenvolvimento. A taxa de juros sofreu uma elevação, mas começou a ceder gradualmente ao longo do segundo mandato (BRESSER-PEREIRA, 2003).

De acordo com Ferrari Filho (2001), neste cenário, não restou alternativa ao governo a não ser desvalorizar o câmbio em 1999. O governo, finalmente, mudou o rumo da política econômica e o câmbio passou a ser flutuante. Todavia, a mudança do câmbio trouxe outro inconveniente para a economia brasileira; fez os preços relativos mudarem de R\$1,20/US\$1,00, em janeiro de 1999, para cerca de R\$2,10/US\$1,00 em março do mesmo ano, a consequência dessa mudança foi o crescimento da taxa de inflação o IPCA e o IGP-M passaram de 0,7% e 0,8% para 1,1% e 2,8% no mesmo período (BANCO CENTRAL, 2012).

Dessa maneira, a valorização da taxa de câmbio e a abertura comercial fizeram a economia brasileira passar por recorrentes e crescentes desequilíbrios em seu balanço de pagamentos em transações correntes. Esses desequilíbrios foram financiados pela elevada taxa de juros interna. A elevação da taxa de juros resultou em desequilíbrios do setor público e na elevação da dívida pública, principalmente a dívida interna, demonstrando uma inconsistência na política macroeconômica.

A crise cambial do segundo semestre de 1998, acarretou na drástica desvalorização do real no início de 1999, “foi um momento de inflexão na vida econômica recente do país”. Entretanto, isso implicou na ampliação da ortodoxia na condução da política econômica. A âncora cambial de 1994-1998 foi abandonada, mas, adotou-se o regime de meta de inflação com câmbio flutuante e juros altos – troca de âncora (GIMENEZ, 2007, p. 122).

Já as propostas para a política social do segundo mandato FHC apresentadas pelo programa de governo “Avança Brasil” (Cardoso, 2008) seguiram as mesmas

linhas mestras da estratégia de 1996, com algumas diferenças que convém destacar. Embora o programa de 1998 reitere a centralidade dos programas de caráter universal, as ações programáticas foram agrupadas, nesse novo documento, segundo áreas de ação (urbano, rural etc.) e público-alvo (crianças, adolescentes, jovens e idosos). No entanto, a grande mudança ocorreu na política de enfrentamento da pobreza com grande ênfase nos programas de transferência de renda para famílias pobres.

De acordo com Draibe (2003), no governo Fernando Henrique foram realizadas reformas parciais que ocorreram no ensino fundamental (infantil e médio), na previdência social, na saúde e nos programas de inserção produtiva (microcrédito) e nos programas de combate à pobreza⁴⁴. A segunda e decisiva circunstância ocorreu com a aprovação do Fundo de Combate à Pobreza, em 2000, no ano seguinte de sua aprovação, foram criados os programas Bolsa-Alimentação (na área de saúde), Agente Jovem (Secretaria da Assistência Social) e Auxílio-gás do Ministério de Minas e Energia (2002). Esses programas foram acoplados aos anteriores, Bolsa-Escola, de 1998, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), de 1995, e outros programas de transferência preexistentes. Nascia assim a Rede Social Brasileira de Proteção Social, concebida como um conjunto de transferências monetárias às pessoas ou famílias de baixa renda, tendo em vista a proteção por risco e vulnerabilidade social. Apoiada na implantação do Cadastro Único, instrumento da unificação das transferências, a Rede Social se formava pelos seguintes programas sociais de caráter focalizados:

- Bolsa-Escola (MEC) – abril, 2001.
- Bolsa-Alimentação (MS) – setembro, 2001.
- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) (MPAS).
- Programa do Agente Jovem (MPAS).
- Bolsa-Qualificação (MT).
- Benefício Mensal – Idoso (MPAS).
- Benefício Mensal – Portadores de Deficiência (MPAS).
- Renda Mensal Vitalícia (MPAS).

⁴⁴ Cf. Draibe (2003).

- Bolsa-Renda (seguro-safra) (MA).
- Auxílio-gás (MME) – Janeiro, 2002.
- Aposentadorias Rurais (MPAS).
- Abono Salarial PIS/Pasep (CEF).
- Seguro-desemprego (MT).

A informação e o rápido sumário das características e mudanças ocorridas na política social entre 1995 e 2002 estão longe de serem exaustivas, mas já permitem compreender como se deram os contornos da estratégia social no governo FHC. Em resumo, os objetivos declarados durante a campanha presidencial para o segundo mandato foram os seguintes: consolidar a estabilidade econômica; promover o crescimento econômico sustentado; gerar emprego e oportunidades de renda; combater a fome, a pobreza, a exclusão e melhorar a distribuição de renda (CASTRO; CARDOSO JÚNIOR, 2005a).

Dessa maneira, fica claro que a sustentabilidade da estabilização econômica continuava sendo o principal objetivo governamental que passou a depender no segundo mandato FHC da ancora monetária. Ou seja, da taxa de juro elevada para conter os preços via retração da demanda doméstica, e atrair capitais externos para impedir uma desvalorização muito intensa da moeda, o que poderia comprometer as metas de inflação e o superávit primário acertadas com o FMI (CASTRO; CARDOSO JÚNIOR, 2005b).

Assim, houve a necessidade de ampliar o superávit primário nos anos de 1999 a 2002, que passou de 3,10% para 3,25% e depois para 3,35% do PIB, implicando em um forte ajuste fiscal, em particular nas contas do governo federal (GIAMBIAGI, 2005a).

Nessa segunda fase a utilização da política monetária com vista à estabilidade de preços (meta de inflação) se mostrou um instrumento pouco eficaz para atingir tal objetivo. A permanência de taxas de juros em patamares elevados, por um longo período, limitou o potencial de crescimento econômico, não garantiu o sucesso da estratégia de estabilização monetária e ainda elevou a dívida pública, em particular a dívida atrelada à taxa de juros, ver figura 5 e 6.

Embora o discurso governamental tenha passado a ideia de austeridade fiscal na fase que antecedeu a implementação do Plano Real e durante o primeiro

mandato do governo Fernando Henrique, na prática, os gastos públicos, especificamente entre 1995 e 1999 com a desvalorização da moeda tiveram muitos motivos para se elevar. O Plano Real também aprofundou a inserção do Brasil no cenário internacional através da abertura comercial, financeira e da livre movimentação do capital financeiro especulativo que foi determinante na definição e nos rumos da política econômica do país.

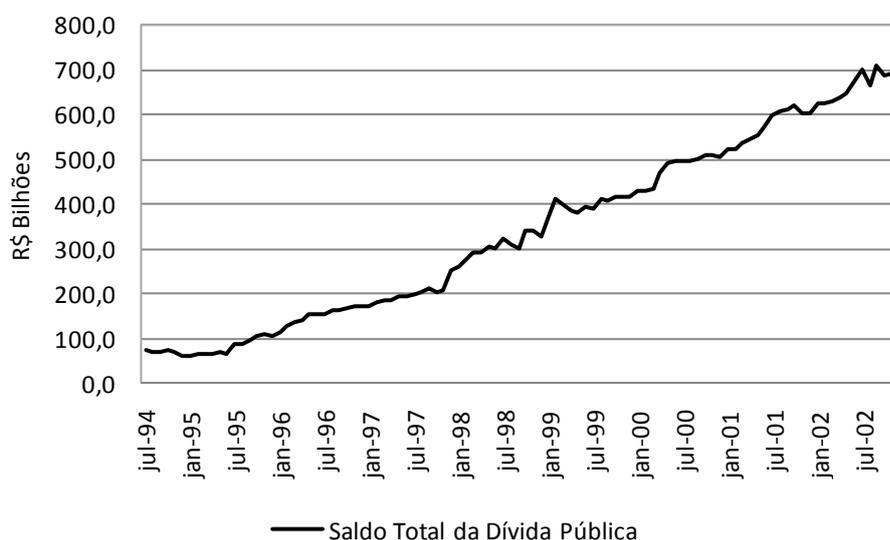


Figura 5 - Evolução da Dívida Pública (mensal) – 1994 a 2002.

Fonte: Banco Central (elaboração própria).

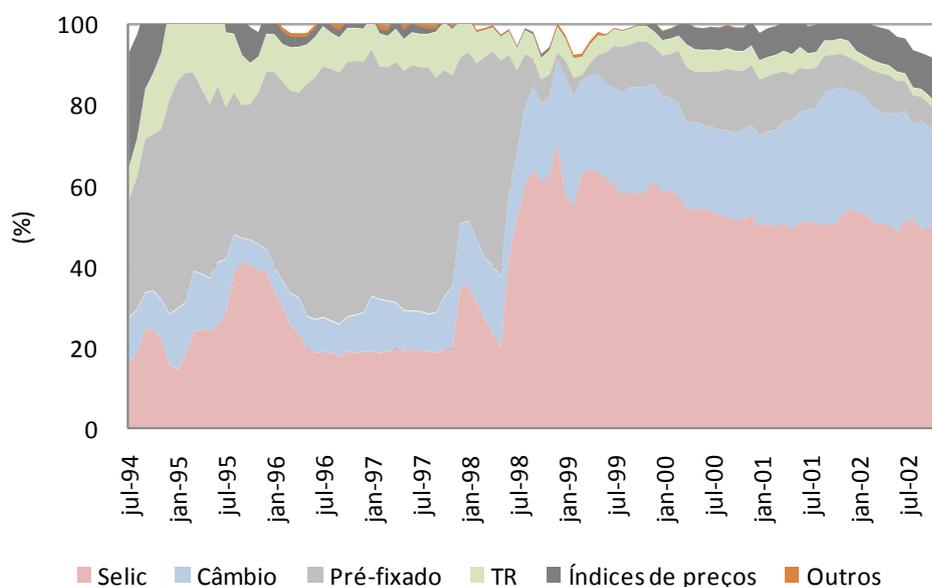


Figura 6 - (%) da Dívida Pública por indexador de 1994 a 2002 (mensal).

Fonte: Banco Central (elaboração própria).

Para Ferrari Filho (2001), o mesmo sucesso da estabilização de preço não pode ser atribuído ao desempenho da economia. O autor afirma que o PIB, no período de 1994-2000, cresceu em média 3,0% a.a. (figura 7), semelhante ao crescimento apresentado na década de 80, denominada década perdida. Sendo assim, o plano foi bem sucedido no combate à inflação, mas não se preocupou em articular uma estratégia de desenvolvimento econômico de médio e longo prazo.

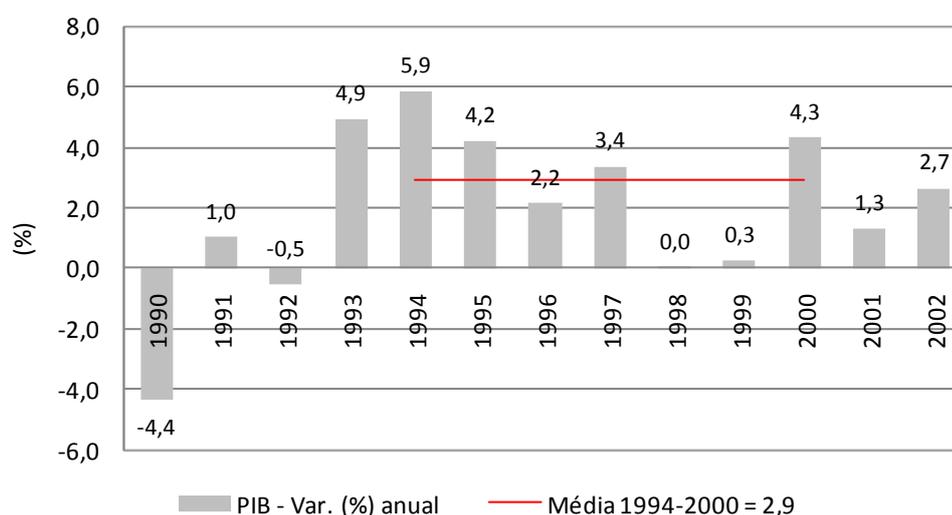


Figura 7 - Taxa de crescimento real do PIB de 1990 a 2002 – Var (%) anual.
Fonte: Banco Central.

Após flexibilizar o câmbio, em 1999, a economia brasileira passou a utilizar, em 2000, uma âncora monetária como política de meta de Inflação. Contudo, a política de metas de inflação levou a economia brasileira para outra armadilha. Para Vale (2011, p. 82) inicialmente, era difícil não utilizar uma âncora cambial para desindexar a economia enquanto houvesse o risco de desvalorização da moeda. No entanto, o câmbio fixo não se sustentaria sem um grande atrativo para o ingresso de capitais externos. O problema é que o câmbio valorizado acabou resultando em déficits na conta corrente e, conseqüentemente, em crise do balanço de pagamentos (armadilha cambial)⁴⁵. “Se no primeiro governo FHC os juros eram altos para sustentar um modelo de câmbio fixo, no segundo governo estiveram ligados ao chamado tripé macroeconômico – câmbio flutuante, metas de inflação e superávit primário”.

⁴⁵ A reação inevitável da armadilha cambial é [...] “a fuga de capitais, desvalorização cambial, e novamente política monetária contracionistas, devido à pressão inflacionária” (VALE, 2011, p. 79).

Em 2001, com o início de uma recessão nos Estados Unidos e com uma crise na Argentina, o Banco Central, em função da meta de inflação elevou novamente a taxa básica de juros⁴⁶ (tabela 1). A determinação da taxa de juros tinha se tornado o instrumento de controle das autoridades monetárias para atingir a meta de inflação.

Tabela 1 - Evolução da taxa básica de juros, 1999 a 2003 - Meta Selic (%) a.a.

Mês/Ano	mar-99	dez-99	jan-00	dez-00	jan-01	dez-01	jan-02	dez-02	jan-03	dez-03
Meta Selic (%) a.a.	45,00	19,00	19,00	15,75	15,75	19,00	19,00	25,00	25,00	16,50

Fonte: Banco Central.

Nesse sentido, para Bresser-Pereira (2003, p. 10), há sempre uma “boa razão” para se elevar a taxa de juro. As justificativas são as mais diversas: em um dado momento, o objetivo é atrair capital externo, noutra, impedir o aquecimento da economia ou o déficit em conta corrente ou, ainda, controlar a inflação, ainda que essa não seja uma inflação de demanda. Assim, para o autor “No Brasil sempre há uma “boa” razão para aumentar os juros, sem falar na má razão que é beneficiar os rentistas”.⁴⁷

Bresser-Pereira (2003) explica que uma taxa de juros elevada aumenta a dívida interna do país – a dívida interna líquida do setor público passou de R\$ 170,3 bilhões em 1995 para R\$ 660,5 bilhões em 2002, ver figura 8, e sinaliza ao exterior a insegurança das autoridades monetárias nacionais quanto à estabilidade da economia brasileira. Essa sinalização, conseqüentemente, legitima um alto “risco Brasil” e uma elevada taxa de juros paga pelos empréstimos contraídos pelo país no exterior. Mesmo assim, a ortodoxia econômica continuou a ser praticada pelo BC até o final do governo FHC. Outro inconveniente apontado é o nível de atividade econômica do país, nos oito anos de governo FHC, o PIB apresentou uma taxa média de crescimento de apenas 2,1% a.a. uma condição, praticamente, de semiestagnação.

⁴⁶ Giambiagi (2005a) explica que em 2001 a economia brasileira foi marcada por uma combinação de acontecimentos, crise de energia, a crise da Argentina e os atentados terroristas de 11 de setembro nos EUA que abalaram fortemente os mercados mundiais.

⁴⁷ A palavra rentista é derivada da palavra em inglês “rent-seeking”, que significa caçar renda, termo cunhado por Tullock (2005, p. 55). O autor não gosta dessa definição e prefere utilizar a expressão “busca por privilégios especiais”. Exemplo, se a indústria automobilística americana investe tempo e recurso para persuadir o governo a impor uma tarifa sobre as importações de carros coreanos, os cidadãos americanos são prejudicados, mesmo que a empresa automobilística ganhe com isso.

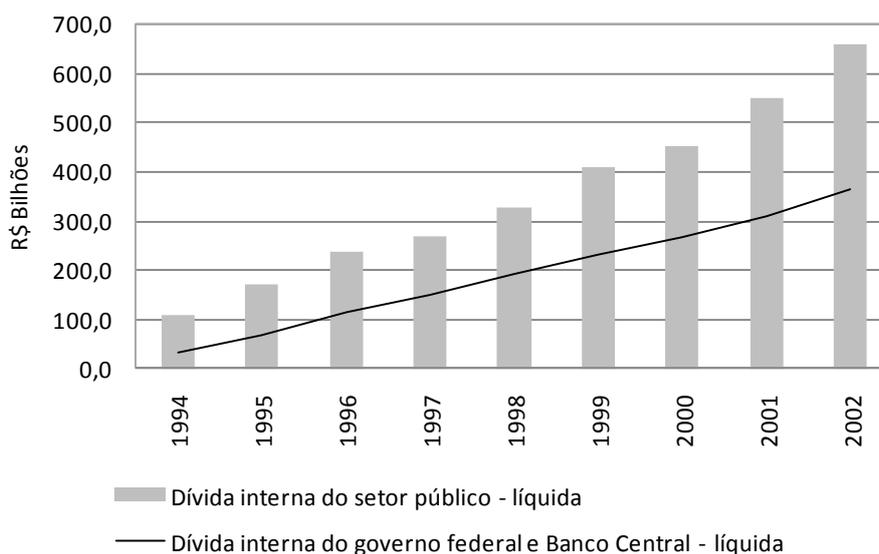


Figura 8 - Dívida interna líquida de 1994 a 2002 – R\$ bilhões.

Fonte: Banco Central.

Depois da piora estrutural das contas externas e da alta vulnerabilidade, o Brasil teve que recorrer ao FMI duas vezes, ameaçado de não honrar seus compromissos externos. A primeira vez, em 2001, com a queda de investimento externo direto, o governo solicitou um empréstimo de US\$ 15 bilhões. A segunda vez, em 2002, devido à turbulência eleitoral causada com a possível candidatura de Lula, houve uma retração na entrada de recurso externo e foi disponibilizado mais US\$ 30 bilhões (PAULANI, 2003)⁴⁸.

Bresser-Pereira (2003, p. 6) destaca que, passados quatro anos, o país novamente apresentou uma crise no balanço de pagamentos e precisou ser socorrido mais uma vez pelo FMI. O país mergulhou novamente em uma crise de balanço de pagamentos [...] “cuja relação com o alto endividamento interno e externo era evidente”. Para o autor, financiar o consumo ou o desenvolvimento com poupança externa é uma armadilha que resulta em crise de balanço de pagamentos. Esse processo é visto pelo autor como a principal explicação para o Brasil ter entrado nas duas crises de balanço de pagamentos, em 1998 e 2002, e ter solicitado ajuda financeira ao FMI.

Para Giambiagi (2005a) existiram dois governos FHC completamente diferentes entre si. O primeiro com uma política cambial rígida, dependente de

⁴⁸ “Com a rápida deterioração da situação econômica do país ao longo de 2002 (fragilização das contas externas, fuga de capitais, desvalorização cambial, aceleração da inflação, redução do ritmo de crescimento do produto)” o governo solicita o segundo socorro ao FMI de 30 bilhões (GIMENEZ, 2007, p. 128).

financiamento externo e com um desequilíbrio fiscal agudo. O segundo marcado pelo câmbio flutuante, redução do déficit em conta corrente e forte ajuste fiscal. Ambos tiveram a preocupação em controlar a inflação e, de uma forma negativa, estiveram associados ao baixo crescimento econômico, aumento da carga tributária e elevado endividamento externo e fiscal. A figura 9 demonstra a evolução da dívida externa que passou de U\$148,3 bilhões em 1994 para U\$ 241,6 bilhões em 1998 e U\$ 227,7 bilhões em 2002.

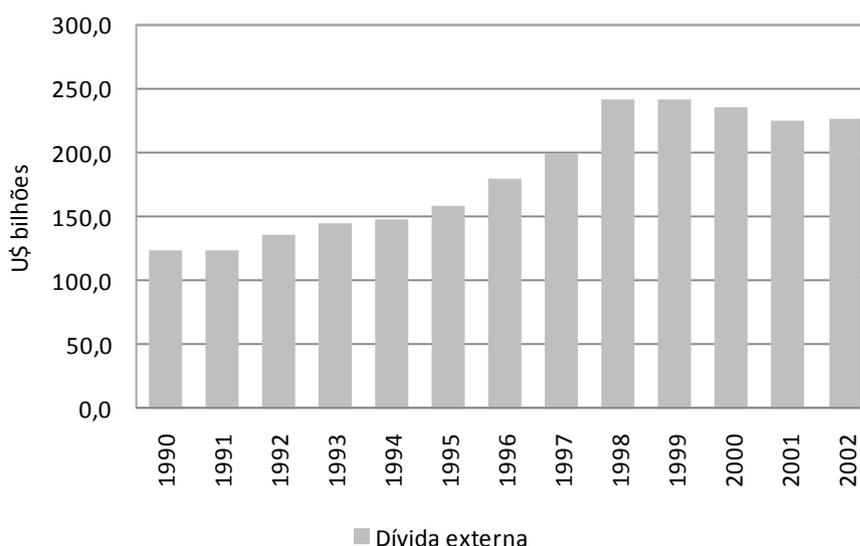


Figura 9 - Dívida externa de 1990 a 2002 – U\$ bilhões.

Fonte: Banco Central.

Fagnani (2005), explica que essa explosão do endividamento do setor público deve-se, fundamentalmente, à manutenção da taxa de juros básica da economia em patamares elevados. Por outro lado, a elevação do endividamento público também ocorreu pelos impactos da desvalorização cambial, ocorrida no início de 1999 que atingiu a parcela da dívida indexada ao dólar. Nesse contexto de instabilidade, ajuste fiscal e metas de inflação rigorosas, os juros permaneceram em patamares elevados entre 1999 a 2002, comprometendo as possibilidades de crescimento da economia e realimentando o ciclo do endividamento. Em suma, a manutenção da estabilidade e a retomada do crescimento considerada como condição necessária para a melhoria das condições de vida e da justiça social mostraram-se incompatíveis com as políticas macroeconômicas adotadas a época.

Em suma, se no primeiro governo FHC os juros foram altos para sustentar um modelo de câmbio fixo, no segundo o juros altos estiveram atrelados ao chamado

tripé macroeconômico de câmbio flutuante, metas de inflação e ajuste fiscal (superávit primário). Em conjunto, essas medidas tiveram implicações importantes sobre os rumos das políticas sociais. Nesse particular, o objetivo dessa seção foi reconstruir os traços gerais da política econômica do governo FHC, entre 1995 e 2002, identificando os aspectos importantes que influenciaram a condução das políticas sociais.

2.3 A política econômica e social no governo Lula (2003-2010)

O governo Lula também compreende dois mandatos de 2003 a 2006 e de 2007 a 2010. Ao assumir o governo em 2003, o presidente Luiz Inácio da Silva (Lula) do Partido dos Trabalhadores (PT), que havia criticado de 1995 a 2002, o governo FHC do Partido Social Democrata Brasileiro (PSDB), pela sua conversão às políticas do pensamento neoliberal, adere ao mesmo receituário no âmbito da política macroeconômica, o que também foi evidenciado pela composição de sua equipe econômica⁴⁹.

A mudança de comportamento pode ser explicada pelos problemas econômicos de 2002 que, em parte, refletiam uma crise de desconfiança associada à incerteza em torno do que ocorreria com a política econômica a partir de 2003. Giambiagi (2005b) lista três indicadores que sofreram com a influência dessa incerteza: o risco-país, que atingiu 2000 pontos-base (antes em 700 pontos-base), a taxa de câmbio, que em março de 2002 estava R\$ 2,32/US\$ e chegou a R\$3,89/US\$ em setembro do mesmo ano e a expectativa da inflação para 2003.

Carvalho (2003, grifo do autor) argumenta que mesmo os mais otimistas dos seguidores de Lula admitiam que o primeiro ano de seu governo seria marcado por grandes dificuldades e que sua política econômica seria pautada nos moldes da estratégia seguida pelo governo FHC. Nesse sentido, o processo estaria em conformidade com a conquista da credibilidade⁵⁰. A política econômica deveria convencer o “mercado” (financeiro), de que o governo assumiria os compromissos e

⁴⁹ Cf. Borges Neto (2003).

⁵⁰ Sicsú (2003, p. 312-313) explica que o termo credibilidade, segundo a teoria econômica convencional, é sinônimo de inflexibilidade para ações do governo. Ou seja, um governo ganha credibilidade quando não pode intervir na economia, no dia-a-dia, sem regras, independente das mudanças conjunturais. É como se a reputação do governo fosse um estoque de “bons comportamentos”.

honraria os “contratos”, em especial o pagamento da dívida pública (externa e interna).

Segundo Portugal e Barcellos Neto (2003, p. 273), o governo Lula “manteve o tripé de sustentação da economia baseado no sistema de metas de inflação” – atitude confirmada pela elevação da taxa de juros no início de 2003 – com câmbio flutuante e ajuste fiscal (superávit primário). Agindo assim, o novo governo frustra a expectativa de que a chegada do PT ao poder seria a indicação de uma ruptura na condução da política econômica.

Dessa maneira, o primeiro mandato teve como objetivo o combate à inflação via aumento da taxa de juros, além disso, o governo definiu um aperto para o superávit primário que passou de 3,7% para 4,25% do PIB em 2003 (meio ponto percentual acima do que o governo anterior havia acordado com o FMI), assim, a ortodoxia fiscal e monetária foi a regra na agenda do governo Lula até o final do seu primeiro mandato em 2006 (GIAMBIAGI, 2005b).

Segundo Novelli (2010, p. 227) uma parcela da esquerda petista (que deixou o partido em 2003) acreditava que o governo Lula era “o terceiro mandato de Cardoso”. Sicsú (2003, p. 311, grifos do autor) explica que surgiram várias teses dentro do governo para justificar as opções e/ou as decisões para seguir a mesma estratégia de política econômica: (i) “*não existia alternativa*”; (ii) “*existe alternativa, mas não podemos mudar o modelo de forma brusca – “não vamos dar cavalo de pau em transatlântico*”; (iii) “*o remédio é amargo, mas é necessário*”.

Nesse sentido, o foco da política econômica foi o combate à inflação. Nos primeiros meses de governo houve um aumento da taxa de juros que passou de 18,75% em fevereiro de 2002 para 26,5% em fevereiro de 2003, esse aumento tinha como objetivo reduzir a inflação (Banco Central, 2012).

No entanto, Gonçalves (2003) explica que a fonte dessa pressão inflacionária estava na desvalorização cambial ocorrida no decorrer da campanha eleitoral em 2002. Essa inflação de custo foi combatida com políticas restritivas orientadas para uma inflação de demanda. Para o autor, ainda que essa medida possa funcionar como contrapeso ao aumento de custo, isso não garante uma trajetória sustentável de queda da inflação. O resultado imediato dessa medida é a queda do investimento e do consumo, conseqüentemente, uma contração da produção e da renda, em paralelo a um aumento do desemprego. Outro impacto negativo da política de juros

alto é o aumento dos custos financeiros (dívida pública) – boa parte da dívida pública de 2003 a 2006 estava atrelada à taxa básica de juros – Selic, conforme demonstra a figura 10.

A dívida pública foi elevada significativamente com a política econômica adotada no governo Lula. A dívida passou de R\$717,6 bilhões em janeiro de 2003 para R\$1.000,2 trilhão em dezembro de 2005 (ver figura 11). A dívida interna foi a grande responsável pelo aumento da dívida pública, essa passou de R\$ 742,4 bilhões em 2003 para R\$1,147,9 bilhões em 2006 (ver figura 12).

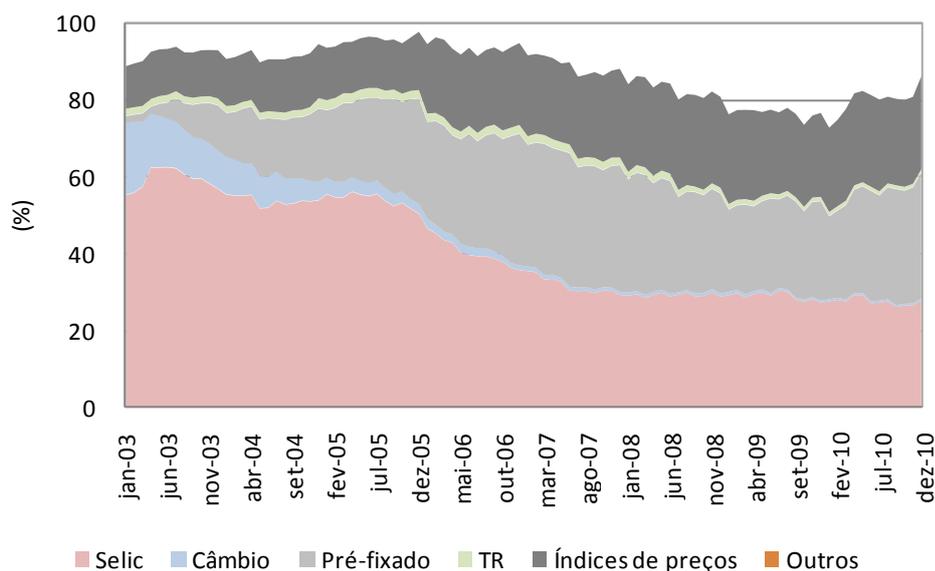


Figura 10 - (%) da Dívida Pública por indexador de 2003 a 2010 (mensal).

Fonte: Banco Central (elaboração própria).

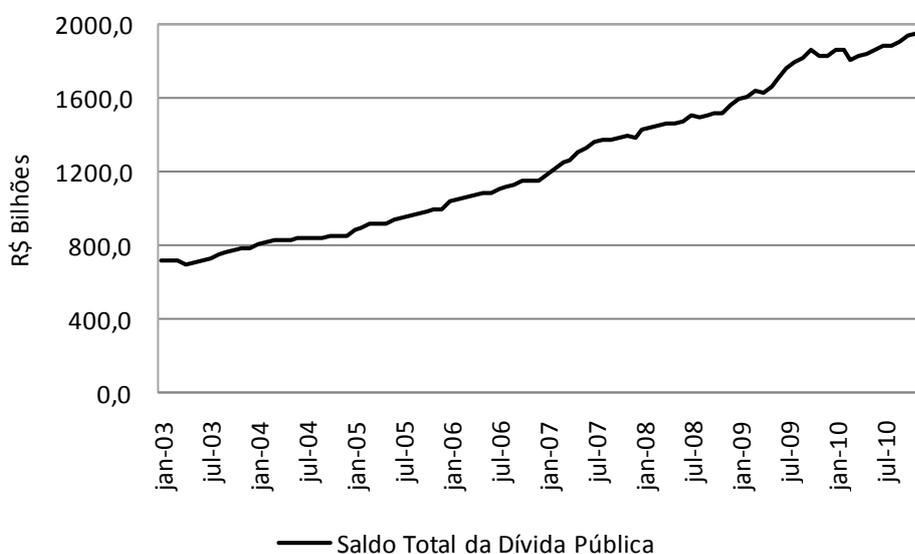


Figura 11 - Evolução da Dívida Pública de 2003 a 2010 (mensal).

Fonte: Banco Central (elaboração própria).

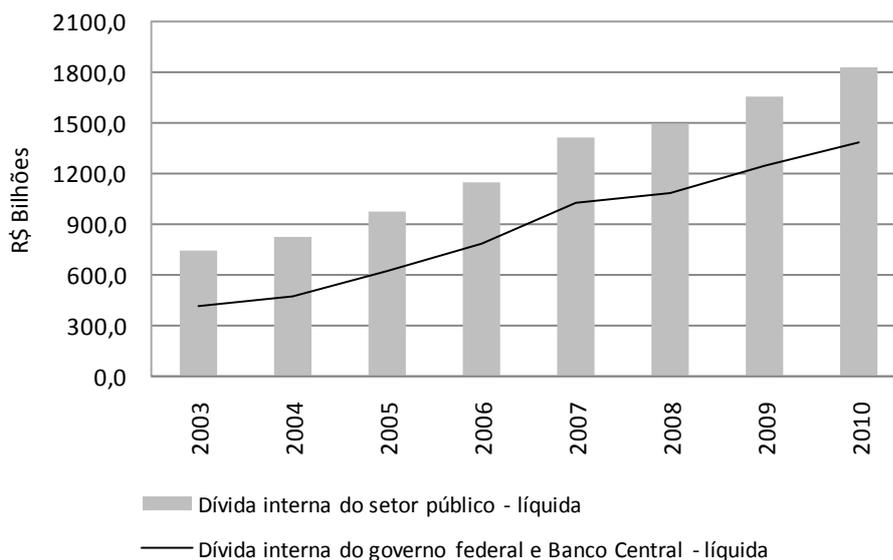


Figura 12 - Dívida interna líquida de 2003 a 2010 – R\$ bilhões.

Fonte: Banco Central.

Nesse cenário, a armadilha da dívida persiste, pois “juro alto aumenta dívida pública, agrava o risco-país e pressiona o câmbio”. A política de juro alto acaba atraindo capital de curto prazo e capital especulativo, isso acaba aumentando a volatilidade e o risco de depreciações abruptas da taxa de câmbio, conseqüentemente, o resultado são novas pressões inflacionárias com maior vulnerabilidade externa (GONÇALVES, 2003, p. 35).

Dessa maneira, a política macroeconômica de Lula favoreceu e contentou rentistas com o retorno oferecido pelas aplicações financeiras. Ianoni (2009, p. 176), explica que “no centro hegemônico do novo pacto sociopolítico estão os rentistas – detentores dos ativos financeiros, como os títulos públicos, cuja maior parte é remunerada pelas taxas de juros reais mais altas do mundo”.

O governo conquistou a credibilidade junto ao segmento financeiro da economia, todavia, não conquistou a credibilidade com os demais setores, capazes de promover o crescimento econômico (CARVALHO, 2003). Como resultado dessa política alguns indicadores apresentaram melhoras expressivas, como é o caso da taxa de câmbio e dos índices de preços. O câmbio em janeiro de 2003 estava R\$ 3,50/US\$ e passou para R\$2,90/US\$ em dezembro do mesmo ano, a inflação em novembro de 2002 que era de 3,0% (IPCA) e 5,2% (IGP-M), em dezembro de 2003 reduziu-se para 0,5% e 0,6%, respectivamente (ver figura 13). Dessa maneira, no campo financeiro houve uma redução da taxa de juros nominal – Selic, essa foi

reduzida para 16,5% em janeiro de 2004, consistente com uma queda contínua da inflação.

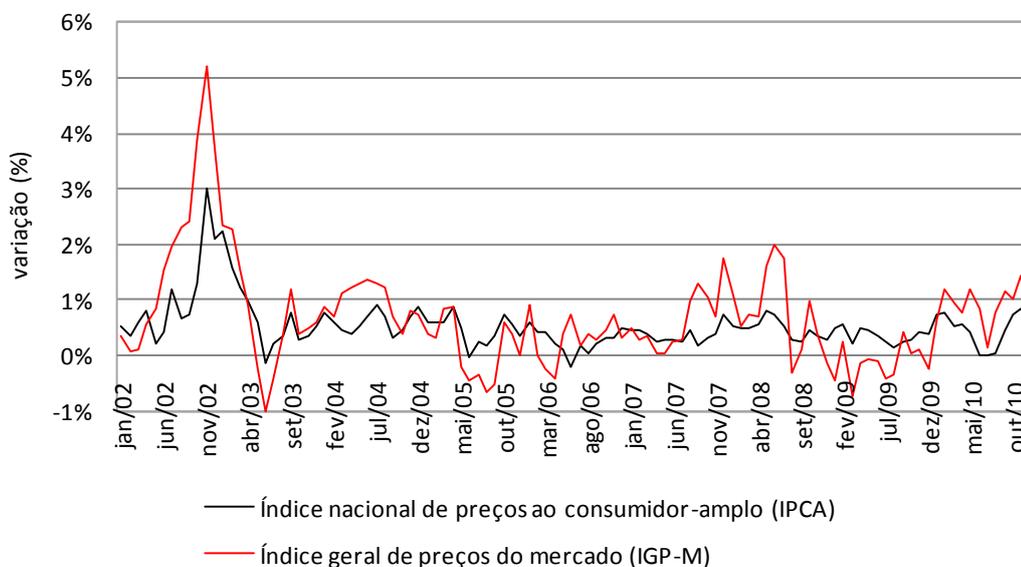


Figura 13 - IPCA e IGP-M de 2002 a 2010 - Var (%) mensal.

Fonte: Banco Central (Elaboração própria).

Com uma política econômica ortodoxa de elevadas taxas de juros e com a aceleração e consolidação de saldos positivos na balança comercial, além dos aumentos dos superávits primários, as taxas de inflação caíram sistematicamente. Mesmo a apreciação da taxa de câmbio não impediu um desempenho positivo das contas externas, especialmente da balança comercial que passou de U\$ 24,8 bilhões em 2003 para U\$ 46,5 bilhões em 2006. O fator determinante para a obtenção do desempenho positivo foi a expansão das exportações. O resultado das transações correntes, depois de ter sido deficitária em U\$ 7,6 bilhões em 2002, também apresentou superávit de 2003 a 2007, com destaque para 2005 e 2006 com um saldo de U\$ 14,0 bilhões e U\$ 13,6 bilhões, respectivamente (ver figura 14).

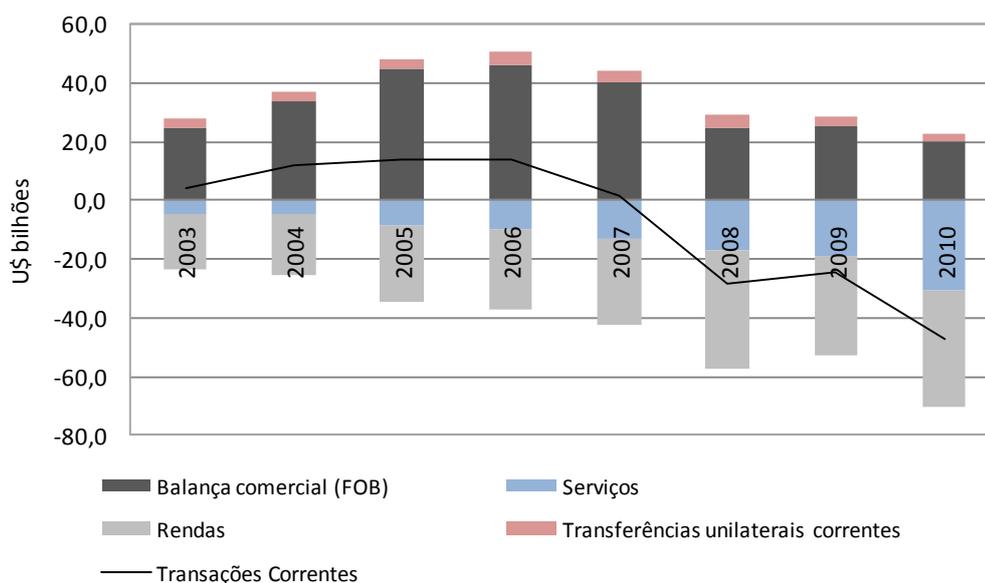


Figura 14 - Composição do Saldo em Transações correntes de 2003 a 2010.

Fonte: Banco Central (elaboração própria).

Importante destacar que, em função dos notáveis resultados apresentados pela balança comercial, vários indicadores externos melhoraram substancialmente. Além da economia brasileira ter tido superávits em conta corrente, a dívida externa líquida do país diminuiu em termos absolutos de U\$227,7 bilhões em 2002 para U\$188,0 bilhões em 2005, essa redução também ocorreu devido à apreciação cambial e seu volume foi reduzido em relação ao PIB. No entanto, o mesmo não pode ser constatado em relação a dívida interna (ver figura 15).

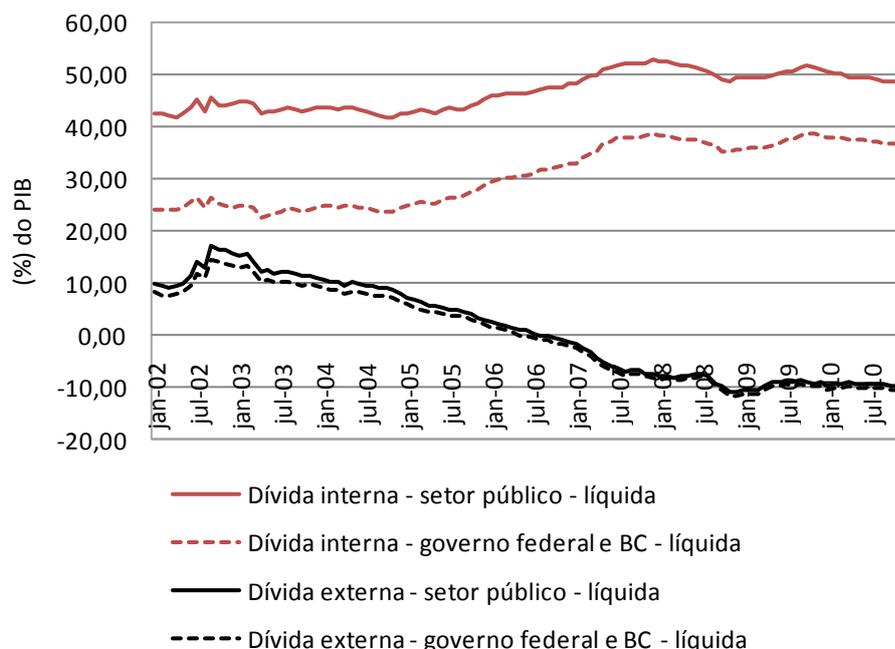


Figura 15 - Dívida Líquida interna e externa de 2002 a 2010 em % do PIB.
Fonte: Banco Central (elaboração própria).

De acordo com Portugal e Barcellos Neto (2003), embora a opção de manter o sistema de metas de inflação com câmbio flutuante e aperto fiscal tenha sido correta, o primeiro mandato está longe de ser isento de críticas. A busca pela estabilidade resultou em juros elevados, forte ajuste fiscal e baixo crescimento econômico. Para Paulani (2003, p. 61, grifo do autor) a “credibilidade” “cobra um alto preço pela fidelidade”. A autora questiona de que serve a tão buscada e defendida credibilidade, se não é para permitir prioritariamente a retomada do crescimento econômico e do emprego? O primeiro mandato do governo Lula apresentou um crescimento médio de 3,5% entre 2003 e 2006, e uma elevada taxa de desemprego no mesmo período (tabela 2). Contudo, Paulani (2003, p. 64), acredita que as perversas consequências das políticas adotadas pelo governo FHC eram de natureza estrutural, enquanto a ortodoxia do início do governo Lula (que foi mantida ao longo de todo seu primeiro mandato) era de natureza “indiscutivelmente conjuntural”.

Tabela 2 - PIB e Taxa de Desemprego de 2003 a 2010 - Var. % anual.

Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Média 2003/2006	Média 2003/2006
PIB - Var (%)	1,15	5,71	3,16	3,96	6,09	5,17	-0,33	7,53	3,5	4,62
Taxa de Desemprego	10,5	9,72	10,2	9,22	8,92	7,78	9,05	-	-	-

Fonte: Banco Central e Ipeadata

A política macroeconômica do governo Lula reproduziu não somente a política de geração de superávit primário do segundo mandato do governo FHC, mas também a política de apreciação do Real do primeiro mandato. Ademais, segundo Paulani (2003, p. 66), o discurso do governo de que era necessário manter o mesmo modelo de política econômica porque o Brasil estava “a beira do precipício” não se justificou. Não existia nenhum indicador de que o processo inflacionário estivesse fora de controle, prova disso foi a redução da inflação já em 2003 (essa tinha sido provocada apenas pelo aumento do dólar). O nível de reservas permaneceu estável em janeiro de 2002 com U\$36,2 bilhões, já em janeiro de 2006 passou para U\$56,9 bilhões (ver figura 16). Além disso, a balança comercial produziu superávits dentro do mesmo período e o acordo com o FMI permitia uma folga fiscal ao governo.

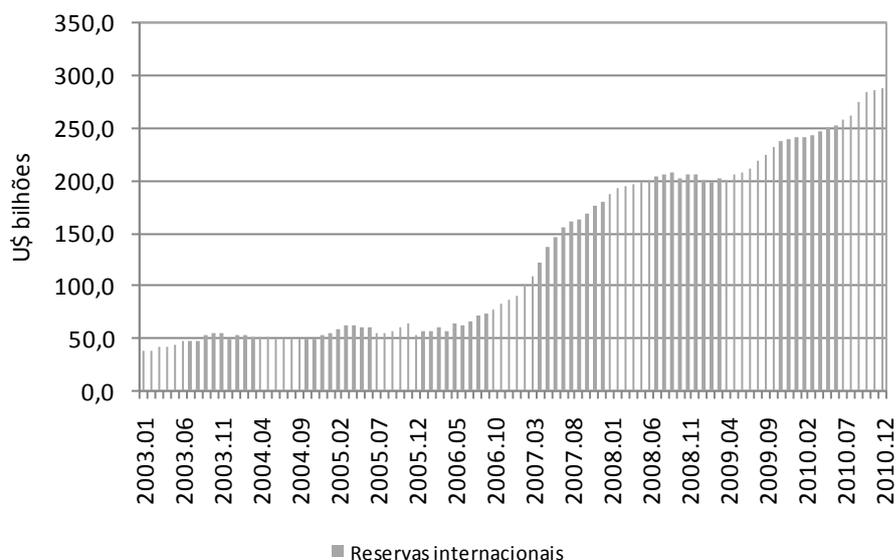


Figura 16 - Reservas Internacionais de 2003 a 2010 (mensal).

Fonte: Banco Central (elaboração própria).

Para a autora essa política fundada na lógica da credibilidade interessa ao capital especulativo que se aproveita das altas taxas de juros para ganhar cada vez

mais com as aplicações financeiras. O resultado disso é o aumento da vulnerabilidade externa o agravamento das contas públicas e o baixo crescimento econômico com altas taxas de desemprego.

De acordo com Sicsú (2003, p. 313) o tripé ortodoxo-liberal retira do governo a capacidade de intervir na economia através do uso das políticas monetária, cambial e fiscal. “A política fiscal é quase anulada, já que as metas de superávits primários retiram do governo a sua capacidade de realizar gastos em investimentos e em programas sociais”. Já a liberalização financeira, ao permitir inúmeras transações com o exterior, retira a efetividade da política cambial na medida em que as reservas do Banco Central se tornam insuficientes diante do poder de ataque especulativo dos mercados financeiros nacionais e internacionais. Diante disso:

Se o governo não cumprir com a meta fiscal de superávit primário, estaria demonstrando que a capacidade de saldar suas dívidas reduziu-se, o que provocaria uma fuga avassaladora de capitais, seguida de uma crise cambial, o que obrigaria o governo a recuar. Se o BC reduz a taxa de juros, por exemplo, por pressões do governo, para um patamar que não contém a inflação e não recompensa o risco de carregamento de um título de um mercado emergente, isto provocaria uma fuga avassaladora de capitais, seguida de uma crise cambial, o que obrigaria o governo a recuar. Sendo assim, seguir o tripé sugerido pela teoria econômica conservadora é o caminho para que ele [governo] ganhe credibilidade e acumule reputação. Enfim, um governo cujas políticas econômicas são impotentes é aquele que gera credibilidade e acumula reputação (SICSÚ, 2003, p. 313, grifo nosso).

De acordo com Gimenez (2007) o biênio 2005/2006 confirmou o temor de muitos críticos da política econômica. Mesmo sem novos acordos com o FMI, a equipe econômica do governo continuou com a mesma receita – elevação das metas para superávit primário, austeridade fiscal e juros altos. Dessa maneira, sinalizava ao mercado financeiro que, mesmo sem o auxílio do FMI, a austeridade e as políticas ortodoxas permaneceriam. O que Batista Júnior (2005 apud Gimenez, 2007, p. 133) chama de “FMI doméstico”, instalado no Ministério da Fazenda e no Banco Central.

Em resumo, as políticas de caráter ortodoxo acabaram limitando o crescimento econômico, aumentaram a taxa de desemprego e restringiram as despesas com as políticas sociais, em função da necessidade de obtenção de elevados superávits primários para pagamento de juros e amortizações financeiras. Nesse cenário, a disputa entre políticas sociais focalizadas e universais continuou a dominar o debate dentro do núcleo dirigente do governo Lula. Mas, assim como no governo FHC, o governo Lula também aderiu aos programas sociais de caráter focalizado.

Na opinião de Costa (2009, p. 701) ao assumir a presidência, Lula não tinha uma agenda social definida pela ausência de uma compreensão da real complexidade estrutural do sistema de proteção social no país. Nesse particular, o Programa Fome Zero (“Fome Zero”) ocupou, no primeiro momento, o espaço da agenda política social do governo. “A ação do Estado na política social estava centralizada no combate aos problemas da fome” por meio de uma proposta de política de segurança alimentar direcionada para a população mais carente, essa foi a principal marca da ação social do governo Lula para o Brasil. Nesse sentido, foi criado em 2003 o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA).

No entanto, o MESA teve uma breve administração e foi extinto em 2004. Costa (2009) explica que no mesmo ano foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A criação do Ministério significou a ruptura com o movimento de combate à fome do primeiro ano de governo. A nova linha de ação se consolidou pela unificação dos programas de transferência de renda criados pelo governo FHC (Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás, Cartão-Alimentação etc.) e por algumas iniciativas do Programa Fome Zero, essa iniciativa se materializou no Programa Bolsa Família (PBF), esse sim passou a ser a principal política social de Lula.

Dessa forma, o governo Lula deu continuidade às políticas sociais do governo FHC através de políticas focalizadas de auxílio aos pobres. A importante diferença do governo Lula foi a capacidade de expansão do programa⁵¹. Ou seja, apesar da

⁵¹ O Programa Bolsa Família em 2004 beneficiou 6.5 milhões de famílias com um gasto anual de R\$ 3,7 bilhões, em dezembro de 2005 foram 8.9 milhões de famílias, 2006 (11,2); 2007 (11,2); 2008 (11,3); 2009 (12,3), em 2010 foram 12,7 milhões de famílias com um gasto anual de R\$ 13,4 bilhões segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS, 2012).

crítica no campo econômico e social feita ao governo FHC, Lula não apenas manteve como ampliou as bases essenciais dos programas implementados pelo antigo governo (COSTA, 2009). No entanto, apesar da expansão, esses programas não se configuram como um direito social, e sim como um auxílio governamental, que pode ser alterado ou excluído a qualquer momento, dependendo do interesse de cada governo.

O dinamismo da transferência de renda produziu impactos importantes e positivos para a natureza distributiva e assistencial no país. Entretanto, os recursos federais destinados às áreas de educação e saneamento foram fortemente contraídos, indicando que a sociedade brasileira ainda mantém um déficit social elevado em áreas básicas (COSTA, 2009).

Fagnani (2011) explica que outras propostas também foram aprovadas, em 2004, por exemplo, a Política Nacional de Habitação - habitação popular (programa formado com recursos do OGU para famílias com renda mensal de até três salários mínimos e recursos do FGTS para famílias com renda inferior a cinco salários mínimos) e a Política Nacional de Saneamento e Transporte Urbano. Todavia, na prática a política habitacional continuou a ter alcance reduzido dado os baixos recursos do OGU repassados ao programa e com a área de saneamento básico não foi diferente.

Além das propostas mencionadas, outras medidas também foram implantadas com destaque para o Programa de Saúde da Família, Programa Farmácia Popular, reestruturação da atenção de urgência e emergência (Samu) e o Programa Brasil Sorridente. Em 2004 foi criado o Programa Universidade para Todos (Prouni) que ofereceu bolsas de estudo, em instituições privadas, a estudantes de baixa renda (também foram efetivadas as políticas de inclusão para o ensino superior de negros e índios).

Entretanto, no início do governo Lula foi aprovada duas reformas estruturais (que o governo FHC não havia conseguido aprovar): a Reforma da Previdência (que transferiu para o setor privado, via fundos de pensão, uma parcela significativa das aposentadorias do funcionalismo público e instituiu a cobrança dos inativos, dentre

outras medidas)⁵² e a Reforma Tributária. Também foi aprovada a Lei de Falência⁵³ e o projeto da Parceria Público-Privado – PPP (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010).

Fazendo um balanço geral, a primeira etapa do governo manteve os juros elevados atrelados às metas de inflação, aprofundou o esforço para gerar superávits primários com vista ao pagamento do serviço da dívida e comandou um crescimento pífio e errático da economia brasileira. No campo social adotou as políticas focalizadas de auxílio aos pobres, assim como seu antecessor.

Já a segunda etapa do governo Lula (2007-2010) foi marcada pela mudança na equipe econômica, ocorrida em 2006, e pela retomada do crescimento econômico com redução das taxas de juros e da taxa de desemprego. Além disso, corresponde ao período de administração da crise financeira internacional – *subprime* do mercado americano (2008). Segundo Fagnani (2011) o segundo mandato se destacou pela conciliação entre os objetivos macroeconômicos e sociais, que já não se realizava há algum tempo.

Para o autor (2011, p. 15, grifo do autor) alguns acontecimentos foram favoráveis, em especial para o mercado de trabalho e para as contas públicas com possibilidades de ampliação das despesas sociais. Após a crise financeira internacional a força do “pensamento único” foi reduzida e a agenda de “Estado Mínimo” acabou perdendo influência. Houve um novo impulso para a consolidação das políticas universais, assim como para o avanço das ações voltadas ao combate da extrema pobreza.

Para Fagnani (2011) muitas ideias do pensamento neoliberal passaram a ser questionadas com mais ênfase. Além disso, instituições como o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o FMI reconheceram o fracasso das políticas inspiradas no Consenso de Washington. O novo contexto abriu espaço para uma ampliação do papel do Estado e para a consolidação da proteção social prevista na Constituição Federal de 1988. Contudo, antes mesmo da crise internacional, o governo brasileiro já havia reforçado a necessidade da postura desenvolvimentista com o lançamento, em 2007, do Programa de Aceleração do

⁵² Cf. Marques e Mendes (2007).

⁵³ De acordo com Paulani (2006, p. 18) a Lei de Falências colocou “[...] os interesses dos credores do sistema financeiro à frente dos interesses dos trabalhadores e dos interesses do Estado no gerenciamento das massas falidas”.

Crescimento (PAC), com vistas a impulsionar os investimentos públicos e privados na área de infraestrutura econômica e social.

Nesse sentido, ao comparar o primeiro e segundo mandato do governo Lula percebemos alguns avanços. Entre 2003 e 2006, o PIB cresceu uma taxa média de 3,5%. Já entre 2007 e 2010, esse patamar saltou para 4,6%, com destaque para o ano de 2007 com 6,0% e 2010 com 7,5%. Os resultados também sofreram a influência positiva da redução das taxas de juros ao longo dos oito anos de governos (ver tabela 3).

Tabela 3 - Evolução da taxa básica de juros, 2003 a 2007 - Meta Selic (%) a.a.

Mês/Ano	jan-03	dez-03	dez-04	jan-05	dez-05	dez-06	dez-07	jan-08	dez-08	dez-09	jan-10	dez-10
Meta Selic (%) a.a.	25,00	16,50	17,75	17,75	18,00	13,25	11,25	11,25	13,75	8,75	8,75	10,75

Fonte: Banco Central.

Para Nakatani e Oliveira (2010) a política econômica do governo continuou fiel as políticas neoliberais. Toda a gestão econômica do governo foi direcionada para a estabilidade monetária, ficando o crescimento econômico dependente, em grande parte, das decisões privadas dos capitalistas nacionais e internacionais, em particular aqueles vinculados à esfera financeira. Nesse sentido, não foi diferente a política macroeconômica do segundo mandato, apesar da flexibilização da política fiscal e do governo ter apresentado projetos com objetivos de longo prazo. A viabilidade desses projetos continuava condicionada aos resultados da política macroeconômica da estabilização e do capital especulativo.

Ademais, esse otimismo começou a sofrer com os impactos negativos da crise dos títulos imobiliários, em 2007, que inicialmente ocorreu no mercado americano e depois se espalhou para os mercados mundiais. Sem aprofundar aqui as discussões sobre o tema, no Brasil esse reflexo foi sentido de forma mais significativa em 2009 quando a economia sofreu uma desaceleração econômica: o PIB retraiu 0,3%.

A situação das contas externas foi se deteriorando progressivamente com a excessiva valorização do câmbio (o câmbio em maio de 2005 estava R\$ 1,60/US\$ e chegou a R\$2,40/US\$ em fevereiro de 2009), e com a desaceleração das economias mundiais. O saldo da balança comercial, que em 2006 atingiu U\$ 46,5 bilhões, caiu

para U\$ 40,0 bilhões em 2007 e para U\$ 20,1 bilhões em 2010, o saldo das transações correntes, que era superavitário até 2006, se reduziu para U\$ 1,6 bilhões, em 2007, tornando-se deficitário em U\$ 28,2 bilhões em 2008 e U\$ 47,3 bilhões em 2010 (ver figura 14, acima). Diante dessas pressões, e praticando a mesma política econômica, o Banco Central, a partir de abril de 2008, passou a elevar novamente a taxa de juros. A Selic passou de 11,25% para 13,75% (ver tabela 3, acima).

Entretanto, mesmo com alguns indicadores positivos, a dívida pública continuou sendo o grande problema devido à política macroeconômica adotada. A dívida líquida total do setor público, em valores nominais, ao final de 2002 era de R\$ 687,3 bilhões e passou para R\$ 1.153,5 bilhões em 2006, mas em 2010 atingiu R\$ 1.863,2 bilhões. A parcela interna em relação ao PIB era de 44,7% em 2002 e passou para 48,4% em 2006, mas em 2010 atingiu 48,7% ficando praticamente estável em relação a 2006.

Ao longo do tempo, a dívida externa líquida chegou a ser quase irrelevante e ao final de 2006 perdeu peso a ponto de, atualmente, o setor público brasileiro ser credor líquido do exterior (dívida negativa). Por outro lado, a dívida mobiliária federal se elevou significativamente. Um dos fatores que favoreceu a redução da dívida externa líquida foi o aumento das reservas internacionais, que em janeiro de 2007 era de U\$ 91,1 bilhões e passou a U\$ 288,6 bilhões em dezembro de 2010.

No âmbito da política social, o período de 2006 a 2010 é marcado pela consolidação e ampliação do Programa Bolsa Família (o programa que atendia em 2004 6,5 milhões de famílias passou a atender 12,7 milhões em 2010). Em paralelo, foi dado continuidade ao processo de consolidação das políticas universais, previsto desde 1988, através da ampliação das políticas de assistência social (redução para 65 anos a idade mínima para que o idoso possa receber o benefício), ampliação do SUS. Além de medidas para aumentar os investimentos nas áreas de saneamento e habitação popular (FAGNANI, 2011).

Pelo exposto, os acontecimentos no governo Lula assumiram uma situação de certa forma paradoxal. Ao longo dos oito anos de governo FHC, Lula e o PT tiveram uma postura crítica em relação à condução da política econômica de estabilização da economia. No entanto, “surpreendentemente”, Lula e sua equipe econômica “bebem” da mesma fonte teórica da ortodoxia neoliberal do antigo

governo e da mesma forma na área social o governo Lula aderiu aos programas sociais de caráter focalizado. Ou seja, apesar das críticas no campo econômico e social feita ao governo FHC, Lula não apenas manteve como ampliou as bases dessas políticas e programas.

2.4 Estratégia Social, financiamento e Ciclo de bem-estar de 1995 a 2010

O período de 1995 a 2010 no Brasil apresentou como característica a incompatibilidade entre a reforma econômica neoliberal e a garantia dos direitos sociais previstos pela CF/88. Duas agendas disputaram a condução da política social na década de 90. Uma delas é a perspectiva minimalista (focalizada) e a outra é a perspectiva universalista prevista pela Constituição Federal. Na primeira, a proteção social estaria subordinada à política de ajuste fiscal que tinha como proposta programas sociais focalizados nas camadas mais pobres da população. A segunda deveria responder à necessidade de todos os cidadãos, via seguridade social e demais políticas garantidas pela CF/88.

Essa exposição tem como objetivo compreender como foram conduzidas as políticas sociais nos dois mandatos do governo FHC e Lula, à luz das reformas neoliberais, a fim de identificar possíveis similaridades, avanços e limites. No entanto, a análise detalhada dos principais programas sociais de cada governo foge ao escopo desse trabalho. O enfoque tem um caráter mais geral e seu objetivo é compreender os principais movimentos e configurações da proteção social brasileira. O último capítulo complementa esse panorama, apresentando a evolução das despesas do Orçamento Geral da União para cada área social.

No Brasil houve a construção institucional de um sistema de proteção social que resultou na CF/88. Todavia, na contramão desse processo, o país sofreu restrições na ampliação da proteção social devido aos ajustes macroeconômicos implantados através das reformas neoliberais da década de 1990. O ajuste econômico acabou determinando uma nova agenda de políticas sociais, por meio de programas focalizados na parcela mais pobre da população.

A estratégia focalizada produziu algumas ações ou programas de transferência direta de renda, como é o caso do Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás, Cartão-Alimentação etc., do governo FHC, ou do Programa Bolsa

Família (PBF), implementado em 2004, pelo governo Lula. Ainda assim, as políticas focalização não tiveram o poder de impedir os avanços das políticas universais de proteção social estruturadas pela Constituição Federal de 1988.

No plano econômico o governo de Fernando Henrique apresentou um desempenho insatisfatório (baixo crescimento, altas taxas de juros, altas taxas de desemprego etc.) e deixou uma elevada dívida pública para o governo seguinte. Nos oito anos de governo Fernando Henrique a carga tributária cresceu de 28,4% em 1995 para 32,3% em 2002. Segundo Bresser-Pereira (2003) grande parte deste excedente foi gasto em programas sociais nas áreas de educação, saúde, renda mínima, assistência social, reforma agrária e assistência aos pequenos produtores rurais. Para o autor, ao final do governo FHC, é preciso reconhecer que, embora o país continue injusto, avanços significativos foram realizados na área social.

A tabela 4 demonstra a evolução do PIB e de alguns indicadores sociais a fim de confirmar se realmente alguns avanços podem ser observados no governo FHC. A taxa de mortalidade infantil por mil nascidos vivos (menores de um ano) caiu de 37,9 para 28,4. A taxa de analfabetismo caiu de 15,5% em 1995 para 11,9% em 2002. No entanto, o Coeficiente de Gini ficou praticamente estável e a taxa de pobreza passou de 35,1% em 1995 para 34,4% em 2002.

Tabela 4 - Indicadores Sociais de 1995 a 2002.

Ano	Governo	PIB - Var (%) anual	Taxa de Desemprego	Coeficiente de Gini	Taxa de mortalidade (por mil)	Taxa de extrema pobreza (%)	Taxa de pobreza (%)	Analfabetos - pessoas com 15 anos ou mais (%)
1995	1º FHC	4,2	6,7	0,60	37,9	15,2	35,1	15,5
1996		2,2	7,6	0,60	36,4	15,6	34,7	14,6
1997		3,4	8,5	0,60	34,8	15,6	35,2	14,7
1998		0,0	9,7	0,60	33,2	14,5	34,0	13,8
1999	2º FHC	0,3	10,4	0,59	31,7	15,0	35,3	13,3
2000		4,3	-	-	30,1	-	-	-
2001		1,3	10,0	0,60	29,2	15,3	35,2	12,4
2002		2,7	9,9	0,59	28,4	14,0	34,4	11,9

Fonte: Ipeadata (Elaboração própria).

Conforme observamos anteriormente, os oito anos de governo Lula não foram diferentes do segundo governo FHC no que se refere à condução da política macroeconômica (manteve o mesmo tripé de sustentação da economia baseado no sistema de metas de inflação com taxas de juros elevadas, câmbio flutuante e ajuste

fiscal). O governo Lula optou por uma política econômica ortodoxa, com vistas à estabilização da economia para restaurar sua credibilidade junto ao mercado financeiro nacional e internacional, dando continuidade às políticas econômicas do governo Fernando Henrique.

Toda a gestão econômica do governo Lula foi direcionada para a estabilidade monetária, a política econômica ficou dependente, em grande parte, das decisões privadas dos capitalistas nacionais e internacionais, em particular aqueles vinculados à esfera financeira. Nesse contexto, embora a condução da política econômica tenha sido a mesma, a segunda etapa foi marcada pela retomada do crescimento econômico com redução das taxas de juros e das taxas de desemprego, bem como por uma melhora dos indicadores sociais.

A carga tributária também se elevou e passou de 31,9% em 2003 para 33,6% em 2010 (a carga tributária federal passou de 22,0% para 23,5% no mesmo período), soma-se a isso uma melhora das contas públicas, a partir do segundo mandato, que abriu espaço para uma ampliação das despesas sociais e dos programas de transferência de renda. A tabela 6 demonstra a evolução de alguns indicadores sociais nos dois mandatos do governo Lula. A taxa de mortalidade infantil por mil nascidos vivos caiu de 27,5 para 22,5 em 2009. A taxa de analfabetismo caiu de 11,6% em 2003 para 9,7% em 2009. O Coeficiente de Gini caiu de 0,58 em 2003 para 0,54 em 2010 e a taxa de pobreza passou de 35,8% em 2003 para 21,4% em 2009.

Tabela 5 - Indicadores Sociais de 2003 a 2010.

Ano	Governo	PIB - Var (%) anual	Taxa de Desemprego	Coeficiente de Gini	Taxa de mortalidade (por mil)	Taxa de extrema pobreza (%)	Taxa de pobreza (%)	Analfabetos - pessoas com 15 anos ou mais (%)
2003	1º LULA	1,2	10,5	0,58	27,5	15,2	35,8	11,6
2004		5,7	9,7	0,57	26,6	13,2	33,7	11,4
2005		3,2	10,2	0,57	25,8	11,5	30,8	10,9
2006		4,0	9,2	0,56	25,0	9,4	26,8	10,2
2007	2º LULA	6,1	8,9	0,56	24,1	8,7	24,2	9,9
2008		5,2	7,8	0,55	23,3	7,6	22,6	10,0
2009		-0,3	9,1	0,54	22,5	7,3	21,4	9,7
2010		7,5	-	-	-	-	-	-

Fonte: Ipeadata (Elaboração própria).

Embora a segunda etapa do governo Lula tenha apresentado uma melhora do quadro econômico e social, o resultado foi insatisfatório para o Brasil ao longo dos dezesseis anos. Isso pode ser constatado pelo baixo crescimento, pelo grande aumento da dívida pública e pelos altos níveis de desemprego e informalidade do mercado de trabalho. Tudo isso fez com que a quantidade de contribuintes do sistema previdenciário fosse aumentando lentamente, diferente do rápido crescimento na quantidade de dependentes da assistência social através do seguro desemprego e/ou dos benefícios concedidos pelos programas de transferência de renda às famílias que não estão inseridas no mercado de trabalho ou que se encontram em situação de extrema pobreza. Segundo Carvalho Junior (2006, p. 10):

Há grande consenso nas democracias ocidentais de que o Estado deve prover os cidadãos das necessidades básicas, bem como amparar de maneira especial a parcela da população que não está inserida no mercado de trabalho, quer seja por desemprego, quer seja por idade, quer seja por incapacidade física ou mental, quer seja por indigência etc. A falta de recursos do Estado para atender a todas essas necessidades torna fundamental a discussão acerca da eficiência na alocação dos seus recursos, tendo em vista também os possíveis impactos do gasto público em termos de distribuição de renda, de eficiência econômica e de incentivos às decisões dos agentes econômicos. Têm-se procurado estudar e avaliar o impacto das diversas formas de políticas assistenciais, por causa de sua importância crescente nos orçamentos do Estado contemporâneo, muito embora, às vezes, tente-se diminuir a sua interferência na economia.

Os programas de transferência de renda do Estado são alvo de muitas controvérsias e debates, assim como acontece com os benefícios de assistência e previdência social. Os principais argumentos contra tais programas são: i) a diminuição do incentivo ao trabalho; ii) o aumento do salário mínimo (vinculado ao benefício); e iii) a dependência dos beneficiários em relação ao governo.

Autores como Velloso (1999), Barros e Carvalho (2003), e Giambiagi et al (2004) são exemplos típicos desse discurso conservador. Um dos pontos que muitos

desses autores mais têm frisado, entre outros⁵⁴, é a vinculação do salário mínimo aos benefícios sociais. Giambiagi et al (2004), por exemplo, acreditam que a vinculação das aposentadorias ao salário mínimo não reduz a pobreza no Brasil, já que esta não se localiza na população idosa. Segundo os autores, também não diminui a desigualdade, pois não tira recursos de quem tem mais para dar a quem tem menos. Por último, concentrar recursos no pagamento de aposentadorias e pensões não contribui para fazer com que no futuro a economia cresça, uma vez que esse objetivo dependerá daqueles que estiverem no mercado de trabalho atualmente ou no futuro, o que requer investimento na formação de capital humano.

Nesse sentido, os autores defendem a desvinculação do benefício previdenciário ao salário mínimo para reduzir as despesas com a previdência social. Para Giambiagi et al (2004), Barros e Carvalho (2003), tal medida, desafogaria parcialmente as contas públicas, e permitiria uma focalização maior das despesas públicas no grupo etário mais necessitado que é o das crianças e jovens, com programas específicos dirigidos a eles, como o Bolsa-Família ou o Primeiro Emprego.

Nesse particular, Giambiagi et al (2004), Barros e Carvalho (2003) asseguram que a ideia de vincular o salário mínimo é uma política errônea, pois o efeito indireto dessa vinculação à população mais jovem é pequeno, ou seja, existe um viés intergeracional no bojo das políticas sociais que privilegia a população idosa em detrimento da população jovem.

Para Giambiagi et al (2004) a vinculação dos benefícios sociais ao salário mínimo representa um alto custo (econômico e social) para o Estado já que a não obrigatoriedade de contribuição, por parte dos trabalhadores, e a proteção dessa mesma parcela da população (que em alguns casos pode até ser rica) torna o benefício injusto e não reduz a pobreza. Ademais, essa não obrigatoriedade da contribuição também debilita a capacidade de arrecadação da previdência social, pois incentiva a informalidade do mercado de trabalho.

Entretanto, é importante destacar que a estrutura de financiamento dessas políticas sociais no Brasil foi alterada com a CF/88. Isto ocorreu devido às

⁵⁴ Giambiagi et al (2004, p. 379) também faz referência ao baixo crescimento da economia brasileira, mas cita como alguns dos principais problemas para o sistema: "a) ausência de idade mínima no regime geral; b) aposentadoria precoce das mulheres; c) aposentadoria precoce dos professores; d) vinculação entre o piso previdenciário e o salário mínimo; e e) programas assistenciais com despesas crescentes".

vinculações sociais específicas ao Orçamento Geral da União para criar condições financeiras à efetivação e preservação dos direitos sociais e sua universalização. Nesse particular, a única exceção foi a saúde pública (SUS), na qual a universalização se deu de forma integral, sem qualquer critério de acesso ou contribuição.

As políticas de vinculação têm um papel importante para proteção da sociedade e para a redução da pobreza. Ademais, os problemas de ordem fiscal não estão relacionados à vinculação do salário-mínimo, mas as características estruturais da economia brasileira somada às políticas macroeconômicas voltadas ao setor financeiro.

Ao longo do período analisado observa-se uma elevação da carga tributária⁵⁵, entre 1993 e 1998 que passou de 25,3% para 29,3% do PIB até atingir o patamar de 32,3% em 2002. Em 2006 sob o comando do governo Lula a carga tributária atingiu 34,1%, mas em 2010 foi reduzida para 33,6%, ver figura 17. Para Soares (2010) o aumento foi intensificado pela trajetória ascendente da dívida pública. A dívida pública total líquida (interna e externa), em valores nominais, entre 1994 e 2002 apresentou uma trajetória crescente e passou de R\$ 72,9 bilhões para R\$ 687,3 bilhões. Já em 2006 passou de um total de R\$ 1.153,5 bilhões para R\$ 1.863,2 bilhões em 2010.

⁵⁵ Além da Secretaria Fiscal do BNDES, “outras entidades, como o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), a SRF (Secretaria da Receita Federal) e o TCU (Tribunal de Contas da União), calculam a carga tributária brasileira. A inexistência de uma metodologia oficial de cálculo faz com que cada órgão siga um critério próprio de apuração da carga tributária e, por esta razão, os valores divulgados pelos mesmos apresentam pequenas diferenças entre si” (ARAÚJO, 2001, p.1). A metodologia utilizada neste trabalho segue a mesma aplicada pelo IBGE na consolidação das Contas Nacionais do Brasil e inclui no cômputo da carga todas as contribuições à previdência social.

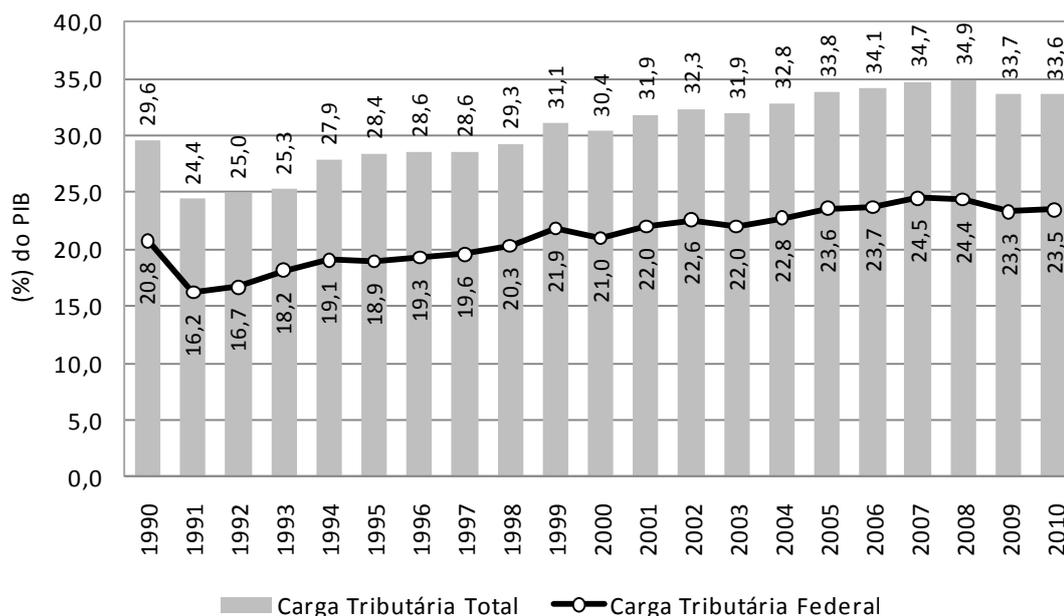


Figura 17 - Carga Tributária Total e Carga Tributária Federal de 1990-2010 em (%) do PIB.

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC e IBGE/SCN.

Notas: Em 2007, o IBGE alterou a metodologia de apuração do PIB e divulgou uma série retroativa a partir de 2000, os valores da Carga Tributária já estão recalculados considerando a nova metodologia do PIB desde 2000. Antes da mudança a Carga Tributária Total em 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 e 2005 era de 32,6%, 34,0% e 35,6%, 34,9%, 35,9% e 37,4%, respectivamente. Elaboração: própria.

Soares (2010, p. 8), explica que na [...] “ausência de uma elevação da carga tributária [...], a administração da dívida pública seria ainda mais problemática”. Na visão de Khair et al (2005) a carga tributária e os juros da dívida têm se elevado mutuamente, em um mecanismo retroalimentado. De acordo com os autores é esse o motivo da elevação da carga tributária. O círculo vicioso se estrutura da seguinte forma: para garantir a solvência da dívida, eleva-se o superávit primário; como não se consegue reduzir despesas correntes e juros, o superávit é obtido por aumento de tributação; o aumento da tributação é repassado a preços, o que eleva a expectativa de inflação; a taxa de juros é elevada para evitar o aumento de inflação; para garantir o pagamento dos encargos da dívida, eleva-se o superávit primário, e assim sucessivamente. Dessa forma, eles questionam o mecanismo de elevação da taxa básica de juros – Selic como instrumento primordial de combate à inflação e indicam que esse é o grande problema para o do aumento do gasto público.

Nesse sentido, segundo Soares (2010), seria pouco promissor cortar gastos primários como forma de reduzir a carga tributária. O autor explica que mesmo com uma tentativa de redução das despesas sociais (inclusive com Previdência Social) não haveria margem para uma redução significativa da carga tributária. Tal medida,

do ponto de vista social, poderia piorar o tímido processo de redistribuição de renda conquistado nos últimos anos. Também chama a atenção para o debate acadêmico existente sobre os efeitos do aumento do salário mínimo para a economia e para a distribuição de renda (relacionados aos benefícios da previdência e aos programas sociais). Para o autor parecem evidentes os ganhos obtidos com o salário mínimo real após o controle da inflação e para a melhoria dos indicadores sociais com os programas de assistência e previdência social.

Além disso, as famílias de baixa renda consomem, praticamente, tudo o que gastam, e, como boa parte das receitas recolhidas advém de bens e serviços, essas famílias contribuem, proporcionalmente, mais que o restante da população para a receita tributária (ver tabela 6). Dessa maneira, se o corte das despesas recaírem sobre os programas sociais ou sobre serviços como educação, saúde ou transporte público, os indivíduos desse grupo ficariam em pior situação. Ou seja, a carga tributária suportada por esse grupo terá um peso ainda maior (em proporção à renda), uma vez que a maior tributação incide sobre o consumo e, dessa forma, os cortes com as despesas sociais atingiriam diretamente essas famílias (SOARES, 2010).

Tabela 6 - Distribuição da Carga Tributária, estimativa por faixa de renda familiar, 1996, 2004 e 2008.

Renda Mensal Familiar	Carga Tributária		
	1996	2004	2008
até 2 SM	28,2	48,8	53,9
2 a 3	22,6	38,0	41,9
3 a 5	19,4	33,9	37,4
5 a 6	18,0	32,0	35,3
6 a 8	18,0	31,7	35,0
8 a 10	16,1	31,7	35,0
10 a 15	15,1	30,5	33,7
15 a 20	14,9	28,4	31,3
20 a 30	14,8	28,7	31,7
acima de 30 SM	17,9	26,3	29,0

Fonte: Zockun et al (2007) apud Afonso (2011, p. 2).

O aumento da carga tributária e o ajuste fiscal foram bem sucedidos no governo FHC. O ajuste fiscal foi constituído, inclusive, pelo Fundo Social de

Emergência (FSE) que foi renovado por duas vezes ao longo dos oito anos, passou para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) em 1996 e depois para Desvinculações de Receitas da União (DRU) em 1999. Ou seja, o Orçamento da Seguridade Social (OSS) que deveria ser utilizado para atender às políticas de saúde, previdência, assistência social e seguro-desemprego foi visto pela área econômica envolvida na construção do ajuste fiscal como fonte indispensável de recursos necessários à estabilização (ARAUJO, 2005).

O FSE, criado por Emenda Constitucional tornou obrigatória a desvinculação de 20% do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições federais. O discurso na época era de que o descontrole fiscal gerava inflação e precisava ser eliminado por meio da realização de superávits primários.

Para Araujo (2005, p. 2-4) “parece paradoxal que o governo federal, diante da necessidade de recursos fiscais para ajustar suas receitas às despesas, tenha interesse em arrecadar contribuições sociais ao invés de impostos”. Segundo a autora, questões desta natureza não têm sido aprofundadas na agenda nacional de debates:

Ao contrário, o que se observa é que o desvio de finalidade das contribuições sociais tem sido um procedimento amplamente defendido e utilizado pelo governo federal. Sem maiores constrangimentos, esta esfera de governo tem utilizado cada vez mais contribuições sociais como forma disfarçada de cobrar imposto. A prova disto é a CPMF e os mecanismos de desvinculação tributária que, há mais de 10 anos, têm sido provisoriamente prorrogados.⁵⁶

O que tem chamado à atenção no Brasil é o fato de que metas cada vez mais elevadas de superávit primário tem incentivado o governo federal (União) a

⁵⁶ “Os distintos sistemas tributários nacionais contam com três grandes fontes de arrecadação tributária: os impostos, as taxas e as contribuições. Os impostos são um instrumento de arrecadação destinado a financiar os encargos gerais devido pelo Estado à sociedade. Não há obrigatoriedade de retribuição ou contraprestação direta de serviços. As taxas, ao contrário dos impostos, são cobradas em razão da prestação de serviços individualizados, isto é, representam a contrapartida de serviços públicos específicos e divisíveis. Já as contribuições obrigam o Estado a aplicar os recursos no destino estabelecido quando o tributo foi criado. Isto é, sua instituição deve atender a uma finalidade específica” (ARAUJO, 2005. p. 4).

privilegiar a arrecadação de determinadas contribuições (sociais), exemplo PIS-Pasep, Cofins (antigo Finsocial), CSLL e a antiga CPMF (tabela 7), para incrementar os recursos fiscais do Tesouro Nacional. Contudo, não cabe neste trabalho aprofundar o debate sobre o assunto, outros autores o fazem de maneira competente⁵⁷. O objetivo aqui é identificar como as contribuições sociais se converteram em instrumento de ajuste fiscal e confirmar que o aumento da carga tributária não é uma consequência única das despesas sociais, mas também do endividamento público.

Tabela 7 - Contribuições da Seguridade Social.

Contribuições Previdenciária	Contribuições de empregados, empregadores e autônomos para o INSS, calculada sobre a remuneração
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
PIS	Programa de Integração Social
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
Contribuição para a Saúde	
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (vigente até 2007)

Fonte: Araujo (2005) – elaboração própria.

O aumento da carga tributária e o ajuste fiscal também foram bem sucedidos no governo Lula, assim como no governo FHC. O ajuste fiscal também foi complementado pela DRU, esse instrumento foi renovado, consecutivamente, ao longo do governo Lula, conforme demonstra a tabela 8. Os recursos da DRU, conforme mencionado, podem ser livremente alocados pelo governo federal, inclusive para pagamento dos juros da dívida. Segundo Batich (2010, p. 252), no campo previdenciário o resultado dessas medidas foi utilizado pelo governo e pela mídia, insistentemente, para divulgar que a Previdência Social dirigida aos trabalhadores do mercado de trabalho formal do setor privado era deficitária, com isso foi reforçado o argumento a favor de uma reforma.

No entanto, a autora explica que caso as determinações constitucionais fossem obedecidas e não fossem consideradas a DRU, os recursos da Seguridade Social em 2007, por exemplo, seria de R\$ 347,3 bilhões, e a despesa, de R\$ 286,4

⁵⁷ Cf. Araujo (2001), Araujo (2005), Kahir et al (2005) e Soares (2010).

bilhões, portanto, com um saldo de R\$ 60,9 bilhões. Mas, ao contrário disso, o superávit da seguridade social é utilizado pelo governo para cobrir outras despesas e principalmente para gerar superávit primário para atender as exigências do FMI e para pagamento dos juros da dívida interna.

Tabela 8 - Desvinculação de Receitas de 1994 a 2011.

Denominação	Dispositivo	Vigência
Fundo Social de Emergência (FSE)	ECR nº 1/1994	1994 e 1995
Fundo de Estabilização Fiscal (FEF)	EC nº 10/1996	1996 e 1º sem. 1997
FEF – Prorrogação	EC nº 17/1997	2º sem. 1997 a 1999
Desvinculação de Receitas da União (DRU)	EC nº 27/2000	2000 a 2003
DRU – Prorrogação 1	EC nº 42/2003	2003 a 2007
DRU – Prorrogação 2	EC nº 56/2007	2008 a 2011

Fonte: Dias (2011).

Ademais, a Constituição Federal (1988), no princípio da Seguridade Social e da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) desde 1993 prevê que todo cidadão brasileiro tenha direito a uma pensão de um salário mínimo ao atingir 65 anos de idade, tendo ou não contribuído para a Previdência Social durante sua vida ativa. Além disso, a Constituição determinou que o financiamento dessa seguridade social fosse tripartite, ou seja, financiada pelo Estado, empregado e empregador. O vínculo contributivo é uma característica dos benefícios concedidos no âmbito da Previdência Social. Mas, mesmo neste caso, quando se tem por meta a universalização dos direitos sociais básicos, o vínculo contributivo não pode ser definido como condição necessária ao acesso do cidadão ao sistema de seguro social.

Já no que se refere a uma suposta informalidade no mercado de trabalho, a década de 1990 apresenta algumas particularidades na condução da política econômica. Destacamos como exemplo as elevadas taxas de juros, o baixo investimento do setor privado, a ampliação do setor de serviços, o baixo crescimento econômico, o aumento do desemprego e inúmeros outros fatores (a lista seria enorme), todos esses motivos propiciaram o aumento da informalidade e não o contrário.

Obviamente, não se deve eliminar o esforço de uma redução ou de um melhor planejamento para as despesas da Seguridade Social e das políticas sociais como um todo, desde que a justiça social não seja colocada à margem das decisões. A tabela 9 evidencia que o aumento acumulado da Carga Tributária Total e da Carga Tributária Federal nos governos FHC e Lula foram superiores ao aumento acumulado da Despesa Social Federal (DSF).⁵⁸ Portanto, este aumento dos impostos não estaria relacionado unicamente à elevação do gasto social, conforme apontam alguns trabalhos, mas a problemas de ordem econômica e financeira, como a expansão desenfreada da dívida pública (interna), principalmente ao final da década de 1990.

Tabela 9 - Evolução da arrecadação e das despesas sociais federais de 1995 a 2010, (%) do PIB.

Indicadores/Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
CTT	28,4	28,6	28,6	29,3	31,1	30,4	31,9	32,3	31,9	32,8	33,8	34,1	34,7	34,9	33,7	33,6
CTF	18,9	19,3	19,6	20,3	21,9	21,0	22,0	22,6	22,0	22,8	23,6	23,7	24,5	24,4	23,3	23,5
DSF	11,7	11,3	11,3	12,3	12,4	11,7	12,1	12,1	12,1	12,4	12,8	13,2	12,7	12,4	13,6	13,4
DSF*	4,2	3,7	3,8	4,1	4,1	3,4	3,4	3,3	3,1	3,1	3,2	3,3	3,0	3,0	3,5	3,5
Aumento Acumulado (CTT)	-	0,2	0,1	0,9	2,6	1,9	3,4	3,9	3,5	4,4	5,4	5,7	6,3	6,4	5,3	5,2
Aumento Acumulado (CTF)	-	0,4	0,6	1,4	2,9	2,1	3,1	3,7	3,1	3,8	4,7	4,8	5,6	5,5	4,4	4,6
Aumento Acumulado DSF	-	-0,4	-0,4	0,7	0,8	0,0	0,4	0,4	0,4	0,7	1,1	1,5	1,0	0,7	1,9	1,7
Aumento Acumulado DSF*	-	-0,5	-0,4	-0,2	-0,1	-0,9	-0,8	-0,9	-1,2	-1,1	-1,0	-0,9	-1,2	-1,2	-0,8	-0,7

Fonte: IBGE/SCN e SIAFI.

Notas: Carga Tributária Total (CTT), Carga Tributária Federal (CTF), Despesa social Federal (DSF) e DSF* (sem Assistência e Previdência Social).

Além disso, a tabela 10 demonstra que, mesmo em períodos em que o Brasil apresentou um crescimento econômico razoável, 1995-97 e 2004/08, as despesas sociais quase não aumentam sua participação em relação ao PIB, mesmo com a valorização do salário mínimo (ver figura 18). Dessa forma, não há razão para crer que essa vinculação, a despeito da política de valorização do salário mínimo, torne

⁵⁸ Na Despesa Social Federal (DSF) estão contemplados as seguintes áreas sociais: Previdência e Assistência Social; Saúde; Saneamento, Trabalho; Habitação; Educação; Urbanismo; Cultura e Direitos da Cidadania.

as contas públicas incontroláveis. O problema parece estar muito mais relacionado ao baixo crescimento econômico e à elevada despesa com a dívida pública do que com a ampliação das despesas sociais.

Tabela 10 - Evolução das despesas sociais de 1995 a 2010 em % do PIB.

Indicadores/Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total DSF	11,7	11,3	11,3	12,3	12,4	11,7	12,1	12,1	12,1	12,4	12,8	13,2	12,7	12,4	13,6	13,4
Total da DSF*	4,2	3,7	3,8	4,1	4,1	3,4	3,4	3,3	3,1	3,1	3,2	3,3	3,0	3,0	3,5	3,5
PIB - Var (%)	4,2	2,2	3,4	0,0	0,3	4,3	1,3	2,7	1,2	5,7	3,2	4,0	6,1	5,2	-0,3	7,5
PIB (R\$ bilhões)	705,6	844,0	939,1	979,3	1.065	1.179	1.302	1.478	1.700	1.941	2.147	2.369	2.661	3.032	3.185	3.675

Fonte: IBGE/SCN e SIAFI.

Notas: Despesa social Federal (DSF) e DSF* (sem Assistência e Previdência Social).

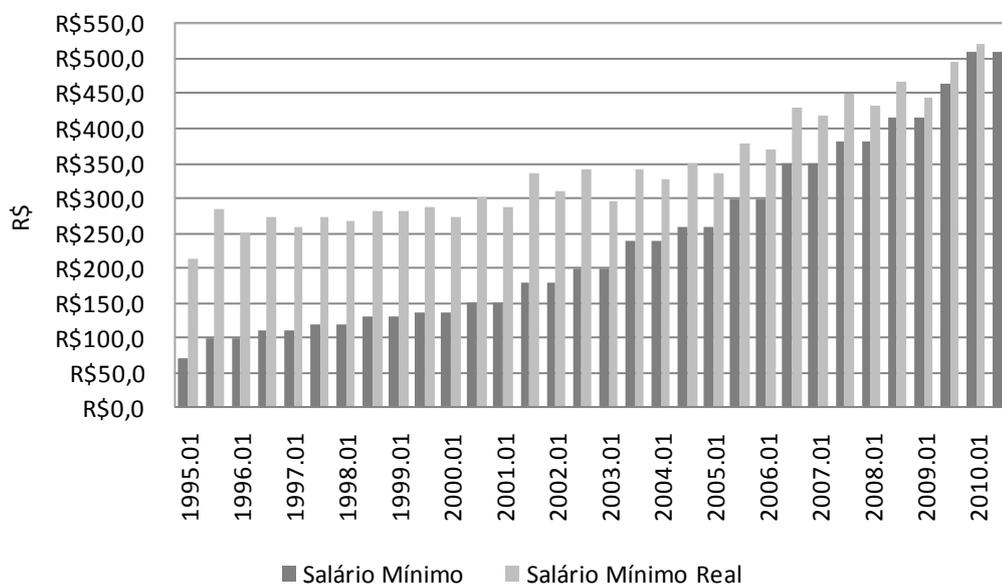


Figura 18 - Evolução do Salário Mínimo de 1995 a 2010 (mensal).

Fonte: IPEA/MTE

De acordo com Ferreira Leão (2008), a renda previdenciária dos idosos ou a assistência social é fundamental para reduzir a pobreza de suas famílias e, conseqüentemente, auxiliar, ainda que indiretamente, os jovens que as compõem. Dessa forma, para o autor é inaceitável tentar desconsiderar ou minimizar o efeito dessa renda para a redução da desigualdade e da pobreza no caso brasileiro.

Ademais, de acordo com Rezende (2008), a expansão das despesas sociais é um fenômeno da sociedade moderna. Para o autor, contrariamente ao discurso

sobre uma possível redução do Estado na área social, observa-se uma expressiva expansão das despesas com as políticas sociais. Isso porque alguns processos de transformação estrutural, tais como: desindustrialização, globalização e envelhecimento da população estão contribuindo para o aumento dessas despesas.

Tais mudanças, de acordo com o autor, estão demandando maior intervenção do Estado na área social. Isso porque o processo de redução do emprego no setor industrial e agrícola eleva a demanda por programas sociais. No caso da globalização (abertura econômica) as despesas sociais são elevadas para proteger os indivíduos das flutuações econômicas dos mercados. Por fim, o aumento da longevidade nas sociedades tende a produzir uma expansão significativa das despesas sociais. A expansão das despesas com a previdência social é um exemplo desse fenômeno.

Certamente, há algum consenso de que não se podem deixar parcelas expressivas da população totalmente marginalizadas. Entretanto, existe no Brasil um debate sobre políticas sociais que se apresenta polarizado na escolha entre duas formas de política, a focalizada e a universal. O debate sobre os dois estilos de política social revela-se incorreto quando associado, automaticamente, a uma ideia de universalização dos direitos sociais *versus* a focalização dita, residual e assistencialista que desperta uma reação negativa. Isso porque a assistência social e mesmo as políticas universais são previstas pela CF/88 e devem ser encaradas como complementares e não como alternativas excludentes.

Kerstenetzky (2006, p. 571) explica que [...] “em uma sociedade muito desigual, as políticas sociais terão necessariamente um componente de “focalização”, se o país quiser aproximar o ideal de direitos universais a algum nível decente de realização”. Ademais, é possível conciliar as duas formas de política social na busca pela justiça social, levando em consideração uma combinação eficiente de ambos os métodos.

A focalização pode ser utilizada como um instrumento reparatório de oportunidades para atingir resultados imediatos e urgentes em caso de extrema pobreza. Portanto, apresentar a escolha entre focalização e universalização como uma eleição entre eficiência e equidade não garante a justiça social nem tampouco a dignidade da pessoa humana, dada as idiosincrasias da realidade social brasileira.

Os programas de transferência de renda podem agradar setores da sociedade que mantém um discurso neoliberal e reforçar a necessidade de políticas focalizadas, e ao mesmo tempo agradar uma parte da população que acredita que esse é um mecanismo redistributivo de renda capaz de assegurar, ainda que minimamente, a justiça social.

Evidentemente, não se descartam as recomendações (ou imposições), exercidas por alguns setores da sociedade e pelas agências internacionais, FMI e Banco Mundial entre outras, na defesa de políticas econômicas neoliberais que consistem em ajuste fiscal, liberalização econômica e financeira, administração estatal eficiente, tendo como único objetivo a estabilidade monetária e uma reduzida despesa com as políticas sociais que muitas vezes é vista como a responsável pelos desequilíbrios financeiros do governo.

A visão de mundo neoliberal pouco critica os juros elevados que é o responsável pelo aumento dos gastos com o setor financeiro. No campo social apóiam políticas sociais focalizadas (flexíveis), seletivas e não universais que custam menos e não pressionam o orçamento público. Muitas vezes ainda transferem para o setor privado a prioridade na oferta de serviços de infra-estrutura básica como saúde, educação, saneamento, previdência social etc. O fato é que a prioridade dada ao capital financeiro inviabiliza não só o crescimento econômico, mas também a garantia de um financiamento adequado as políticas sociais.

Ademais, a dívida pública, especificamente a dívida interna, aliada a uma alta taxa de juros, tornou-se o principal eixo de acumulação rentista desde a década de 1990, e nos últimos anos de forma ainda mais explícita. Entretanto, o crescimento da razão dívida pública/PIB não é em si um problema, como muitas vezes é alardeada pelo senso comum. Sua expansão se torna problemática quando a estrutura macroeconômica não favorece incentivos adequados aos investimentos (públicos e privados) e ao crescimento econômico de maneira significativa e prolongada para influenciar na relação dívida pública/PIB. Ademais, a ideia de que o maior endividamento do Estado implica em maior carga tributária no futuro só é válida para economias cujas taxas de crescimento do PIB não sejam robustas.

Nesse particular é necessário destacar que todas as recomendações propostas pelo pensamento neoliberal não foram suficientes para superar as mazelas sociais. A título de curiosidade, o Relatório sobre o Desenvolvimento

Mundial do Banco Mundial (2001, p. 1-3) atesta que 2,8 dos 6 bilhões de habitantes do mundo sobrevivem com menos de dois dólares por dia. Dentro desses números há 1,2 bilhão de indivíduos que recebem rendimentos diários inferiores a um dólar⁵⁹.

Acreditamos que a transferência de renda via políticas focalizadas aos mais pobres deve ser um dos eixos da estratégia de proteção social. No entanto, o equívoco é pretender fazer desse eixo a própria “estratégia”. Portanto, o desafio é criar condições para um projeto mais amplo e consolidado de justiça e proteção social para de fato garantir a dignidade da pessoa humana, conforme previsto no artigo primeiro (inciso III) da Constituição Federal brasileira (1988).

Nesse sentido, o baluarte da proteção social não está apenas na seguridade social (Previdência e Assistência Social, Saúde e seguro desemprego), que também apresenta restrições, mas deve ampliar e envolver outras áreas da vida humana como Educação, Saneamento, Habitação, Trabalho, Urbanismo, Direitos da Cidadania e acesso a Cultura. Tudo isso está ligado a um desenvolvimento econômico e social que precisa ser consistente, significativo e prolongado.

Todos esses condicionantes estão interligados diretamente e criam uma espécie de ciclo do bem-estar. Ou seja, o indivíduo precisa estar inserido no mercado de trabalho, ter acesso a um sistema de seguridade social, além de acesso a saúde, ambiente saudável, renda, saneamento, alimentação, educação etc. O conjunto desses elementos liga o trabalhador de forma mais segura ao mercado de trabalho, gerando um movimento retroalimentado que promove a saúde individual e coletiva em todos os aspectos da vida humana.

Todas as dificuldades de investimento e infraestrutura sofridas pelo setor de saneamento básico, por exemplo, acaba gerando sérios problemas de saúde à população, ao meio ambiente e conseqüentemente maior gasto público. Isso pode ocorrer devido à contaminação da população por doenças relacionadas à falta de infraestrutura hídrica (acesso ao fornecimento de água), ausência do sistema de coleta de esgoto, ou problemas relacionados à falta de destinação correta aos resíduos sólidos. Um sistema adequado de saneamento básico pode gerar

⁵⁹ A escolha desse relatório se deu pelo enfoque dado em 2001 para a luta contra a pobreza. Já o Relatório Anual do Banco Mundial em 2008, destaca que apesar do progresso alcançado nos últimos anos 2,5 bilhões de habitantes do mundo ainda sobrevivem com menos de dois dólares por dia e que 1,0 bilhão de indivíduos recebem rendimentos diários inferiores a um dólar.

externalidades positivas para a saúde (para o meio ambiente), além de ser parte importante da saúde física e psicológica do indivíduo.

Embora o saneamento básico não esteja expressamente previsto na CF/88 como um direito social, integra-se ao conjunto de serviços públicos indispensáveis para a efetivação dos direitos sociais à moradia (habitação rural e urbana), assim como o urbanismo (infraestrutura urbana e transporte coletivo) também são elementos essenciais de todo o ciclo de bem-estar necessário ao indivíduo. Por fim, faz parte desse conjunto o direito à cidadania (promoção da justiça, direitos humanos, direitos da mulher, negros e índios), e a cultura (patrimônio histórico e artístico).

A partir dessa exposição apresentaremos no próximo capítulo a análise das despesas do Orçamento Geral da União nos governos, Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010), sob a ótica das políticas sociais a fim de compreender como o governo federal prioriza suas despesas nas áreas de: Previdência e Assistência Social, Saúde, Saneamento, Habitação, Urbanismo, Trabalho, Educação, Cultura e Direitos da Cidadania. O trabalho também compara o comportamento da carga tributária e o peso dos gastos financeiros com o pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida pública federal em relação às despesas sociais.

A questão central a ser investigada através da análise das despesas sociais, é identificar se governos com discursos e características aparentemente diferentes podem, na prática, ter conduzido as despesas com as políticas sociais de forma semelhante? Nesse contexto, fica para o terceiro e último capítulo as justificativas e interpretações sobre as despesas federais com as políticas sociais, dentro de um contexto econômico, político e institucional.

3 DESPESAS SOCIAIS DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO (OGU)

Este terceiro capítulo tem como objetivo analisar as prioridades apresentados pelo Orçamento Geral da União no que se refere às despesas com as políticas sociais no período de 1995 a 2010, nos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) – 1995 a 2002, e Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) – 2003 a 2010, sob a gestão ortodoxa da política econômica. Nesse sentido, a questão a ser investigada é: governos com discursos e características aparentemente diferentes podem, na prática, ter conduzido as despesas com as políticas sociais de forma semelhante? Para responder a essa questão levamos em consideração as influências do pensamento neoliberal na condução da política macroeconômica.

Dessa forma, o capítulo apresenta a evolução da execução orçamentária com as despesas sociais para os seguintes setores: Previdência e Assistência Social; Saúde; Saneamento; Trabalho; Educação; Cultura; Direitos da Cidadania; Urbanismo e Habitação. Embora algumas dessas áreas não estejam, explicitamente, contempladas na CF/88, encontram validade nos princípios fundamentais da cidadania e da dignidade da pessoa humana (artigo primeiro e quarto da Constituição Federal). Assim como fazem parte de um arcabouço maior, assegurados pelos Direitos Humanos em tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, vinculado ao sistema global, como a Organização das Nações Unidas (ONU).⁶⁰

Na análise dos dados também dispensaremos atenção aos gastos direcionados ao pagamento de juros, encargos e amortização da dívida pública (interna e externa). Isso porque a presença de um elevado custo da dívida pode ser apontada como um dos grandes limitadores das despesas públicas do governo federal, em especial para as políticas sociais que assim como os direitos da seguridade social, o serviço da dívida pública conta com a garantia dada pela Constituição Federal (art. 6º, parágrafo 3º, inciso II, alínea “b”), de prioridade e impossibilidade de anulação do seu pagamento.

A economia brasileira nas três últimas décadas passou a apresentar um baixo crescimento econômico e a carregar o peso da dívida pública. Nesse sentido, Khair et al (2005, p. 2) explicam que para garantir a solvência da dívida pública o superávit

⁶⁰ Cf. Silva (2006).

primário é elevado. Além disso, por não conseguir reduzir as despesas correntes e as despesas com juros, o Estado eleva a carga tributária. No entanto, esse aumento é realizado, basicamente, através do tributo sobre o mercado doméstico que acarreta um repasse direto e inevitável aos preços de bens e serviços. Dessa maneira, para evitar a inflação a autoridade monetária eleva a taxa de juros a fim de assegurar o cumprimento de sua meta, porém, juros maiores elevam cada vez mais o custo (serviço) da dívida e para cobrir esses gastos e tentar reduzir o déficit nominal (receitas e despesas, incluindo os gastos com o pagamento de juros), a tendência é elevar o superávit primário. Contudo, como não se consegue reduzir os gastos a carga tributária novamente se eleva e a política econômica fica presa a um “círculo vicioso” que reflete nas condições de vida da sociedade brasileira dentro das dificuldades criadas no campo econômico.

Segundo Batista Júnior (1989, p. 84), a presença de uma dívida pública elevada e contraída em condições desfavoráveis de prazo cria dificuldades e limita a execução da política econômica. Nesse contexto, aponta duas dificuldades enfrentadas pela economia brasileira; (i) a vulnerabilidade do orçamento face ao aumento nas taxas de juros (interna ou externa); e, (ii) a redução na margem de manobra das políticas monetária, cambial e fiscal. Para o autor “um choque monetário com acentuada elevação das taxas de juro interna, tem efeito negativo sobre a situação financeira do setor público” uma vez que a dívida interna se eleva, e o problema ainda pode ser potencializado, caso o vencimento dessa dívida seja de curto prazo.

Nesse sentido, pretende-se analisar as despesas com as políticas sociais, no âmbito federal, entre os anos de 1995 a 2010 com o objetivo de apreender como ambos os governos direcionaram os recursos dentro de cada área social e adicionalmente, comparar a diferença no volume de recursos do orçamento direcionados as políticas sociais e aos gastos com os juros, encargos e amortização da dívida pública federal. O método de análise utilizado foi o empírico-descritivo possibilitando mostrar ao leitor o caminho percorrido, evidenciando, através dos dados, como o governo federal priorizou suas despesas. Entretanto, para compreender a evolução das despesas dentro do Orçamento Geral da União (OGU), a próxima seção apresenta as etapas do processo de elaboração desse orçamento.

3.1 Elaboração do Orçamento Federal

O planejamento e a execução do Orçamento Federal seguem um cronograma e algumas regras determinadas pela Constituição para que o destino dos recursos arrecadados da sociedade, através de impostos, taxas e contribuições sejam bem aplicados. O Orçamento da União é formado pelo Orçamento Fiscal, Orçamento da Seguridade social e pelo Orçamento de Investimento das Empresas Estatais.

Esse processo de elaboração do Orçamento Federal é de responsabilidade do poder executivo que, para realizá-lo, leva em consideração três leis básicas previstas em constituição⁶¹, conforme descreve a Cartilha do Orçamento da Câmara dos Deputados:

- O Plano Plurianual (PPA)
- A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)
- A Lei de Orçamento Anual (LOA)

O PPA estabelece objetivos, diretrizes e metas para quatro anos de orçamento. Em contrapartida, a LDO e a LOA são anuais. Todas as leis são subordinadas entre si, uma vez que as LDOs devem respeitar os limites do PPA e as LOAs devem respeitar as respectivas LDOs.

O primeiro passo na elaboração do orçamento público (Orçamento Geral da União) é a definição do PPA, proposto pela Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico do Ministério do Planejamento.

As prioridades na gestão orçamentária são definidas pelo Ministério do Planejamento para quatro anos. Em seguida, o presidente da República envia a proposta para apreciação e votação no Congresso Nacional.

O PPA é encaminhado pelo Executivo ao Congresso Nacional até 31 de agosto do primeiro ano de cada governo. Porém, só começa a vigorar no ano seguinte. Dessa forma, o planejamento fica valendo até o final do primeiro ano do governo subsequente, como forma de garantir a continuidade administrativa em período de transição do poder representante.

⁶¹ Cf. Artigo 165 da Constituição Federal de 1988.

Sendo a proposta aprovada, o governo federal inicia o segundo passo: o envio da LDO ao Congresso Nacional, também para votação e aprovação⁶². Após a aprovação da LDO segue-se com a elaboração da LOA.

A LDO deve ser apresentada ao Congresso até o dia 15 de abril e deve ser aprovada até o dia 17 de julho do ano vigente. Já a LOA deve ser apresentada até o dia 31 de agosto e ser aprovada até o dia 22 de dezembro⁶³.

Os diversos ministérios são responsáveis por elaborar seus orçamentos individuais para o exercício seguinte. Depois de elaborados, os orçamentos são encaminhados para a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que consolida as propostas e submete, na forma de projeto de lei orçamentária, à Presidência da República.

A SOF, para estimar as receitas do ano seguinte, leva em conta, por exemplo, as estimativas para o Produto Interno Bruto (PIB) e a previsão da inflação. A partir dessa receita é que serão definidas as despesas.

O projeto de LOA⁶⁴ é enviado à Comissão Mista de Orçamento e Planos do Congresso Nacional para apreciação e votação dos deputados e senadores⁶⁵. Após aprovação é sancionado pelo Presidente da República e se transforma em lei.

Na LOA existem algumas despesas consideradas obrigatórias, pela constituição, sem possibilidade de alteração por emendas, como é o caso de pagamento de pessoal (servidor público), de encargos sociais e do serviço da dívida.

⁶² “Sem a aprovação da LDO, deputados e senadores não podem entrar em recesso parlamentar”. A LDO estabelece quais serão as prioridades do ano seguinte que devem ser consideradas na elaboração da LOA, o orçamento propriamente dito. Dessa forma, a LDO não deve deixar de ser aprovada antes do recesso parlamentar (CARTILHA DO ORÇAMENTO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, p. 3).

⁶³ O que ocorre no governo federal também vale para estados e municípios. Há um PPA, uma LDO e uma LOA para cada uma dessas instâncias (CARTILHA DO ORÇAMENTO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS).

⁶⁴ A LOA, além de seguir a LDO, também deve obedecer a diversas normas, previstas em lei, para que os recursos não sejam desviados ou prejudiquem de alguma forma as finanças públicas. Uma das leis mais importantes é a Lei de Responsabilidade Fiscal aprovada pelo Congresso Nacional em 04/05/2000. A lei atribuiu responsabilidades para o administrador público (prefeitos, governadores e presidente da República) com relação aos orçamentos da União, Estados e Municípios. “Algumas dessas responsabilidades são: respeitar o limite de gastos com pessoal (servidor público); proibir a criação de despesas sem uma fonte segura de receitas; não permitir aumento de salário as vésperas de eleição (180 dias) e não gerar despesas sem que haja orçamento correspondente”. (CARTILHA DO ORÇAMENTO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, p.5).

⁶⁵ Os deputados e senadores podem apresentar emendas de alteração a um projeto de lei caso não concordem integralmente com a proposta de orçamento enviada pelo presidente da República. As emendas podem remanejar, ou seja, incluir ou cancelar gastos de acordo com o que consideram necessário ao País. Desde que não alterem algumas despesas consideradas obrigatórias pela constituição (CARTILHA DO ORÇAMENTO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS)

Contudo, são permitidas emendas em outras despesas, como as de investimentos, desde que seja compatível com o PPA e com as LDOs (SERRA, 1989).

A Constituição Federal ainda garante a aplicação de valores mínimos de recursos em algumas despesas públicas, como por exemplo com Saúde e Educação⁶⁶. No caso da Saúde, o orçamento anual deve aplicar o mesmo valor gasto no ano anterior, acrescido da variação do PIB. A Educação tem assegurada a aplicação de no mínimo 18% dos impostos federais (para Estados e Municípios o mínimo garantido é de 25%).

A alocação do Orçamento Geral da União pode nos revelar como o receituário neoliberal, de controle inflacionário, via aumento de taxa de juro, que marcou o início da década de 1990, transferiu recursos da União, que poderiam ser alocados em políticas sociais (ou em outras áreas considerando a estratégia de crescimento econômico do país), para o “ralo” da dívida pública, privilegiando um determinado grupo financeiro rentista credor do Estado. Assim, a próxima seção apresenta a execução orçamentária federal e o volume de recursos despedido com as políticas sociais e com os gastos financeiros de 1995 a 2010. Nesse processo, as despesas públicas, ligados ao setor financeiro, são intocáveis e garantidas pela Constituição Federal⁶⁷.

3.2 Despesas com as Políticas Sociais no Orçamento Geral da União

A análise da estrutura das despesas por setor dentro do orçamento federal, constitui-se numa das mais importantes fontes de informação para avaliação da distribuição dos recursos públicos, bem como suas modificações ao longo do tempo a fim de fornecer evidências empíricas no “juízo do grau em que a atividade do governo ajusta-se ao objetivo de satisfazer as efetivas necessidades da população” (REZENDE, 1976, p. 167).

Todavia, é importante levar em consideração que tal procedimento está sujeito a algumas limitações. Em primeiro lugar, a ênfase dada à análise das despesas com políticas sociais não considera as implicações decorrentes da forma com a qual essas são financiadas. Em segundo, a avaliação das despesas sociais

⁶⁶ Emenda Constitucional nº 29, de 2000 e art. 212 da CF/88.

⁶⁷ Artigo 166 da Constituição Federal de 1988.

refere-se apenas à parcela da intervenção direta do Estado, não levando em consideração o efeito de outras medidas que influenciam, indiretamente, a melhoria de qualidade de vida, seja através de uma política pública de segurança, transporte ou ainda investimentos econômicos que podem gerar emprego, renda etc.

Por fim, destacamos as dificuldades encontradas com as informações disponíveis pelas bases de dados dos órgãos públicos responsáveis. Muitas divergências foram percebidas quando aos valores das despesas apresentados pelo Orçamento Geral da União disponibilizado pelo Senado Federal (Portal Orçamento), na base de dados do SIGA BRASIL⁶⁸, e pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) administrado pelo Tesouro Nacional. Nossa opção foi utilizar os dados do SIAFI que já apresentava o orçamento federal para todos os anos deflacionados pelo IGP-DI de julho de 2011.

3.2.1 Metodologia de Análise do Orçamento Geral da União

A metodologia de análise dos dados utiliza as despesas liquidadas (pagamentos efetivo no ano de exercício) do Orçamento Geral da União (OGU) com base no Orçamento Fiscal e no Orçamento da Seguridade Social (OSS). A análise não está centrada na forma como a União distribui os recursos entre os Estados e Municípios (ou como esses alocam seus orçamentos), mas na forma como a União prioriza as despesas entre as áreas sociais, o que pode servir de parâmetro para compreender a atuação de cada governo num determinado período.

A ênfase dada ao OGU se justifica pela elevada parcela da receita tributária centralizada no âmbito federal, mesmo com a descentralização prevista pela Constituição Federal em relação às atividades e responsabilidades públicas. Apesar da diminuição na participação das receitas, confirmando o processo de descentralização, a União apresenta um percentual das receitas totais próximo de 60%, conforme demonstra a tabela 11.

⁶⁸ O SIGA BRASIL é um sistema de informações sobre o orçamento público, que permite acesso amplo e facilitado ao SIAFI e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos, por meio de uma única ferramenta de consulta.

Tabela 11 - Divisão Federativa da Receita disponível de 1988 a 2003.

Ano	União	Estados	Municípios	Total
1988	62,3%	26,9%	10,8%	100%
1989	61,1%	25,0%	13,9%	100%
1990	58,9%	27,6%	13,5%	100%
1991	54,6%	29,6%	15,7%	100%
1992	56,9%	28,1%	14,9%	100%
1993	57,8%	26,4%	15,8%	100%
1994	59,3%	25,1%	15,6%	100%
1995	56,2%	27,2%	16,6%	100%
1996	56,0%	27,6%	16,3%	100%
1997	56,2%	27,7%	16,1%	100%
1998	56,2%	26,6%	17,2%	100%
1999	57,0%	26,0%	17,0%	100%
2000	56,7%	26,4%	16,9%	100%
2001	57,4%	25,9%	16,7%	100%
2002	58,0%	25,4%	16,6%	100%
2003	59,0%	24,9%	16,1%	100%

Fonte: Varsano et al (1998) apud Afonso e Araujo (2004, p. 28).

O foco de análise será a evolução da execução orçamentária, por área social, no que se refere às despesas com as políticas sociais, no período de 1995 a 2010, acompanhando as mudanças na prioridade orçamentária ocorrida entre os governos Fernando Henrique e Luiz Inácio Lula da Silva.

A análise da forma como os gastos do OGU são distribuídos já foi realizada por alguns autores, tais como Fernandes (et al, 1998), Castro e Cardoso Júnior (2006) e Ferreira (2008). Isso demonstra que essa é uma forma usual de analisar como o governo realiza suas despesas e quais suas prioridades em determinado período. A principal contribuição dessa pesquisa está na análise das despesas sociais entre os governos FHC e Lula, sobretudo, na análise das despesas sociais do governo Lula que ainda não encontra ampla abordagem na literatura recente.

Os dados referentes ao OGU estão disponíveis na Secretaria do Tesouro Nacional que utiliza como base de dados o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), esse sistema possui séries históricas da execução orçamentária de 1980 a 2011 e incorpora, anualmente, o orçamento subsequente. Surpreendentemente, até o exercício de 1986, o governo federal

convivia com uma série de problemas na administração orçamentária – métodos rudimentares, inadequados e descentralizados, os controles e a disponibilidade orçamentária e financeira eram exercidos sobre registros manuais que dificultavam a gestão adequada dos recursos públicos. Contudo, a partir de 1987, o controle passaria a ter uma gestão unificada que resultaria na solução desses problemas representando um verdadeiro desafio à época para o governo federal.

Dessa forma, o SIAFI se tornou o principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do governo federal, que hoje possui uma Conta Única para gerir todas as suas despesas. O instrumento representou grande avanço para a contabilidade pública da União que passou a ser reconhecida, internacionalmente, e recomendado inclusive pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). O OGU apresenta as despesas por função que engloba um total 29 itens, no entanto, os que serão objeto de análise deste trabalho estão apresentados no quadro 4.

Quadro 4 - Despesa da União por Função e Subfunção.

Função	Subfunção
1º e 2º Dígitos - Função	3º, 4º e 5º Dígitos - Subfunção
08 - ASSISTÊNCIA SOCIAL	241 - ASSISTÊNCIA AO IDOSO 242 - ASSISTÊNCIA AO PORTADOR DE DEFICIÊNCIA 243 - ASSISTÊNCIA A CRIANÇA E AO ADOLESCENTE 244 - ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA
09 - PREVIDÊNCIA SOCIAL	271 - PREVIDÊNCIA BÁSICA 272 - PREVIDÊNCIA DO REGIME ESTADUTÁRIO 273 - PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR 274 - PREVIDÊNCIA ESPECIAL
10 - SAÚDE	301 - ATENÇÃO BÁSICA 302 - ASSISTÊNCIA HOSPITALAR E AMBULATORIAL 303 - SUPORTE PROFILÁTICO E TERAPEÚTICO 304 - VIGILÂNCIA SANITÁRIA 305 - VIGILÂNCIA EPIDEMIOLÓGICA 306 - ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO
11 - TRABALHO	331 - PROTEÇÃO E BENEFÍCIOS AO TRABALHADOR 332 - RELAÇÕES DE TRABALHO 333 - EMPREGABILIDADE 334 - FOMENTO AO TRABALHO
12 - EDUCAÇÃO	361 - ENSINO FUNDAMENTAL 362 - ENSINO MÉDIO 363 - ENSINO PROFISSIONAL 364 - ENSINO SUPERIOR 365 - EDUCAÇÃO INFANTIL 366 - EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS 367 - EDUCAÇÃO ESPECIAL
13 - CULTURA	391 - PATRIMÔNIO HISTÓRICO, ARTÍSTICO E ARQUEOLÓGICO 392 - DIFUSÃO CULTURAL
14 - DIREITOS DA CIDADANIA	421 - CUSTODIA E REINTEGRAÇÃO SOCIAL 422 - DIREITOS INDIVIDUAIS, COLETIVOS E DIFUSOS 423 - ASSISTÊNCIA AOS POVOS INDÍGENAS
15 - URBANISMO	451 - INFRA-ESTRUTURA URBANA 452 - SERVIÇOS URBANOS 453 - TRANSPORTES COLETIVOS URBANOS
16 - HABITAÇÃO	481 - HABITAÇÃO RURAL 482 - HABITAÇÃO URBANA
17 - SANEAMENTO	511 - SANEAMENTO BÁSICO RURAL 512 - SANEAMENTO BÁSICO URBANO

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC e MTO

Os demais setores são: Legislativa; Judiciária; Essencial à Justiça; Administração; Defesa Nacional; Segurança Pública; Relações Exteriores; Gestão Ambiental; Ciência e Tecnologia; Agricultura; Organização Agrária; Indústria; Comércio e Serviços; Comunicações; Energia; Transporte; Desporto e Lazer, Encargos Especiais; e Desenvolvimento Regional. Essas serão apresentadas de forma conjunta na exposição do trabalho com a nomenclatura; “Outras despesas” a

fim de facilitar a compreensão e chamar à atenção para as funções voltadas às questões sociais.

As políticas sociais em destaque no quadro 4 são, nesta pesquisa, aquelas direcionadas para a melhoria, a curto e longo prazo, das condições de vida da população brasileira e serão analisadas com base na evolução do dispêndio orçamentário federal. Já as demais despesas não constituem objeto de análise deste trabalho. Importante ressaltar que o OGU apresenta suas despesas de duas maneiras: Despesas por Função, conforme descrito acima no quadro 4 e Despesa por Grupo (ver quadro 5). A segunda categoria é dividida entre *Despesas Correntes*, onde podemos identificar os gastos com os Juros e Encargos da Dívida, e *Despesas de Capital*, que apresenta a Amortização da Dívida, conforme demonstra o quadro 5.

Quadro 5 - Despesa da União por Grupo Econômico.

GRUPO DE DESPESA
DESPESAS CORRENTES
Pessoal e Encargos Sociais
Juros e Encargos da Dívida
Outras Despesas Correntes
Transferências a Estados, DF e Municípios
Benefícios Previdenciários
Demais Despesas Correntes
DESPESAS DE CAPITAL
Investimentos
Inversões Financeiras
Amortização da Dívida
Outras Despesas de Capital
SUBTOTAL
Amortização da Dívida - Refinanciamento
Refinanciamento da Dívida Mobiliária
Refinanciamento da Dívida Contratual
TOTAL

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC e MTO

O orçamento federal apresenta não apenas os gastos com juros, encargos e amortização, como também a rolagem da dívida pública (externa e interna), uma dimensão considerada contabilmente, mas que não implica dispêndio efetivo de recurso e é apresentada com a nomenclatura: Amortização da Dívida – Refinanciamento. Dessa forma, não incluiremos na análise os valores referentes ao seu refinanciamento por não se tratar de um gasto efetivo e para não sobrevalorizar

os valores da dívida pública. As demais despesas também não constituem objeto de análise desta pesquisa. Assim, foram destacadas apenas as diferenças no volume de recursos do orçamento federal direcionado às políticas sociais e aos gastos financeiros com juros, encargos e amortização da dívida.

A análise da execução orçamentária por função exige algumas considerações devido às mudanças que ocorreram a partir do ano 2000. As funções: Defesa Nacional e Segurança Pública; Previdência Social e Assistência Social; Saúde e Saneamento; Educação e Cultura; Urbanismo e Habitação, são contabilizadas conjuntamente de 1995 até 1999, a partir de 2000 foram separadas e contabilizadas individualmente. Além disso, a função denominada Desenvolvimento Regional deixou de existir após 1999, e outras foram criadas: Essencial à Justiça; Direitos da Cidadania; Gestão Ambiental; Ciência e Tecnologia; Organização Agrária; Desporto e Lazer; e Encargos Especiais (ver anexo A,B, C e D).

A análise contempla os dados do período de 1995 a 2010. Os dados desse período foram deflacionados pela Secretaria do Tesouro Nacional utilizando o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), da Fundação Getúlio Vargas (FGV), de julho de 2011. O procedimento adotado na análise do orçamento federal confronta as despesas sociais com agregados macroeconômicos (PIB e Carga Tributária) e segue a seguinte sequência; analisa as despesas sociais e os gastos com juros, encargos e amortização da dívida pública em relação ao valor nominal do OGU e do Produto Interno Bruto (PIB)⁶⁹, apenas para construir a participação relativa. Já na análise mais detalhada do dispêndio orçamentário os valores utilizados são sempre traduzidos a preços constantes de julho de 2011 pelo IGP-DI.

Ademais, apresentamos a evolução da carga tributária com o intuito de identificar se as despesas sociais aumentam na mesma proporção, ou seja, se existe uma contrapartida adequada, do governo federal, em termos de serviços públicos com base na arrecadação fiscal. Os procedimentos descritos acima serão

⁶⁹ As comparações em percentuais do PIB, apesar de constituir uma boa maneira de realizar 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”. 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. 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. (CASTRO et al, 2005a, p. 46-47).

realizados para cada governo, individualmente, em seguida os resultados obtidos serão comparados entre os governos FHC e Lula. Por fim, analisamos as despesas em termos populacionais, isto é, a despesa *per capita* com as políticas sociais através do conjunto de funções para cada ano no período de 1995 a 2010.

A sequência analítica utilizada é válida e útil para quaisquer estudos sobre gastos públicos. Analisar o comportamento de um determinado conjunto de despesas frente a esses indicadores não só é pertinente como também representa a forma de análise utilizada nas comparações internacionais (CASTRO et al, 2005).

Também se adotou neste trabalho os conceitos de Despesa Social Federal (DSF), que compreende o valor total das dez funções sociais do orçamento federal, e a Despesa Social Federal (DSF) sem Assistência e Previdência Social. A divisão foi necessária porque o volume de despesa com a Previdência Social é significativamente maior que o volume de despesas com as demais áreas sociais. Contudo, como o OGU contabiliza conjuntamente as despesas com Assistência e Previdência Social até 1999, não sendo possível excluir o dispêndio orçamentário com a Previdência Social individualmente.

Pelo exposto, o objetivo da análise é perceber como a execução orçamentária reflete e representa as prioridades do Estado, assim como suas modificações ao longo do tempo, podem nos fornecer uma evidência empírica do grau em que as despesas do governo federal se ajustam às necessidades e direitos sociais da população.

3.2.1.1 Definição das Áreas Sociais de Atuação

As áreas sociais de atuação são aquelas representadas por um grupo de políticas sociais escolhidas na tentativa de promover a melhor aproximação possível do que seria uma política de direitos sociais que afetam os vários componentes e as condições básicas da população. Fernandes et al (1998), Castro e Cardoso Júnior (2006) descrevem, sucintamente, os objetivos de cada uma dessas áreas:

Previdência Social: essa área compreende as políticas do sistema previdenciário brasileiro (rural e urbano), incluindo, previdência complementar e do setor público. Os gastos realizados são referentes aos pagamentos de

aposentadorias, pensões e de outros benefícios previdenciários. Ainda inclui gastos com treinamento dos servidores públicos para aumentar a eficiência do Estado, revertendo-se em vantagens, ainda que indireta, aos beneficiários do sistema previdenciário.

Assistência Social e Direitos da Cidadania: a CF/88 inseriu a assistência social no grupo das políticas integrantes da seguridade social. Nessa área são contabilizadas as despesas voltadas à prestação de assistência social a crianças e adolescentes, indígenas, idosos, portadores de deficiência e à comunidade. Também são contabilizadas as despesas com a administração de órgãos, programas e ações voltados a todos os grupos mencionados, assim como ações de reintegração social de dependentes de álcool ou drogas, dos presos e de suas famílias. Apresenta como destaque a Renda Mensal Vitalícia (RMV) – substituída pelo BPC – e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) em assistência ao idoso e ao portador de deficiência, dependendo da finalidade.

Trabalho: ações normativas e de ordenamento de emprego e salário, relacionadas com segurança, higiene e medicina do trabalho. Além disso, existem programas de capacitação de mão de obra, seguro-desemprego e geração de emprego e renda.

Saúde: as ações na área da saúde foram significativamente transformadas em 1990, em especial com a descentralização da gestão. Intensificaram as iniciativas de reorientação do modelo assistencial, através da estratégia de expansão da atenção básica a saúde, pelos programas Saúde da Família e Agentes Comunitários de Saúde. A partir dos anos 1990 no Brasil, contrariando as reformas liberais no campo da saúde, foi realizado um contínuo aperfeiçoamento e uma descentralização do sistema público universal (SUS). Merece destaque alguns programas e ações de controle de doenças e agravos, vigilância sanitária, de produção e distribuição gratuita de remédios, de manutenção de hospitais de ensino de residência médica, de atendimento do servidor público e privado, de assistência médica ambulatorial e hospitalar. Além disso, destacam-se ações e programas de

suplemento alimentar à população carente, merenda escolar para alunos da rede pública e distribuição emergencial de alimentos

Saneamento: as políticas de saneamento têm como objetivo melhorar as condições de vida da população, mediante o aumento da cobertura dos serviços de água e esgotos. A política a ser realizada tem como foco a população em áreas de maior concentração da pobreza, de baixa renda e de maior ocorrência de doenças, decorrentes da inexistência e/ou deficiência dos serviços de abastecimento de água. Os programas dividem-se em serviços de abastecimento de água, esgoto sanitário e coleta (destinação final de resíduos sólidos). Os programas de saneamento financiados com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) também faz parte da soma investida nessa área.

Educação: houve esforço público federal voltado aos diversos níveis e modalidades de ensino. Isso porque apenas o acesso ao ensino fundamental foi previsto pela CF/88 e “[...] reafirmado na Lei de Diretrizes e Bases (LDB), como um direito universal e como dever do Estado a sua oferta gratuita”. Para os demais níveis e modalidades são previstas expansões, mas não obrigatoriedade. No entanto, foram constatadas manutenção, expansão e melhorias de escolas em diversos níveis e modalidades de ensino (CASTRO; CARDOSO JÚNIOR, 2006, p. 41).

Cultura: a política pública voltada para a área da cultura ocorreu por meio de duas ações: a política de eventos e as políticas culturais. A política de eventos constitui em estímulo à produção e à circulação/divulgação das produções culturais mediante festivais, concursos, prêmios e bolsas. As políticas culturais são compostas por políticas patrimoniais com longa tradição no Brasil, como por exemplo, o Programa Museu, Memória e Futuro; o Programa Monumenta; Programa de Reabilitação Urbana de Sítios Históricos (Urbis) – revitalização das áreas centrais das cidades. Além disso, foram incluídas as políticas voltadas ao turismo. Em resumo, essa área compreende as políticas voltadas à manutenção, melhoria e/ou expansão do patrimônio histórico, artístico e arqueológico nacional (museu e biblioteca) e programas e ações que estimulem e divulgação cultural e do turismo.

Urbanismo e Habitação: A política de habitação tem como objetivo impedir o uso da terra (rural e urbana) para fins meramente especulativos, visando a ampliação das opções de financiamento e a oferta de programas habitacionais diferenciados, de acordo com a renda familiar para os custos de moradia. Incorporou-se a essa área as subáreas relativas ao planejamento urbano e o transporte urbano de massa. Além disso, são contabilizadas as despesas com financiamento de habitação urbana e rural e com transferências a outras esferas de governo para fins de planejamento urbano, incluindo programas financiados com recursos do FGTS.

Nesse contexto, temos como objetivo identificar através das despesas sociais do Orçamento Geral da União quais foram as prioridades do governo federal com as políticas sociais entre 1995 e 2010. Entretanto, a análise tem um sentido mais geral, o detalhamento de cada programa ou ação do Estado não será aprofundado no decorrer dessa exposição.

3.3 Execução Orçamentária de 1995 a 2010

Inicialmente, a análise apresenta as despesas sociais valores relativos ao OGU, em seguida são apresentadas as despesas, em valores absolutos, para cada área social. Na sequência é analisado o percentual dos gastos financeiros (juros, encargos e amortização da dívida) dentro do OGU. Os gastos financeiros também são comparados, em valores absolutos com as despesas sociais e, ao final, todas as despesas são confrontadas com agregados macroeconômicos. Além disso, para as despesas sociais a análise também é feita levando-se em consideração o crescimento populacional. Importante ressaltar que as despesas sociais no OGU se apresentam de forma agrupada até 1999, somente a partir de 2000 passaram a ser contabilizadas individualmente. Por esse motivo, foram mantidas as duas formas de apresentação a fim de tornar a série histórica compatível para comparação e análise.

3.3.1 OGU por função e por grupo de despesas de 1995 a 2002

A primeira análise apresenta as despesas sociais de 1995 a 2002 em percentual do OGU. O governo FHC compreende dois mandatos: 1995 a 1998 e

1999 a 2002. O primeiro mandato corresponde à implantação do Plano Real (programa de estabilização) e da política de liberalização comercial e financeira e vai até o momento da sua crise ao longo de 1998. A etapa seguinte corresponde ao período de administração da crise e da mudança de regime cambial, bem como da introdução da política de metas para a inflação. Este governo tem como característica a difícil conciliação dos objetivos macroeconômicos de estabilização com os problemas e agravamento da crise fiscal do Estado.

Sob a influência desses acontecimentos, a despesa social do governo federal, em valores relativos ao OGU são mais expressivos até 1998, a tabela 12 e a figura 19 a seguir, demonstram esses movimentos e a distinção entre o primeiro e o segundo mandato do governo FHC. O OGU em quatro anos quase dobrou seu valor, de 1995 a 1998 o orçamento total, em valores absolutos, passou de R\$ 855,2 bilhões para R\$ R\$ 1.542,7 bilhões, uma elevação de 44,6%. A mesma comparação feita entre 1999 e 2002 demonstra que o orçamento total passou de R\$ 1.504,5 bilhões para R\$ R\$ 1.210,7 bilhões, uma redução de 24,3% (tabela 12).

Apesar do OGU entre 1995 a 1998 apresentar uma elevação as despesas sociais, em valores relativos apresentam um caminho inverso. Já para o período seguinte entre 1999 a 2002, mesmo com uma redução no OGU as despesas sociais relativas são mais elevadas com maior ou menor intensidade dependendo da área, mas todas apresentam o mesmo comportamento.

Ao observar as despesas sociais por funções (agrupadas), percebe-se, por exemplo, que o dispêndio com Previdência e Assistência Social são reduzidos gradativamente de 1996 a 1999, passou de 22,19% para 15,10%, essa trajetória só é modificada a partir de 2000 em que a despesa passou de 15,15% para 18,26% em 2002. No primeiro mandato do governo FHC, nota-se um esforço para reduzir as despesas com Previdência e Assistência Social, porém no segundo mandato o aumento das despesas com essa função é retomado. Importante destacar que a despesa individual com a Assistência Social, a partir de 2000, apresenta uma reduzida participação em relação ao OGU. O dispêndio do governo federal com essa função é extremamente inferior ao da Previdência Social e não alcançam 1,0% do orçamento total, sua despesa em valores absolutos é de R\$ 11,7 bilhões em 2002, já a despesa com Previdência Social é de R\$ 221,0 bilhões.

A mesma análise pode ser replicada para as demais funções. De maneira geral as despesas sociais apresentaram uma retração no período entre 1995 a 1999 e uma evolução no triênio 2000/2002. Entretanto, a despesa individual com a função Assistência Social não alcança 1,0% do orçamento anual no período de 2000 a 2002. Já as funções Saneamento; Cultura; Direitos da Cidadania; Urbanismo e Habitação não chegam a alcançar 0,5% do orçamento anual no mesmo período. A exceção são as despesas com Saúde, Trabalho; Educação e, obviamente com a Previdência Social. Mas, ainda assim, analisando individualmente as despesas com essas funções sem considerar a Previdência Social o dispêndio federal com a Saúde não ultrapassa 4,0% do OGU, e as despesas com Trabalho e Educação não chegam a 2,0% (tabela 12).

O total da Despesa Social Federal (DSF) que engloba as dez funções sociais do orçamento teve seu maior percentual de dispêndio em 1995 com 34,1%, e seu menor percentual em 2000 com 22,3%. Entre 1995 e 1998 as despesas, em valores absolutos, passaram de R\$ 291,9 bilhões para R\$ R\$ 372,8 bilhões, uma elevação de 21,7%. Já entre 1999 a 2002 as despesas passaram de R\$ 338,7 bilhões para R\$ R\$ 319,7 bilhões uma redução de 5,9%. Importante ressaltar que o orçamento da Previdência Social recebe mais da metade de toda a despesa direcionada para as políticas sociais (acima de 67%). O dispêndio orçamentário do governo federal com a DSF sem considerar as despesas com Assistência e Previdência Social teve seu maior dispêndio em 1995 com 12,4% do orçamento anual. Entretanto, essas despesas sofreram reduções constantes e seu dispêndio, em valores relativos atingiu 6,45% em 2000 (entre 1995 a 1998 essas despesas se elevaram 13,8%, entre 1999 a 2002 essas despesas reduziram 28,2%), ver tabela 12.

Tabela 12 - Despesas do OGU por Função de 1995 a 2002 - % do Orçamento Total.

FUNÇÃO (DESPESA EXECUTADA LIQUIDADA)	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Assistência Social	21,79%	22,19%	17,92%	16,23%	15,10%	0,72%	0,88%	0,97%
Previdência Social						15,15%	17,82%	18,26%
Assistência e Previdência Social (agrupado) a partir de 2000 até 2010	*	*	*	*	*	15,87%	18,70%	19,22%
Saúde	6,13%	5,11%	4,61%	3,32%	3,25%	3,29%	3,92%	3,77%
Saneamento						0,03%	0,04%	0,01%
Saúde e Saneamento (agrupado) a partir de 2000 até 2010	*	*	*	*	*	3,31%	3,96%	3,78%
Trabalho	2,29%	2,41%	1,84%	1,58%	1,38%	1,01%	1,23%	1,26%
Educação	3,89%	3,29%	2,67%	2,98%	2,73%	1,72%	1,93%	1,96%
Cultura						0,04%	0,05%	0,04%
Educação e Cultura (agrupado) a partir de 2000 até 2010	*	*	*	*	*	1,76%	1,97%	1,99%
Direitos da Cidadania	-	-	-	-	-	0,07%	0,10%	0,06%
Urbanismo	0,05%	0,12%	0,11%	0,06%	0,05%	0,03%	0,08%	0,07%
Habitação						0,26%	0,06%	0,02%
Urbanismo e Habitação (agrupado) a partir de 2000 até 2010	*	*	*	*	*	0,29%	0,14%	0,09%
Outras despesas	29,87%	29,09%	38,40%	36,50%	31,74%	28,85%	37,43%	38,65%
SUBTOTAL	64,01%	62,22%	65,55%	60,67%	54,25%	51,17%	63,53%	65,06%
Encargos Especiais - Refinanciamento da Dívida	35,99%	37,78%	34,45%	39,33%	45,75%	48,83%	36,47%	34,94%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
TOTAL em R\$ bilhões	855,2	919,6	1.251,6	1.542,7	1.504,5	1.385,1	1.228,7	1.210,7
% Total da Despesa Social Federal (DSF)	34,14%	33,13%	27,15%	24,16%	22,51%	22,32%	26,10%	26,41%
% Total da DSF sem Assistência e Previdência Social	12,35%	10,93%	9,23%	7,94%	7,41%	6,45%	7,40%	7,19%

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

Nota: Valor em R\$ bilhões deflacionados com base no IGP-DI de julho de 2011. Elaboração: própria.

Após a análise das despesas sociais, considerando seus valores relativos a evolução das despesas também são analisadas em relação aos valores absolutos. A segunda análise complementa a primeira e reforça ou destaca alguma mudança no dispêndio orçamentário social de uma determinada função.

As despesas com as funções Assistência e Previdência Social, em valores absolutos, demonstram uma constante elevação entre 1995 a 1998, o maior dispêndio com essas funções ocorreu exatamente em 1998 com 250,3 bilhões (ver figura 19). A segunda etapa do governo FHC já revela um orçamento mais retraído para a Assistência e Previdência Social e o dispêndio orçamentário individual com a função Assistência Social no triênio 2000/2002 foi de aproximadamente 10,0 bilhões.

As despesas com as funções Saúde e Saneamento apresentaram algumas irregularidades entre 1995 a 1998, mas o maior dispêndio do governo com o setor foi de R\$ 57,6 bilhões em 1997. Contudo, a partir de 1998 sua despesa passou a ser

reduzida até atingir o menor dispêndio em 2002 com R\$ 45,8 bilhões (figura 19). Possivelmente, as garantias jurídicas do sistema de proteção social estendida para a Saúde em 2000, através da vinculação de recursos para o setor, impediram que o setor fosse ainda mais prejudicado pelo ajuste fiscal. A mesma vantagem não foi repassada à função Saneamento, sua despesa individual, no triênio 2000/2002 foi de R\$ 362,0 milhões, R\$ 475,2 milhões, e R\$ 174,2 milhões, respectivamente.

As despesas com a função Trabalho também se elevaram de 1995 a 1998, o dispêndio mais alto foi em 1998 com R\$ 24,3 bilhões. No entanto, a despesa com o setor sofreu uma significativa redução nos dois anos seguinte e atingiu seu menor dispêndio em 2000 com R\$ 14,0 bilhões. As despesas com Educação e Cultura também se elevaram até 1998 quando atingiu seu dispêndio mais alto com R\$ 46,0 bilhões, em seguida suas despesas foram retraídas constantemente até atingir o mais baixo volume em 2002 com R\$ 24,1 bilhões (figura 19). O orçamento individual com a função Cultura foi de R\$ 535,3 milhões em 2000, em 2001 foi de R\$ 566,2 milhões, em 2002 foi de R\$ 429,6 milhões. Importante observar que as despesas com a função Cultura ficaram acima dos valores despendidos com a função Saneamento no mesmo período. Destacamos ainda que as despesas com Direitos da Cidadania, criada em 2000, no triênio 2000/2002, ficaram em R\$ 914,0 milhões, R\$ 1,2 bilhão e R\$ 734,0 milhões, respectivamente, acima das despesas com Cultura e, principalmente, com Saneamento.

Por fim, as despesas com Urbanismo e Habitação são relativamente pequenas dentro do orçamento federal. Além disso, essas despesas apresentaram um comportamento diferente das demais áreas sociais, seu maior dispêndio está concentrado, especificamente, no ano 2000 com R\$ 4,0 bilhões, impulsionada em grande parte pelo setor de Habitação (figura 19). Isso significa que em comparação a 1995 o setor elevou em 90,4% sua participação dentro do orçamento federal em 2000. No entanto, em 2001, a despesa com o setor foi reduzida para menos da metade em relação a 2000, passou de 4,0 bilhões para R\$ 1,7 bilhão, em 2002 sofreu uma nova redução e atingiu R\$ 1,1 bilhão. A despesa individual com Urbanismo no triênio 2000/2002, ficou em R\$ 427,9 milhões, R\$ 1,0 bilhão e R\$ 872,7 milhões, respectivamente, acima também das despesas com a função Saneamento.

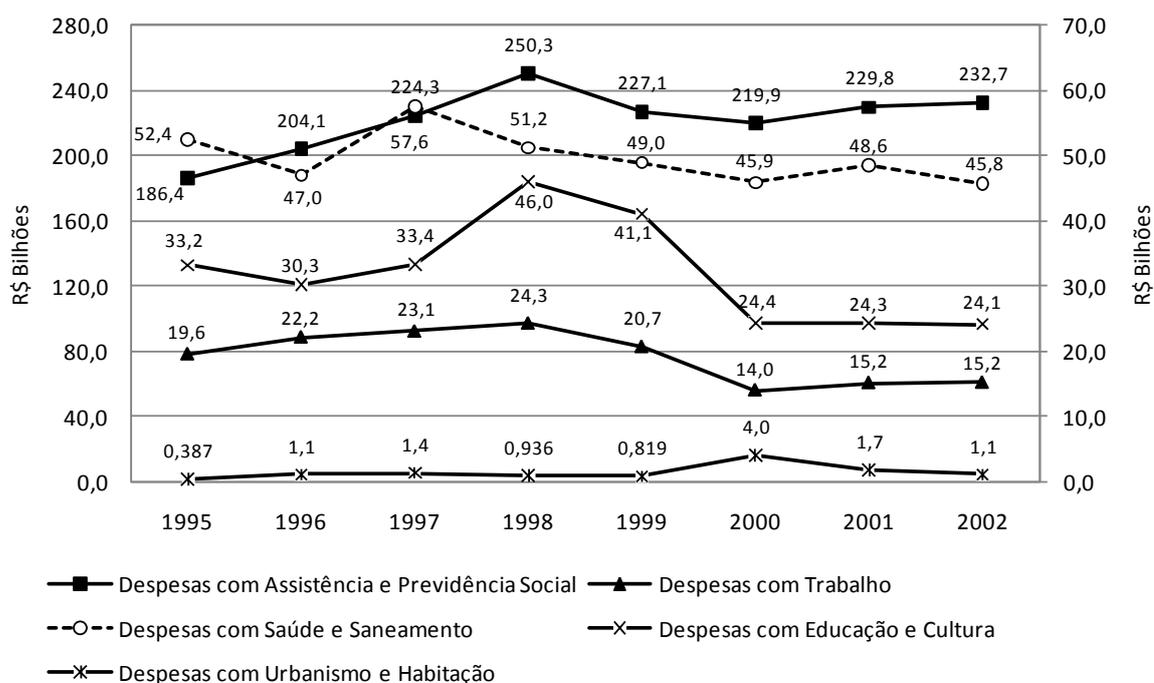


Figura 19 - Despesas sociais (agrupadas) no governo FHC de 1995 a 2002 – R\$ bilhões.

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC.

Nota: Valores deflacionados com base no IGP-DI de julho de 2011. Elaboração: própria.

Mediante a análise de cada área social através da evolução de suas respectivas despesas e os limites do orçamento para elevar seu dispêndio em áreas importantes como, Saúde, Educação, Saneamento e Habitação, um questionamento nos parece inevitável; qual o peso para o orçamento federal com o pagamento de juros, encargos e amortização da dívida pública? Ao observarmos as Despesas Correntes e as despesas de Capital do OGU, identificamos o volume de recursos gastos com as despesas financeiras e, a partir desta análise, percebemos quanto desse valor poderia ser direcionado para áreas sociais que recebem um volume limitado de recursos sem capacidade para atender uma parcela maior da população brasileira.

Os gastos com Juros, Encargos e Amortização da Dívida se elevaram de 1995 a 2002, principalmente a partir de 1998, porém, é a partir de 2000 que se percebe uma elevação mais acentuada, em particular com a Amortização da Dívida. Embora não seja nosso objetivo analisar o Refinanciamento da Dívida fica evidente que, a partir de 1998 novas dívidas foram contraídas e no triênio 1998, 1999 e 2000 o refinanciamento atingiu o percentual de 39,3%, 45,8% e 48,8%, respectivamente. Dessa forma, a partir de 1998 o volume de recursos do orçamento gasto com Juros,

Encargos e Amortização da dívida são mais elevados do que a DSF sem Assistência e Previdência Social, ver tabela 12 e 13.

Tabela 13 - OGU por grupo de despesa de 1995 a 2002 - % do Orçamento Total.

GRUPO DE DESPESA (DESPESA EXECUTADA LIQUIDADA)	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
DESPESAS CORRENTES	55,11%	53,24%	43,86%	39,85%	38,80%	40,56%	48,68%	50,24%
Juros e Encargos da Dívida	6,95%	6,76%	5,39%	6,16%	7,71%	6,30%	8,75%	8,19%
DESPESAS DE CAPITAL	8,89%	8,97%	21,68%	20,81%	15,45%	10,61%	14,86%	14,82%
Amortização da Dívida ¹	3,74%	2,74%	3,40%	4,88%	4,62%	7,12%	9,05%	10,22%
SUBTOTAL	64,01%	62,22%	65,55%	60,67%	54,25%	51,17%	63,53%	65,06%
Amortização da Dívida - Refinanciamento	35,99%	37,78%	34,45%	39,33%	45,75%	48,83%	36,47%	34,94%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
TOTAL em R\$ bilhões	855,2	919,6	1.251,6	1.542,7	1.504,5	1.385,1	1.228,7	1.210,7
% TOTAL de Juros, Encargos e Amortização da Dívida	10,69%	9,50%	8,78%	11,04%	12,32%	13,42%	17,81%	18,41%

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

Nota: Valor em R\$ bilhões deflacionados com base no IGP-DI de julho de 2011. ¹Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública. Elaboração: própria.

Isso também pode ser percebido ao comparar os valores absolutos das despesas financeiras com a DSF sem Assistência e Previdência Social, ver figura 20. Ainda que os gastos com o serviço da dívida e sua amortização sejam comparados com o total da DSF (incluindo Assistência e Previdência Social) podemos verificar uma elevação dos gastos com a dívida entre 1998 e 2002 e uma redução no total da DSF nesse mesmo período.

Os gastos com Juros, Encargos e Amortização da Dívida entre 1995 a 1998 se elevaram 41,8%, e, entre 1999 a 2002 o aumento foi de 16,8%. Ao comparar os gastos com Juros, Encargos e Amortização da Dívida entre 1995 a 2002 a elevação do dispêndio foi de 59,0%, a mesma comparação feita com o total da DSF (sem Assistência e Previdência Social) entre 1995 e 2002 representou uma queda de 21,4%. Isso torna perceptível o fato de que os gastos financeiros são maiores do que às despesas com políticas sociais (ver figura 20).

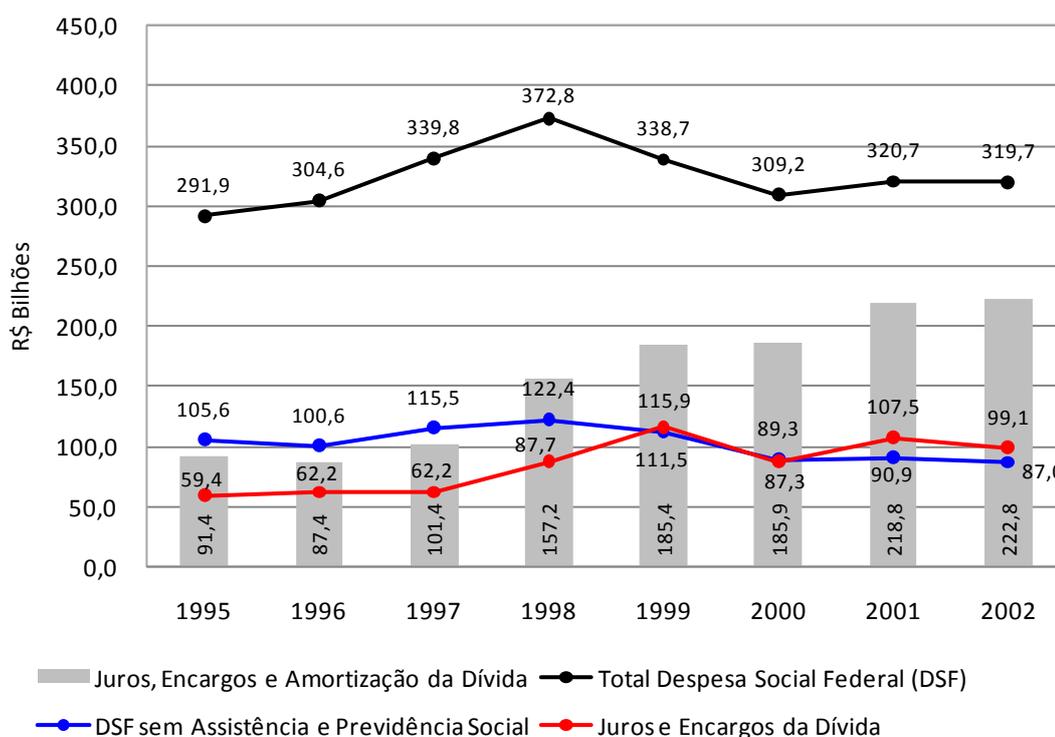


Figura 20 – Gastos Financeiros e DSF no governo FHC de 1995 a 2002 – R\$ bilhões.

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

Nota: Valores deflacionados com base no IGP-DI de julho de 2011. Elaboração: própria.

O aumento dos gastos financeiros, a partir de 1998 foi impulsionado, basicamente, pela elevada taxa de juros da economia. Por outro lado, a elevação do endividamento público também ocorreu pelos impactos da desvalorização cambial, ocorrida no início de 1999 que atingiu a parcela da dívida indexada ao dólar. No segundo mandato FHC houve a mudança de âncora cambial para âncora monetária, nesse contexto, a política monetária adotada no país através do sistema de metas de inflação contribuiu para elevar ainda mais os gastos com a dívida pública, em especial com a dívida interna atrelada a taxa básica de juros da economia, que permaneceu em patamares elevados entre 1999 a 2002.

Para Khair et al (2005) muito se tem criticado, em geral corretamente, os efeitos da elevação dos gastos públicos (gastos com custeio e benefícios previdenciários), no entanto, para os autores, pouco ou quase nada se diz sobre o maior de todos os problemas na expansão das despesas governamentais – os juros da dívida pública (interna), causado basicamente pelo elevado nível da taxa básica de juros – Selic, essa pode ser apontada como uma das grandes responsáveis pela elevação nas despesas com juros e encargos da dívida. Podemos notar que as

despesas com as políticas sociais estão inversamente relacionadas aos custos da dívida, reforçando o peso do gasto financeiro.

Além disso, os autores apontam que concomitante e resultante dessa altíssima taxa básica de juros da economia brasileira está o aumento e o nível elevado da carga tributária. Segundo Khair et al (2005, p. 2), juros e carga tributária estão conectadas, a política fiscal é passiva e segue a reboque a política monetária, em outras palavras, a política econômica fica presa a um “círculo vicioso”.

Uma forma de entender o conteúdo das afirmações anteriores é observar a evolução da Carga Tributária Total (CTT), da Carga Tributária Federal (CTF) e o total da DSF e dos gastos financeiros em relação ao PIB. Por meio da figura 21 é possível verificar que apesar das elevações da Carga Tributária Total e Federal, principalmente a partir de 1999, o total da DSF e da DSF sem Assistência e Previdência Social se manteve praticamente estáveis. Por outro lado, nota-se claramente um movimento de significativa expansão dos gastos financeiros com Juros, Encargos e Amortização da Dívida em relação ao PIB.

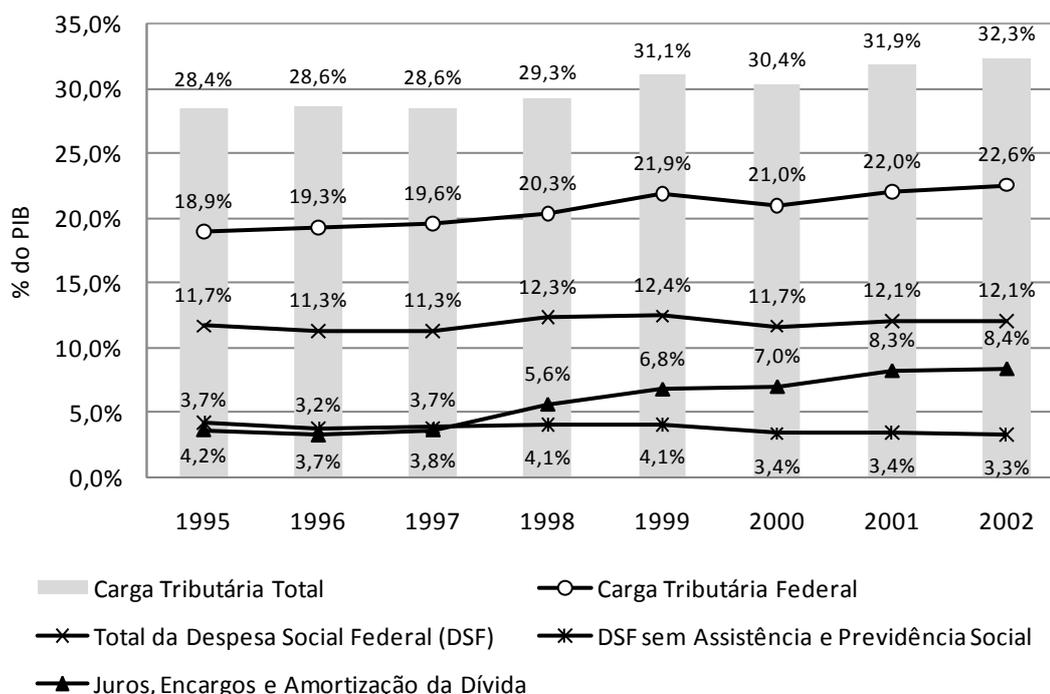


Figura 21 – Carga Tributária, Gastos Financeiros e DSF de 1995 a 2002 em % do PIB.

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC e IBGE/SCN. Elaboração: própria.

As despesas sociais também foram analisadas considerando seu volume em relação ao PIB. De maneira geral as despesas não se elevam mesmo com o

aumento real do PIB, em alguns casos permanecem praticamente estáveis e não chega a atingir 2,0% do PIB, com exceção para as despesas agrupadas com Assistência e Previdência Social, ver tabela 14.

Dessa maneira, a análise ganha mais clareza quando observada pelo conjunto de despesas, ou seja, levando-se em consideração o total da DSF e o total da DSF sem Assistência e Previdência Social, ver tabela 14 e figura 21. Na tabela 14, podemos observar que o total da DSF, entre 1995 e 2002, variou entre 11,3% e 12,4% (diferença de 1,1 pontos). No mesmo período os gastos com Juros, Encargos e Amortização da dívida passaram de 3,7% para 8,4% (diferença de 4,7% pontos). O total da DSF sem Assistência e Previdência Social oscilou entre 3,3% e 4,2% (diferença de 0,9%), mas, inversamente aos gastos financeiros, as despesas sociais foram sendo reduzidas no segundo governo FHC.

Tabela 14 - Despesas do OGU por Função de 1995 a 2002 - % do PIB.

FUNÇÃO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Assistência Social	7,45%	7,58%	7,45%	8,29%	8,34%	0,38%	0,41%	0,44%
Previdência Social						7,92%	8,26%	8,34%
Assistência e Previdência Social (agrupado) a partir de 2000 até 2010	*	*	*	*	*	8,30%	8,67%	8,78%
Saúde	2,09%	1,75%	1,92%	1,70%	1,80%	1,72%	1,82%	1,72%
Saneamento						0,01%	0,02%	0,01%
Saúde e Saneamento (agrupado) a partir de 2000 até 2010	*	*	*	*	*	1,73%	1,83%	1,73%
Trabalho	0,78%	0,82%	0,77%	0,80%	0,76%	0,53%	0,57%	0,57%
Educação	1,33%	1,13%	1,11%	1,52%	1,51%	0,90%	0,89%	0,89%
Cultura						0,02%	0,02%	0,02%
Educação e Cultura (agrupado) a partir de 2000 até 2010	*	*	*	*	*	0,92%	0,92%	0,91%
Direitos da Cidadania	-	-	-	-	-	0,03%	0,04%	0,03%
Urbanismo	0,02%	0,04%	0,05%	0,03%	0,03%	0,02%	0,04%	0,03%
Habitação						0,14%	0,03%	0,01%
Urbanismo e Habitação (agrupado) a partir de 2000 até 2010	*	*	*	*	*	0,15%	0,07%	0,04%
Outras despesas	10,21%	9,93%	15,97%	18,64%	17,54%	15,08%	17,35%	17,65%
SUBTOTAL	21,88%	21,25%	27,26%	30,99%	29,98%	26,74%	29,44%	29,71%
Encargos Especiais - Refinanciamento	12,31%	12,90%	14,33%	20,02%	25,17%	25,52%	16,90%	15,96%
TOTAL	34,19%	34,15%	41,59%	51,08%	55,26%	52,26%	46,34%	45,67%
PIB em R\$ bilhões	705,6	844,0	939,1	979,3	1.065,0	1.179,5	1.302,1	1.477,8
% Total da Despesa Social Federal (DSF)	11,67%	11,31%	11,29%	12,34%	12,44%	11,66%	12,10%	12,06%
% Total da DSF sem Assistência e Previdência Social	4,22%	3,73%	3,84%	4,05%	4,10%	3,37%	3,43%	3,28%
% Juros, Encargos e Amortização da Dívida	3,66%	3,24%	3,65%	5,64%	6,81%	7,01%	8,25%	8,41%

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

Nota: Valor em R\$ bilhões deflacionados com base no IGP-DI de julho de 2011. Elaboração: própria.

A análise das despesas sociais em relação ao orçamento geral e aos agregados macroeconômicos são de extrema importância. Contudo, sua análise pode e deve ser complementada levando-se em consideração o comportamento das despesas sociais em relação ao crescimento populacional. Nesse sentido, a análise da DSF *per capita* nos indica o esforço governamental para prover ao cidadão bens e serviços sociais.

A DSF *per capita* é o resultado da sua divisão pela população total do país. No entanto, a DSF *per capita* não utiliza o número de beneficiários de cada área social – o que poderia ser mais apropriado, porém, mais complexo para ser mensurado. A intenção é apenas apresentar um indicador global, e não um parâmetro para indicar prioridades, diretrizes ou eficiência da despesa social. Dessa forma, a tabela 15 apresenta a variação anual da DSF *per capita* e sua distribuição para a população, no período de 1995 a 2002.

No início do primeiro governo FHC, a DSF *per capita* apresentou seu mais acentuado crescimento anual entre 1997 e 1998, principalmente em 1998, quando atingiu seu maior valor com R\$ 2.242,00. No ano seguinte em 1999 a DSF *per capita*, com base em 1998, se retraiu 11,7% e seu valor foi de R\$ 2.007,00.

No entanto, o crescimento da DSF *per capita* nem sempre se relaciona apenas ao crescimento populacional; ele depende também de outros fatores conjunturais que afetam as despesas, por exemplo, em 1999 a crise cambial se agravou, acarretando um crescimento econômico pífio (1998, 0,0% e 1999, 0,3%); nesse momento ocorre a primeira queda da DSF em termos absolutos, e o DSF *per capita* acompanha essa redução.

Em 2000 a DSF *per capita*, com base em 1999, sofreu uma nova retração de 11,2%, seu valor passou para R\$ 1.805,00, a recuperação só ocorre em 2001, mas voltou a cair em 2002 com uma redução de 1,7%. Por fim, a evolução do DSF *per capita* mostra que no primeiro governo FHC houve um crescimento real e constante, de 22% em 1998, tomando-se como base o ano de 1995. Já no segundo governo FHC ocorreu uma retração desse indicador que apresentou uma queda de 1,0%, em 2002, em comparação a 1995 (tabela 15).

Tabela 15 – Evolução da Despesa Social Federal (DSF) total e *per capita* de 1995 a 2002.

Ano	Governo	DSF ¹	População ²	DSF <i>per capita</i>	Nº Índice	variação anual (%)
		(a)	(b)	(a/b)	1995=100	
1995		291.941	158.875	1.838	100	-
1996	1º FHC	304.645	161.323	1.888	103	2,7%
1997		339.754	163.780	2.074	113	9,0%
1998		372.780	166.252	2.242	122	7,5%
1999		338.651	168.754	2.007	109	-11,7%
2000	2º FHC	309.178	171.280	1.805	98	-11,2%
2001		320.686	173.808	1.845	100	2,2%
2002		319.705	176.304	1.813	99	-1,7%

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

Nota: ¹Valor em R\$ bilhões deflacionados com base no IGP-DI de julho de 2011. ²Projeção da População do Brasil por Sexo e Idade para o Período 1980-2050 (Revisão 2008) – IBGE.

3.3.2 OGU por função e por grupo de despesas de 2003 a 2010

A segunda parte da análise apresenta as despesas sociais de 2003 a 2010. A execução orçamentária de 2003 a 2010 compreende os dois mandatos do governo Lula: 2003 a 2006 e 2007 a 2010. Ao assumir o governo em 2003, o presidente Lula adere ao mesmo receituário do governo FHC no âmbito da política macroeconômica, manteve o tripé de sustentação da economia baseado no sistema de metas de inflação, câmbio flutuante e forte ajuste fiscal para gerar superávit primário.

A segunda etapa do governo Lula (2007-2010) foi marcada pela retomada do crescimento econômico e pela redução das taxas de juros. Além disso, corresponde ao período de administração da crise financeira internacional – *subprime* do mercado americano (2008). Nesse contexto, a gestão econômica continuou direcionada para a estabilidade monetária, subordinada em grande parte, ao capital especulativo nacional e internacional, vinculados à esfera financeira. Contudo, o segundo mandato se destacou pela conciliação entre objetivos macroeconômicos e sociais e por uma flexibilização da política fiscal.

Após a crise financeira internacional a força do “pensamento único” foi reduzida e o novo contexto abriu espaço para uma ampliação do papel do Estado e para a consolidação das políticas sociais universais, assim como para o avanço das ações voltadas ao combate à pobreza. Devido à influência desses acontecimentos, as despesas sociais do governo federal são mais expressivas no período de 2007 a

2010. A tabela 16 e a figura 22, a seguir, demonstram a distinção entre o primeiro e o segundo mandato do governo Lula.

O OGU entre 2003 e 2006, em valores absolutos, passou de R\$ 1.280,4 bilhões para R\$ 1.576,9 bilhões, uma elevação de 18,8%. Entre 2007 e 2010 o orçamento total passou de R\$ 1.488,8 bilhões para R\$ R\$ 1.487,0 bilhões, uma redução de 0,1%. No entanto, o maior volume relativo das despesas sociais, de maneira geral, ocorreu entre o período de 2007 a 2010 (ver tabela 16). A retração do primeiro período pode ser explicada pelas dificuldades enfrentadas no campo econômico.

Ao analisar cada setor individualmente, nota-se, surpreendentemente, que as despesas com Saneamento, Urbanismo e Habitação não alcançam 0,5% do dispêndio orçamentário total entre 2003 a 2010, o mesmo ocorre com as funções Cultura e Direitos da Cidadania. Apenas as despesas com Assistência Social e Trabalho apresentam um dispêndio superior a 1,0% do orçamento federal (com exceção da Assistência Social em 2003). Contudo, pode-se perceber que o percentual despendido com Assistência Social é maior do que volume despendido com a função Trabalho, em especial no período entre 2007 a 2010. Já a função Saúde apresentou uma despesa relativa entre 2003 a 2010 de 3,1% a 3,9%. Já a função Previdência Social apresentou o maior dispêndio orçamentário, o setor individualmente absorveu em média 68,4% de toda despesa com as políticas sociais (ver tabela 16).

No geral a DSF e a DSF sem Assistência e Previdência Social se elevaram, constantemente, de 2005 a 2010. Tais despesas entre 2003 a 2006 tiveram uma elevação, em valores absolutos de 28,3% e 27,7%, respectivamente, entre 2007 a 2010 a elevação foi de 16,5% e 24,4% do orçamento total (tabela 16).

Tabela 16 - Despesas do OGU por Função de 2003 a 2010 - % do Orçamento Total.

FUNÇÃO (DESPESA EXECUTADA LIQUIDADA)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Assistência Social	0,96%	1,53%	1,43%	1,83%	2,11%	2,40%	2,48%	2,74%
Previdência Social	16,60%	18,22%	17,03%	18,09%	20,01%	21,50%	21,70%	22,94%
Assistência e Previdência Social (agrupado) a partir de 2000 até 2010	17,56%	19,75%	18,46%	19,92%	22,12%	23,90%	24,18%	25,67%
Saúde	3,10%	3,63%	3,30%	3,38%	3,38%	3,65%	3,65%	3,85%
Saneamento	0,01%	0,01%	0,01%	0,00%	0,00%	0,04%	0,06%	0,04%
Saúde e Saneamento (agrupado) a partir de 2000 até 2010	3,11%	3,64%	3,30%	3,39%	3,39%	3,69%	3,71%	3,88%
Trabalho	1,08%	1,18%	1,15%	1,40%	1,66%	1,83%	2,13%	2,18%
Educação	1,62%	1,60%	1,46%	1,48%	1,62%	1,83%	2,13%	2,70%
Cultura	0,03%	0,04%	0,04%	0,05%	0,04%	0,04%	0,05%	0,06%
Educação e Cultura (agrupado) a partir de 2000 até 2010	1,65%	1,64%	1,51%	1,52%	1,66%	1,88%	2,18%	2,76%
Direitos da Cidadania	0,05%	0,06%	0,07%	0,08%	0,05%	0,08%	0,08%	0,10%
Urbanismo	0,04%	0,13%	0,19%	0,18%	0,07%	0,09%	0,12%	0,13%
Habitação	0,01%	0,05%	0,05%	0,10%	0,00%	0,01%	0,01%	0,00%
Urbanismo e Habitação (agrupado) a partir de 2000 até 2010	0,05%	0,19%	0,24%	0,28%	0,07%	0,10%	0,13%	0,13%
Outras despesas	32,79%	33,42%	30,10%	41,33%	38,89%	45,29%	47,70%	38,93%
SUBTOTAL	56,29%	59,87%	54,84%	67,92%	67,84%	76,76%	80,11%	73,66%
Encargos Especiais - Refinanciamento da Dívida	43,71%	40,13%	45,16%	32,08%	32,16%	23,24%	19,90%	26,34%
TOTAL	100%							
TOTAL em R\$ bilhões	1.280,4	1.212,8	1.511,5	1.576,9	1.488,8	1.266,7	1.389,8	1.487,0
% Total da Despesa Social Federal (DSF)	23,50%	26,45%	24,74%	26,59%	28,95%	31,48%	32,41%	34,72%
% Total da DSF sem Assistência e Previdência Social	5,94%	6,70%	6,28%	6,67%	6,83%	7,57%	8,23%	9,05%

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

Nota: Excluídas as operações intraorçamentárias, que poderão ser obtidas no Relatório Resumido de Execução Orçamentária do mesmo período. Elaboração: própria.

Após a análise das despesas sociais, considerando seus valores relativos a evolução das despesas também são analisadas em relação aos valores absolutos. As despesas agrupadas com as funções Assistência e Previdência Social; Saúde e Saneamento; Urbanismo e Habitação, e a função individual Trabalho, em valores absolutos, demonstram constante elevação entre 2003 a 2006, a única exceção é a função Educação e Cultura que apresentaram uma pequena redução em sua despesa em 2004, mas retomaram o crescimento em seguida até 2006 (ver figura 22).

O ciclo de alta continuou em 2007 para três grupos de despesa Assistência e Previdência Social; Trabalho e Educação e Cultura. O mesmo não aconteceu com as funções Saúde e Saneamento, e principalmente para Urbanismo e Habitação que

teve seu orçamento reduzido de R\$ 4,4 bilhões em 2006 para R\$ 1,1 bilhões em 2007, uma redução de 307% em relação a 2006.

A segunda etapa do governo Lula revelou um orçamento reduzido para todos os setores no ano de 2008 – com exceção das funções Urbanismo e Habitação que apresentam uma pequena elevação em suas despesas. No entanto, nos anos seguintes todos os setores elevaram seu dispêndio orçamentário até 2010 e, conforme observado na figura 22, as funções Assistência e Previdência Social, consomem em média, 75,0% de todo dispêndio orçamentário dentro de todo o período, considerando apenas a função Previdência Social a média fica em 68,4%.

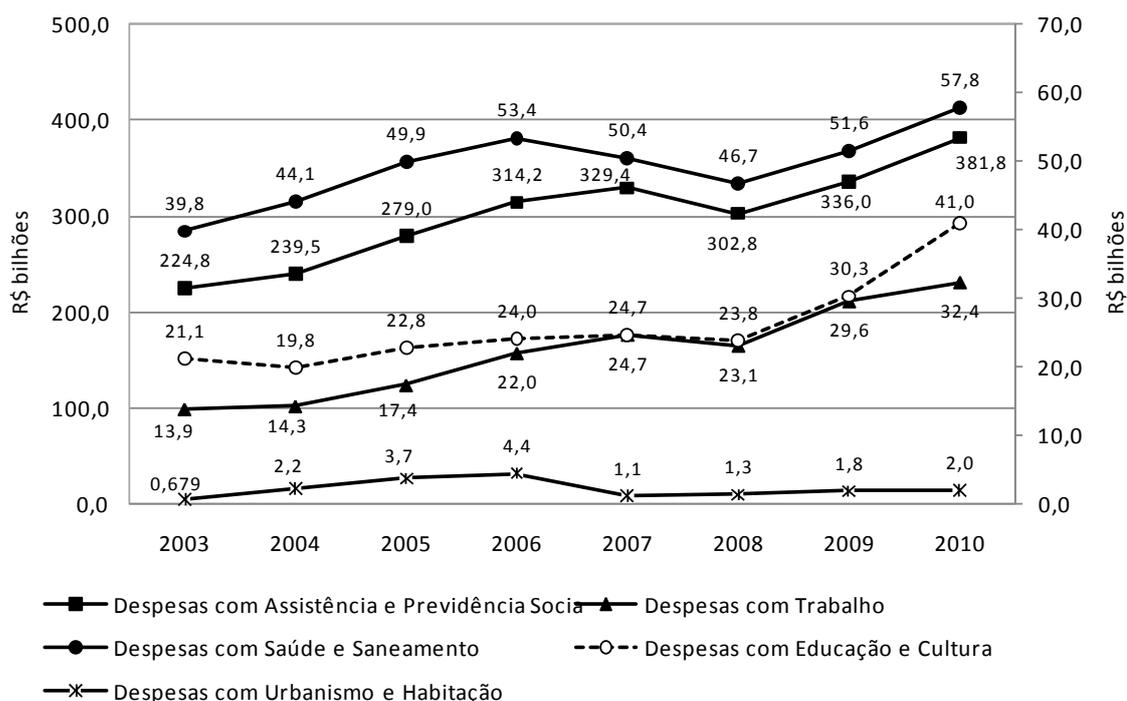


Figura 22 - Despesas sociais (agrupadas) no governo Lula de 2003 a 2010 – R\$ bilhões.

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC.

Nota: Valores deflacionados com base no IGP-DI de julho de 2011. Elaboração: própria.

A partir de 2000 o OGU passou a contabilizar individualmente as despesas sociais para cada setor, assim, o dispêndio orçamentário de 2003 a 2010 pode ser analisado detalhadamente para cada função conforme demonstram as figuras 23, 24 e 25. As despesas com Previdência Social em 2006, tomando-se como base o ano de 2003 apresentou um crescimento de 25,5%. Já em 2010, com base em 2007, o crescimento foi de 12,7% (figura 23). A mesma comparação feita para a Assistência Social revela uma elevação de 57,5% entre 2003 a 2006 e um aumento de 22,6%

entre 2007 a 2010. As funções Educação e Saúde entre 2003 e 2006 apresentaram uma elevação de 10,7% e 25,6%, respectivamente, já entre 2007 e 2010 o aumento para as referidas áreas foi de 39,9% e 12,0% (ver figura 23). Destacamos ainda que as despesas com a Assistência Social foram maiores que as despesas com Educação a partir de 2006. Também podemos perceber que em 2008 todas as despesas foram reduzidas (figura 23).

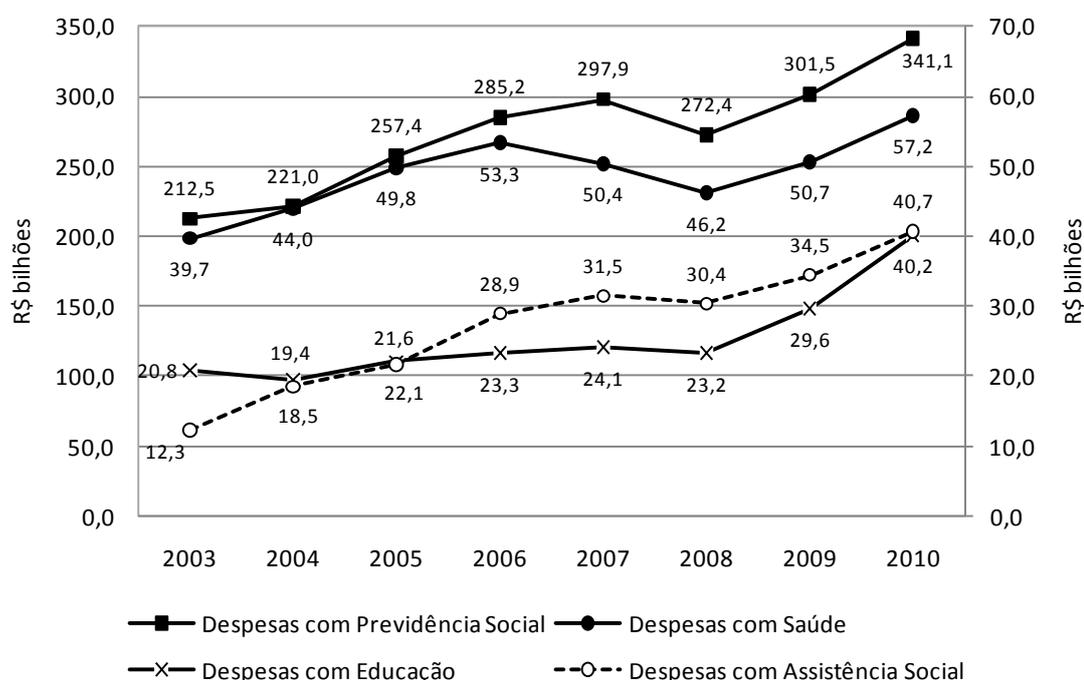


Figura 23 – Despesas com Saúde, Educação, Assistência e Previdência Social de 2003 a 2010 – R\$ bilhões.

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC.

Nota: Valores deflacionados com base no IGP-DI de julho de 2011. Elaboração: própria.

Na figura 24 podemos observar as despesas individuais com Saneamento, Urbanismo e Habitação. As despesas com Saneamento são baixíssimas entre 2003 a 2007, o dispêndio orçamentário em 2003 foi de apenas R\$ 85,7 mil já em 2007 foi de R\$ 50,7 mil, apenas no triênio de 2008/2010 é que a despesa orçamentária desse setor se elevaram e passaram de R\$ 507 milhões em 2008 para R\$ 541 milhões em 2010, no entanto, não chega a alcançar um volume significativo e compatível com as necessidades do país. As despesas com Urbanismo e Habitação entre 2003 e 2006 se elevaram constantemente. No entanto em 2007, ambos sofrem uma forte retração do dispêndio orçamentário. Nos anos seguintes as despesas com Urbanismo e Habitação voltam a se recuperar, mas não atingiram o mesmo volume do período

anterior. Além disso, o dispêndio com Habitação se mostra extremamente reduzido e inferior às despesas com Urbanismo e Saneamento, conforme demonstra a figura 24.

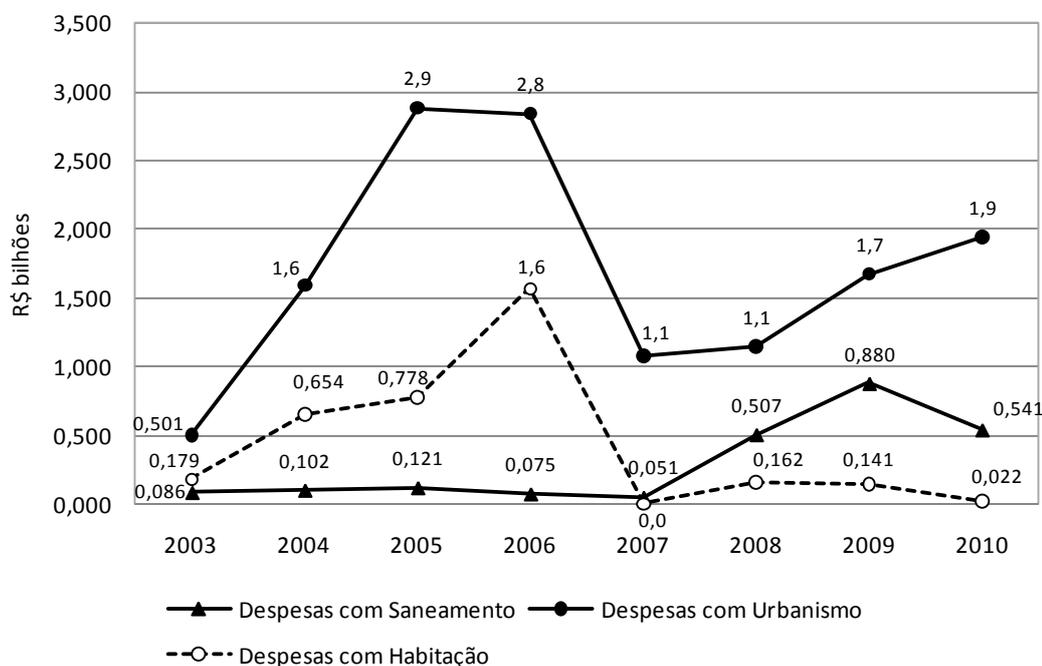


Figura 24 – Despesas com Saneamento, Habitação e Urbanismo de 2003 a 2010 – R\$ bilhões.
Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC.

Nota: Valores deflacionados com base no IGP-DI de julho de 2011. Elaboração: própria.

Por fim, as despesas com Cultura e Direitos da Cidadania seguem um comportamento parecido com as demais despesas, há uma elevação do dispêndio entre 2003 a 2006, em seguida no ano de 2007 sofrem uma retração, mas voltam a se elevar a partir de 2008 até 2010. Surpreendentemente, essas despesas são superiores ao dispêndio federal com Saneamento e Habitação (ver figura 24 e 25).

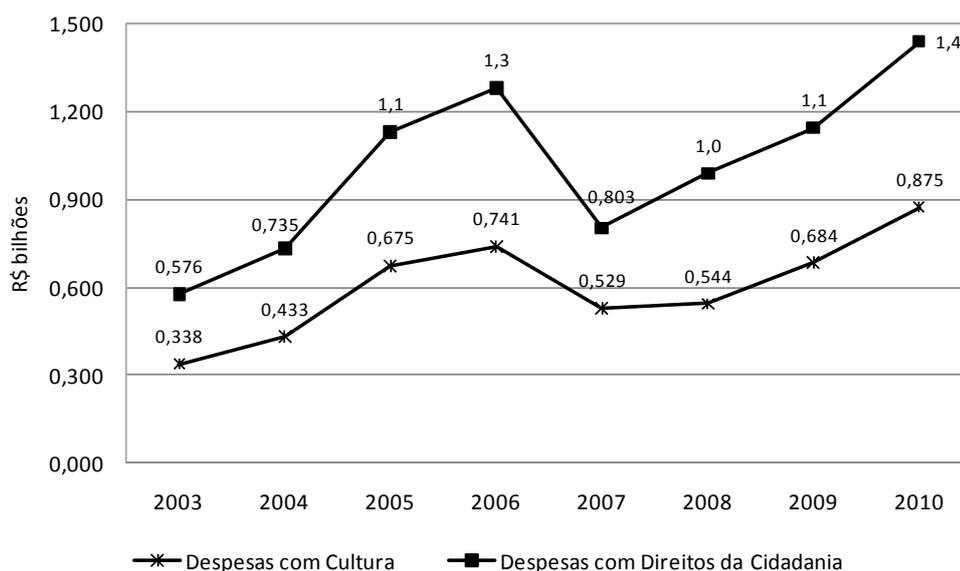


Figura 25 - Despesas com Cultura e Direitos da Cidadania de 2003 a 2010 – R\$ bilhões.

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC.

Nota: Valores deflacionados com base no IGP-DI de julho de 2011. Elaboração: própria.

Mediante a análise do dispêndio orçamentário para cada função social, percebe-se no governo Lula, assim como no governo FHC, uma limitação para aumentar as despesas com alguns setores importantes como, por exemplo, Educação, Saneamento e Habitação sem falar dos problemas na saúde pública. Em contrapartida, o orçamento federal direciona um volume significativo do seu dispêndio para o pagamento de juros e encargos da dívida. Tais recursos poderiam ser alocados em áreas sociais importantes de estrutura precária e elevar os investimentos do setor público de maneira geral.

Assim, a tabela 17 demonstra qual o volume de recurso que o Estado gasta com o setor financeiro. O dispêndio com Amortização da Dívida se retraiu no triênio 2003/2005, houve uma redução de 4,7 pontos percentuais em 2005 tomando como base o ano de 2003. No entanto, em 2006 há uma elevação significativa dessa despesa, assim como em 2008 e 2009 (o refinanciamento da dívida mesmo com algumas irregularidades no comportamento foi sendo reduzido ao longo de todo o período e alcançou seu menor valor, em termos relativos, com 19,9% do OGU em 2009), ver tabela 17.

Já os gastos com Juros e Encargos da Dívida atingiram seu maior dispêndio em valores relativos em 2006 e 2007 com 12,9% e 12,0%, em 2008 deve seu gasto reduziu para 9,22% e atingiu seu menor dispêndio em 2010 com 8,6%. Os gastos

com Juros, Encargos e Amortização da Dívida, no governo Lula também são mais elevados que as despesas com algumas políticas sociais (tabela 17).

Tabela 17 - OGU por grupo de despesa de 2003 a 2010 - % do Orçamento Total.

GRUPO DE DESPESA (DESPESA EXECUTADA LIQUIDADA)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
DESPESAS CORRENTES	44,00%	48,42%	46,85%	53,69%	56,39%	58,53%	58,14%	60,06%
Juros e Encargos da Dívida	7,53%	8,19%	8,12%	12,87%	12,02%	9,22%	9,30%	8,61%
DESPESAS DE CAPITAL	12,54%	11,46%	7,99%	14,23%	11,45%	18,23%	21,96%	13,60%
Amortização da Dívida ¹	9,12%	7,88%	4,45%	10,29%	8,31%	14,30%	18,88%	9,87%
SUBTOTAL	56,55%	59,87%	54,84%	67,92%	67,84%	76,76%	80,10%	73,66%
Amortização da Dívida - Refinanciamento	43,45%	40,13%	45,16%	32,08%	32,16%	23,24%	19,90%	26,34%
TOTAL	100%							
TOTAL em R\$ bilhões	1.280,4	1.212,8	1.511,5	1.576,9	1.488,8	1.266,7	1.389,8	1.487,0
% TOTAL de Juros, Encargos e Amortização da Dívida	16,65%	16,07%	12,57%	23,16%	20,33%	23,52%	28,19%	18,48%

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

Nota: Valor em R\$ bilhões deflacionados com base no IGP-DI de julho de 2011. ¹Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública. Elaboração: própria.

A figura 26 demonstra exatamente que os gastos financeiros, em valores absolutos são mais elevados que as despesas com alguns setores sociais, assim como as despesas com Juros e Encargos da Dívida superam o volume gasto com sua Amortização de 2004 a 2007. No entanto, esse cenário é modificado a partir de 2008 quando as despesas com a Amortização passaram a serem maiores que o dispêndio com Juros e Encargos da Dívida.

As despesas com Juros, Encargos e Amortização da Dívida entre 2003 a 2006 se elevaram 37,0%, e entre 2007 a 2010 houve uma redução de 1,7%. Ao comparar os gastos com o serviço da dívida entre 2003 a 2006 o dispêndio aumentou 48,7%, e entre 2007 a 2010 o gasto foi reduzido 29,0%. Já a DSF e a DSF sem Assistência e Previdência Social entre 2003 a 2006, tiveram uma elevação de 28,3% e 27,7%, respectivamente, na segunda etapa, de 2007 a 2010, a elevação foi de 16,5% e 24,4% do orçamento total, ou seja, tiveram as despesas elevadas mesmo sem um aumento significativo do OGU e podem ter sido beneficiadas pela redução nas despesas financeiras.

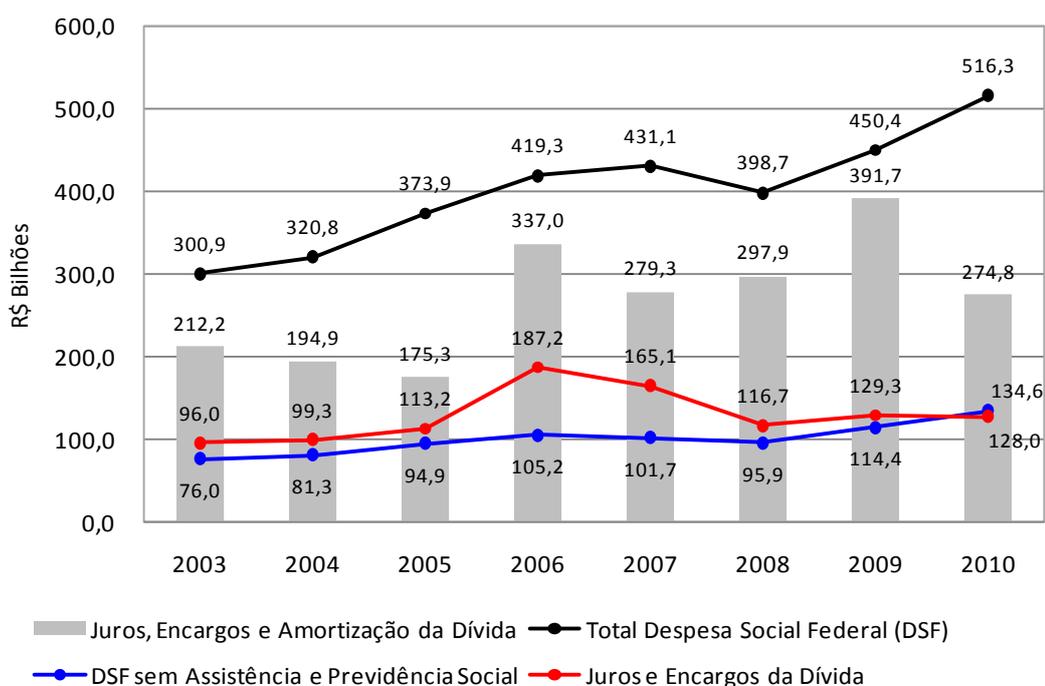


Figura 26 - Gastos Financeiros e DSF no governo Lula de 2003 a 2010 – R\$ bilhões.

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

Nota: Valores deflacionados com base no IGP-DI de julho de 2011. Elaboração: própria.

Após as afirmativas anteriores é importante observar a evolução da carga tributária, dos gastos com Juros e Encargos da dívida e o total da DSF em relação ao PIB. Por meio da figura 27 é possível verificar que, apesar da elevação da Carga Tributária no triênio 2003/2005, os gastos com Juros, Encargos e Amortização da Dívida sofreram uma retração. Já o total da DSF apresentou um pequeno aumento e o total da DSF sem Assistência e Previdência Social se mantiveram praticamente estáveis.

A figura 27 demonstra que no período entre 2006 a 2008 ocorreram as mais altas arrecadações tributárias, com uma retração em 2009 (importante destacar que o PIB em 2009 variou negativo 0,3%). Isso aconteceu porque em 2006 e 2007 houve um aumento das despesas com Juros e Encargos da Dívida e nos anos de 2008 e 2009 houve uma expansão dos gastos com sua Amortização. Já a DSF em 2007 e 2008 não acompanhou o aumento da carga tributária e a DSF sem Assistência e Previdência Social entre 2003 e 2008 permaneceu praticamente estável, apenas em 2009 apresentou uma elevação de 0,5%, mas em 2010 continuou com a mesma participação em relação ao PIB de 3,5%.

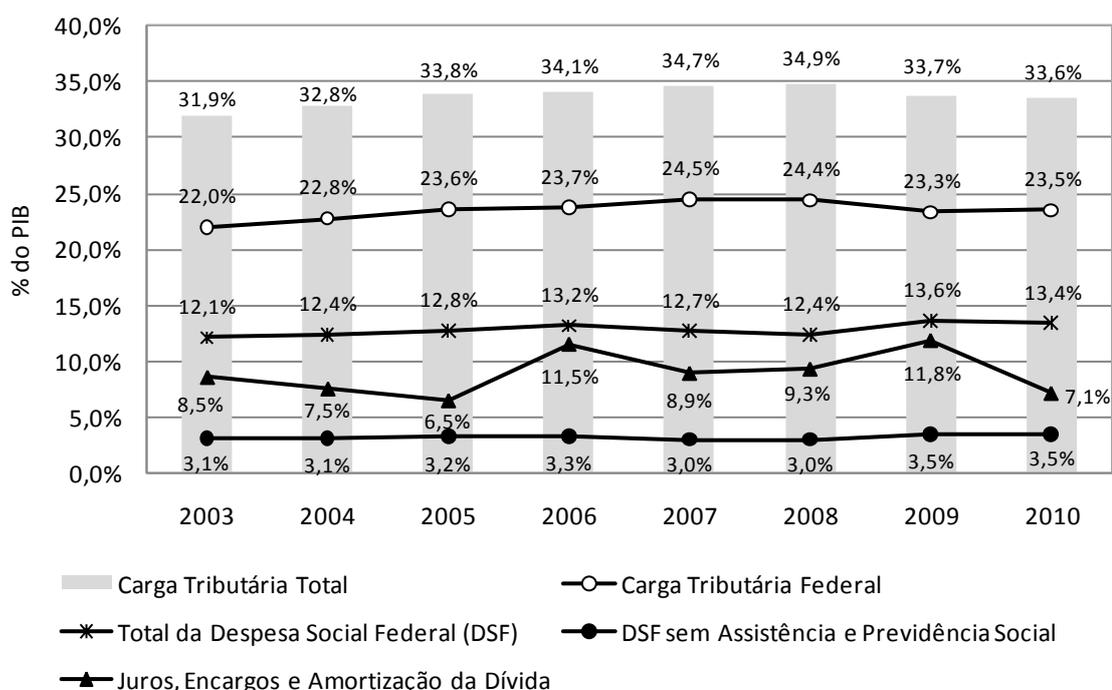


Figura 27 - Carga Tributária, Gastos Financeiros e DSF de 2003 a 2010 em % do PIB.

Fonte: SIAFI - STN/CONT/GEINC, IBGE/SCN e SRF. Elaboração: própria.

As despesas agrupadas e individuais das funções são apresentadas em valores relativos ao PIB na tabela 18. Muitas despesas individuais, como por exemplo, Saneamento, Cultura, Direito da Cidadania, Urbanismo e Habitação apresentaram um dispêndio baixíssimo sem alcançar 0,5% em relação ao PIB. As despesas com Assistência Social, Trabalho e Educação não alcançam 1,0%, isso só ocorreu duas vezes para Assistência Social em 2009 e 2010 e uma vez para Educação em 2010. A única diferença são as despesas com Previdência Social que, entre 2003 e 2010, representou em média 8,8% do dispêndio orçamentário em relação ao PIB.

Sendo assim, a análise ganha mais clareza quando observada pelo conjunto de funções, ou seja, levando-se em consideração o total da DSF e o total da DSF sem Assistência e Previdência Social. Na tabela 18, podemos observar que o total da DSF entre 2003 e 2010 ficou entre 12,1% e 13,6% (diferença de 1,5 pontos). A mesma comparação feita para os gastos com Juros, Encargos e Amortização da dívida ficou entre 6,5% e 11,8% (diferença de 5,3 pontos) e para a DSF sem Assistência e Previdência Social oscilou entre 3,0% e 3,5 (diferença de 0,5%). Isso evidencia que os gastos financeiros se elevaram, significativamente, com destaque

para os anos de 2006, 2008 e 2009 com 11,5%, 9,3% e 11,8%, respectivamente (tabela 18).

Tabela 18 - Despesas do OGU por Função de 2003 a 2010 - % do PIB.

FUNÇÃO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Assistência Social	0,50%	0,71%	0,74%	0,91%	0,93%	0,95%	1,04%	1,06%
Previdência Social	8,56%	8,52%	8,78%	8,97%	8,76%	8,48%	9,09%	8,85%
Assistência e Previdência Social (agrupado) a partir de 2000 até 2010	9,05%	9,24%	9,52%	9,88%	9,69%	9,42%	10,13%	9,90%
Saúde	1,60%	1,70%	1,70%	1,68%	1,48%	1,44%	1,53%	1,48%
Saneamento	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,02%	0,03%	0,01%
Saúde e Saneamento (agrupado) a partir de 2000 até 2010	1,60%	1,70%	1,70%	1,68%	1,48%	1,45%	1,55%	1,50%
Trabalho	0,56%	0,55%	0,59%	0,69%	0,73%	0,72%	0,89%	0,84%
Educação	0,84%	0,75%	0,75%	0,73%	0,71%	0,72%	0,89%	1,04%
Cultura	0,01%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%
Educação e Cultura (agrupado) a partir de 2000 até 2010	0,85%	0,77%	0,78%	0,75%	0,73%	0,74%	0,91%	1,06%
Direitos da Cidadania	0,02%	0,03%	0,04%	0,04%	0,02%	0,03%	0,03%	0,04%
Urbanismo	0,02%	0,06%	0,10%	0,09%	0,03%	0,04%	0,05%	0,05%
Habitação	0,01%	0,03%	0,03%	0,05%	0,00%	0,01%	0,00%	0,00%
Urbanismo e Habitação (agrupado) a partir de 2000 até 2010	0,03%	0,09%	0,12%	0,14%	0,03%	0,04%	0,05%	0,05%
Outras despesas	16,91%	15,63%	15,51%	20,49%	17,03%	17,86%	19,99%	15,02%
SUBTOTAL	29,02%	28,01%	28,27%	33,67%	29,71%	30,27%	33,57%	28,41%
Encargos Especiais - Refinanciamento	22,54%	18,77%	23,28%	15,90%	14,08%	9,16%	8,34%	10,16%
TOTAL	51,56%	46,78%	51,54%	49,57%	43,79%	39,43%	41,91%	38,57%
PIB em R\$ bilhões	1.699,9	1.941,5	2.147,2	2.369,5	2.661,3	3.031,9	3.185,1	3.675,0
% Total da Despesa Social Federal (DSF)	12,11%	12,37%	12,75%	13,18%	12,68%	12,41%	13,58%	13,39%
% Total da DSF sem Assistência e Previdência Social	3,06%	3,13%	3,24%	3,31%	2,99%	2,99%	3,45%	3,49%
% Juros, Encargos e Amortização da Dívida	8,54%	7,52%	6,48%	11,48%	8,90%	9,27%	11,81%	7,13%

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

Nota: Valor em R\$ bilhões deflacionados com base no IGP-DI de julho de 2011. Elaboração: própria.

Por fim, complementa-se a análise das despesas sociais com a DSF *per capita* que fornece uma visão da evolução das despesas sociais em relação à população total. No início do primeiro governo Lula, a DSF *per capita* apresentou seu mais acentuado crescimento anual em 2006 com 34% de alta em relação a 2003 e um valor absoluto de R\$ 2.260,00. Os dados mostram que a evolução positiva ocorreu durante todo o primeiro governo e continuou em sua segunda etapa até 2007. A partir de 2008 a DSF *per capita*, com base em 2007, se retraiu 9,3%, e seu valor foi reduzido para R\$ 2.103,00. No entanto, em 2009 e 2010 a DSF *per capita* volta a se elevar atingindo um valor de R\$ 2.352,00 e R\$ 2.672,00, respectivamente, ver tabela 19.

Ademais, a evolução da DSF *per capita* em 2006, tomando-se como base o ano de 2003, mostra que no primeiro mandato do governo Lula houve um crescimento real e constante de 34%, já na segunda etapa do governo, tomando-se como base o ano de 2003, o aumento foi de 59% em 2010 (tabela 19).

Tabela 19 - Evolução da Despesa Social Federal (DSF) total e *per capita* de 2003 a 2010.

Ano	Governo	DSF ¹	População ²	DSF <i>per capita</i>	Nº Índice	variação anual (%)
		(a)	(b)	(a/b)	1995=100	
2003		300.853	178.741	1.683	100	-
2004	1º Lula	320.790	181.106	1.771	105	5,0%
2005		373.900	183.383	2.039	121	13,1%
2006		419.340	185.564	2.260	134	9,8%
2007		431.074	187.642	2.297	136	1,6%
2008	2º Lula	398.700	189.613	2.103	125	-9,3%
2009		450.395	191.481	2.352	140	10,6%
2010		516.330	193.253	2.672	159	12,0%

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

Nota: ¹Valor em R\$ bilhões deflacionados com base no IGP-DI de julho de 2011. ²Projeção da População do Brasil por Sexo e Idade para o Período 1980-2050 (Revisão 2008) – IBGE.

3.3.3 Despesas Sociais no governo FHC e Lula de 1995 a 2010

Pela exposição dos dados e através dos elementos apresentados que nos auxiliaram no argumento defendido neste trabalho – de que governos com discursos e características aparentemente diferentes, na prática, conduziram as despesas com as políticas sociais de forma semelhante.

Afirmamos anteriormente que a necessidade do ajuste fiscal e a agenda neoliberal passaram a determinar os rumos da política social brasileira, por meio de dois instrumentos, basicamente, o superávit primário para pagamento de juros da dívida e o aumento das receitas da União via aumento da arrecadação tributária ou mesmo através da desvinculação das contribuições sociais. Ou seja, a mudança do papel do Estado na economia, a partir dos anos 1990, alterou sua capacidade financeira para atuar nas políticas sociais.

Nesse sentido, o eixo da política social proposta no bojo da estratégia conservadora neoliberal foram as políticas focalizadas. Essas ganharam força através do argumento de maior eficiência e eficácia dos resultados nas ações e

programas do governo direcionadas às camadas mais pobres da população. No entanto, ao final da década de 1980, o país foi palco de avanços institucionais e legais na área social, tendo como grande marco histórico a Constituição Federal de 1988. Tais medidas se deram no sentido contrário às reformas econômicas e sociais propostas pelo pensamento neoliberal que estavam sendo adotadas pelo Brasil no início da década de 1990.

As disposições tinham como objetivo a universalização dos direitos sociais como a Seguridade Social (acesso à Saúde, Assistência e Previdência Social), além de outras políticas voltadas para a melhoria das condições de vida da população, tais como; Educação, Trabalho, Habitação, Saneamento etc. Dessa forma, analisar a evolução do OGU foi o meio encontrado para compreender quais foram às prioridades do dispêndio orçamentário federal com as políticas sociais no período de 1995 a 2010, nos governos FHC e Lula.

Nesse particular, não restam dúvidas de que tanto as políticas macroeconômicas quanto as políticas sociais foram conduzidas da mesma forma nos governos FHC e Lula. No entanto, o governo Lula aprofundou algumas das características da estratégia conservadora. As políticas focalizadas, por exemplo, foram as estratégias de ambos os governos, com a diferença de que o governo Lula conseguiu ampliar as despesas com a Assistência Social, direcionando para essa função um volume de recurso superior ao volume despendido com a função Educação, por exemplo.

Além disso, a política de metas de inflação continuou a determinar a prática de taxas de juros elevadas e o superávit primário ultrapassou os limites acordados com o FMI. Assim, para demonstrar o comprometimento do país com os contratos firmados junto ao FMI a solução foi elevar a carga tributaria e reduzir as despesas públicas, em especial as despesas com as políticas sociais. A preocupação em gerar superávits elevados resultou em dificuldades para diversas áreas dependentes do financiamento federal.

Particularmente importante para a compreensão geral desse argumento são as transferências do Orçamento da Seguridade Social (OSS) para o Orçamento Fiscal da União (e não o contrário, como estava previsto pela Constituição de 1988, o que acabou prejudicando alguns setores como Saúde, Educação e Previdência Social).

De acordo com Marques (2010, p. 9) “a análise da execução orçamentária da União, nas rubricas relacionadas às despesas sociais, pode levar o observador a pensar que tais despesas não estão sob a mira do neoliberalismo e do capital financeiro”. No entanto, a relação do superávit fiscal e dos gastos financeiros (serviço da dívida e sua amortização) no orçamento da União são alguns dos fatores responsáveis pela redução das despesas sociais. Ademais, a evolução da execução orçamentária demonstrou que em períodos de crise econômica ou política como foram os anos de 1999, 2003 e 2008 o total das DSF é reduzido.

Também foi possível perceber que apesar do crescimento da carga tributária a DSF e a DSF sem Assistência e Previdência Social se mantiveram relativamente estáveis, em alguns momentos a segunda teve seu dispêndio reduzido. Diferente dos gastos financeiros com juros, encargos e amortização da dívida que a partir de 1998 apresentaram um aumento significativo em relação ao PIB. Além disso, constatamos que a arrecadação pública está concentrada em tributos sobre o consumo de bens e serviços cuja incidência é proporcionalmente maior sobre a parcela da população com menor nível de renda. Portanto, quando o setor financeiro retira recursos das políticas sociais a população de baixa renda fica em pior situação.

Em suma, conforme argumentado ao longo do texto, o conjunto de restrições macroeconômicas impostas à economia brasileira por conta da estratégia de estabilização adotada a partir de 1994 representou um empecilho para a expansão das despesas sociais. Ainda assim, os primeiros anos do governo FHC (1995 a 1998) foram beneficiados pela estabilização monetária e com isso observou-se que as DSF se expandiram constantemente e em ritmo adequado ao crescimento da atividade econômica (as DSF passaram de 291,9 bilhões em 1995 para 372,2 bilhões em 1998), configurando assim um momento de menor preocupação com o equilíbrio fiscal.

Entretanto, os valores não se mostram sempre crescentes ou estáveis quando são analisados de forma desagregada por áreas de atuação. As despesas com Assistência e Previdência Social; Trabalho; Educação e Cultura são elevadas de 1995 a 1998. Já as despesas com Saúde e Saneamento foram bastante irregulares entre 1995 a 1998 (oscilaram entre 47,0 bilhões e 57,6 bilhões), mas em 1998 tiveram seu dispêndio orçamentário reduzido (passaram de 57,6 bilhões em 1997

para 51,2 bilhões em 1998), assim como as despesas com Urbanismo e Habitação (passaram de 1,4 bilhão em 1997 para 936,0 milhões em 1998). Evidentemente, a dinâmica das despesas está relacionada principalmente à configuração política e institucional que se molda em cada área da política social, porém realizar uma revisão dessa discussão supera os objetivos deste trabalho.

Nesse sentido, vale destacar que o primeiro governo apresentou uma diferença no volume das despesas sociais em relação ao segundo. Já na segunda etapa do governo FHC (1999 a 2002), apesar da DSF ter se mantido em patamares não tão inferiores ao período anterior, houve uma oscilação que seguiu o ciclo econômico e os ajustes fiscais do governo com o pagamento de juros, encargos e amortização da dívida pública. Isso implicou numa ampliação da carga tributária. Dessa forma, o governo iniciou a segunda etapa com uma redução das despesas sociais para todos os setores (as DSF passaram de 372,2 bilhões em 1998 para 338,7 bilhões em 1999), em 2000 não foi diferente (o orçamento foi reduzido para 309,2 bilhões) nos anos seguintes a DSF ficou em aproximadamente 320,0 bilhões.

A única exceção em 2000 foi a expansão significativa das despesas com Urbanismo e Habitação (passaram de 819,0 milhões em 1999 para 4,0 bilhões em 2000), porém em 2001 e 2002 o dispêndio foi reduzido novamente (passaram de 1,7 bilhão em 2001 para 1,1 bilhão em 2002). As despesas com Educação e Cultura sofreram reduções constantes até o final do governo em 2002 (passaram de 41,1 bilhões em 1999 para 24,1 bilhões em 2002).

Nos dois últimos anos do governo FHC, o biênio 2001/02, houve aumento das despesas com a Previdência Social (passaram de 229,8 bilhões em 2001 para 232,7 bilhões em 2002), entretanto, as despesas com a função Trabalho permaneceram estáveis em 15,2 bilhões, o dispêndio com Saúde e Saneamento aumentaram em 2001 para 48,6 bilhões, mas foram reduzidas em 2002 para 45,8 bilhões. Em 2000 foi iniciada uma nova função de despesa, Direitos da Cidadania, seu dispêndio nesse ano foi de 914,0 milhões, e em 2001 passou para 1,2 bilhão, em 2002 reduziu para 738,0 milhões. As despesas com a função Direitos da Cidadania, no triênio 2000/2002 foram superiores às despesas com as funções Saneamento e Urbanismo no mesmo período.

Já nos anos de governo Lula (2003 a 2010), observou-se uma continuação da política de austeridade fiscal, visando o cumprimento das obrigações financeiras

decorrentes da dívida pública, inclusive intensificando a meta de superávit primário. Para as despesas sociais, o primeiro ano deste governo foi de restrição, mas logo em seguida observou-se uma recuperação e, no último ano do primeiro mandato percebeu-se uma forte ampliação das despesas sociais (as DSF passaram de 300,9 bilhões em 2003 para 419,3 bilhões em 2006). Nesse contexto, o aumento do superávit primário foi beneficiado pela elevação da carga tributária e, de modo geral, a expansão dos gastos financeiros e em menor medida das despesas sociais foi possível pela elevação da carga tributária.

No período entre 2003 a 2006 as despesas com Assistência e Previdência Social (passaram de 224,8 bilhões em 2003 para 314,2 bilhões em 2006); Saúde e Saneamento (39,8 bilhões em 2003 para 53,4 bilhões em 2006); Educação e Cultura (21,1 bilhões em 2003 para 24,0 bilhões em 2006); Trabalho (13,9 bilhões em 2003 para 22,0 bilhões em 2006), e Urbanismo e Habitação (679 milhões em 2003 para 4,4 bilhões em 2006) foram elevadas constantemente.

No segundo governo Lula (2007 a 2010) o aumento das despesas sociais se mantiveram (as DSF passaram de 431,1 bilhões em 2004 para 516,3 bilhões em 2010). No entanto, o ano de 2008, foi marcado por uma retração das despesas sociais para todos os setores com o dispêndio agrupado com exceção das funções Urbanismo e Habitação. Porém, ao analisar as despesas de forma desagregada por áreas de atuação, percebeu-se uma redução nas despesas com as funções; Saúde; Saneamento; Habitação; Urbanismo; Cultura e Direitos da Cidadania em 2007. No ano seguinte, em 2008 houve redução nas despesas com Educação, Previdência e Assistência Social e novamente com a Saúde.

Após 2008, ou seja, no biênio 2009/2010 houve uma recuperação das despesas sociais, com exceção da Habitação (sua despesa passou de 141,0 milhões em 2009 para 22,0 mil em 2010) e do Saneamento (seu dispêndio passou de 880,0 milhões em 2009 para 541,0 milhões em 2010). Chamamos a atenção para o fato de que os dois setores citados receberam baixíssimos recursos do governo federal durante todo o período compreendido entre 2000 a 2010 (lembramos que no período entre 1995 a 1999 as despesas eram contabilizadas de forma agrupada, impossibilitando a análise individual). Muitas vezes as despesas com as funções Cultura e Direitos da Cidadania foram superiores ao dispêndio com Habitação e Saneamento. Outra surpresa são as despesas com Assistência social que a partir de

2006 ultrapassam as despesas com Educação, ademais, as despesas com Educação e Cultura (agrupadas) são superiores no governo FHC em comparação ao governo Lula.

CONCLUSÃO

No Brasil, as políticas de proteção social passaram a existir a partir da década de 30 do século passado, Entretanto, ainda eram medidas asseguradas a uma pequena parcela da população, principalmente àqueles que eram capazes de se organizar e criar suas representações. Gradativamente, este sistema vai se consolidando no país, mesmo com algumas limitações, porém o avanço mais consistente se deu após a Constituição Federal de 1988, denominada Constituição Cidadã.

As disposições contidas nesse documento tinham como objetivo a universalização dos direitos sociais como a Seguridade Social (acesso à Saúde, Assistência e Previdência Social), além de outras políticas voltadas para a melhoria das condições de vida da população brasileira. No entanto, tais medidas se deram na contramão das reformas econômicas e sociais propostas pelo pensamento neoliberal que estavam sendo adotadas pelo Brasil no início da década de 1990. Os eixos da política social proposta no bojo da estratégia conservadora foram as políticas focalizadas. Nesse sentido, duas agendas disputaram a condução da política social na década de 90. Uma delas é a perspectiva minimalista (focalizada) direcionada à parcela mais pobre da população e a outra é a perspectiva universalista prevista pela Constituição Federal. Contudo, foi a partir de 1995 que se passou a adotar medidas de transferência de renda com o objetivo de suprir as necessidades evidentes das camadas mais pobres da população.

No entanto, o objetivo central deste trabalho foi oferecer uma interpretação mais geral das despesas com as políticas sociais dentro do Orçamento Geral da União entre os anos de 1995 a 2010. A análise da evolução da despesa social federal em confronto com as políticas macroeconômicas no período 1995 a 2010, nos governos Fernando Henrique Cardoso de 1995 a 2002 e Luiz Inácio Lula da Silva de 2003 a 2010, permitiu observar sua dinâmica em quatro momentos distintos: 1995 a 1998, que engloba o primeiro governo FHC, (beneficiado pela estabilização monetária e pela expansão constante das despesas sociais em ritmo adequado ao crescimento da atividade econômica), 1999 a 2002, que corresponde à segunda gestão FHC (período mais conturbado devido às crises econômicas nacionais e internacionais) quando houve uma oscilação das despesas sociais que seguiu o

ciclo econômico e os ajustes fiscais do governo com o aumento dos gastos financeiros e ampliação da carga tributária. Em 2003 a 2006, o primeiro governo Lula (marcado pela continuação da política de austeridade fiscal para o cumprimento das obrigações financeiras decorrentes da dívida pública) teve para as despesas sociais um primeiro ano de orçamento reduzido, mas que logo em seguida se recuperou e ampliou as despesas sociais até 2006. Por fim o segundo governo Lula de 2007 a 2010 (marcado pela retomada do crescimento econômico e pela redução das taxas de juros mesmo com uma crise financeira internacional). Conciliou os objetivos macroeconômicos e sociais e teve essas despesas elevadas mesmo sem um aumento significativo do orçamento federal.

A questão investigada foi identificar se governos com discursos e características aparentemente diferentes conduziram, na prática, suas despesas sociais de maneira semelhante. Seguindo esse roteiro, a exposição dos dados e os elementos apresentados ao longo deste trabalho, não deixaram dúvidas de que tanto as políticas macroeconômicas quanto as políticas sociais foram conduzidas de forma semelhante nos governos FHC e Lula, sendo que o segundo aprofundou algumas das características da estratégia conservadora.

Ademais, a evolução da execução orçamentária revelou a vulnerabilidade das despesas sociais durante os períodos de crise, e uma sensível expansão do dispêndio orçamentário em períodos de relativa recuperação do crescimento econômico com menores custos financeiros (juros e encargos da dívida pública) e menor restrição fiscal.

No entanto, a contribuição deste trabalho não esgota as pesquisas sobre o tema. Alguns desafios estão colocados para as políticas sociais nos próximos anos. Um deles é a proteção e a garantia dos direitos sociais e, conseqüentemente, dos seus recursos em conjunturas adversas. Ademais, o baluarte da proteção social não está apenas na seguridade social (Previdência e Assistência Social, Saúde e seguro-desemprego), que também apresenta restrições, mas deve ampliar e envolver outras áreas da vida humana como Educação, Saneamento, Habitação, Trabalho, Urbanismo, Direitos da Cidadania e acesso à Cultura. Tudo isso precisa estar ligado a um desenvolvimento econômico e social consistente e prolongado.

Considerando que a expansão da Despesa Social Federal proporcionou uma significativa expansão no sistema de proteção social vigente, não se deve perder de

vista que parte considerável das necessidades sociais da população brasileira ainda não foi atendida. Isso exige uma ampliação do acesso a bens e serviços sociais existentes e a criação de novos. Nesse caso, o desafio é aumentar a margem para expansão das receitas do governo, utilizando principalmente parte do gasto hoje direcionado para a remuneração da dívida pública.

Todos esses condicionantes estão interligados diretamente e criam uma espécie de ciclo de bem-estar. Acreditamos ainda que a transferência de renda via políticas focalizadas aos mais pobres deve ser um dos eixos da estratégia de proteção social. No entanto, o equívoco é pretender fazer desse eixo a própria “estratégia”. O desafio é criar condições para um projeto mais amplo e consolidado de justiça e proteção social para de fato garantir a dignidade da pessoa humana, conforme previsto no artigo primeiro (inciso III) da Constituição Federal brasileira (1988). Apenas dessa maneira alcançaremos o desenvolvimento citado na epígrafe desse trabalho.

4 BIBLIOGRAFIAS

- AFONSO, José Roberto R. Reformatar a Reforma Tributária. **Revista Digesto Econômico**. São Paulo, n. 462, p. 52-57, mar. - mai. 2011.
- ARAUJO, Erika A. **Carga Tributária – Evolução Histórica**: uma tendência crescente. **BNDES**. Rio de Janeiro, n. 29 (Informe-se), jul. 2001.
- _____. Análise das contribuições sociais no Brasil. **CEPAL**. Brasília, out. 2005.
- ARRETCHE, Marta T. S. **Emergência e desenvolvimento do Welfare State**: teorias explicativas. in: Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais, n. 39, 1995, p. 3-40.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023**: informação e documentação - referências - apresentação. Rio de Janeiro, 2002a.
- _____. **NBR 10520**: informação e documentação - citações em documentos - apresentação. Rio de Janeiro, 2002b.
- _____. **NBR 14724**: informação e documentação - trabalhos acadêmicos - apresentação. Rio de Janeiro, 2011.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Séries Temporais. Disponível em: <<http://www.bc.gov.br/?SERIETEMP>>. Acesso em: 23 abr. 2012.
- BANCO MUNDIAL. Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2000/2001: Luta Contra a Pobreza. p. 1-3, 2001.
- _____. Relatório Anual de 2008 do Banco Mundial: Uma globalização inclusiva e sustentável. p. 12-14, 2008.
- BARCELLOS, Tanya M. M. (Org.). **A política social brasileira 1930-64: a evolução institucional no Brasil e no Rui Grande do Sul**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística (FEE), p. 3-216, 1983.
- BARROS, R.; CARVALHO, M. Desafios para a política social brasileira. Texto para Discussão – IPEA. Rio de Janeiro, n. 985, 2003.
- BATICH, Mariana. A Previdência Social sob a Mira dos Fundos de Pensão. In: MARQUES, Rosa M.; FERREIRA, Mariana R. J. (Org.). **O Brasil sob a nova ordem**: a economia brasileira contemporânea: uma análise dos governos Collor a Lula. São Paulo: Saraiva, p. 245-265, 2010.
- BATISTA JÚNIOR, Paulo Nogueira. Ajustamento das contas públicas na presença de uma dívida elevada: observações sobre o caso brasileiro. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 9, n. 4, p. 70-87, out. - dez. 1989.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Políticas Sociais: fundamentos e história**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BELLUZZO, L.G.; ALMEIDA, J.G. **Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. **As políticas sociais e a experiência do Welfare State**. In: BEHRING, E. R. e BOSCHETTI, I. **Políticas Sociais: fundamentos e história**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008a.

BORGES NETO, João Machado. Um governo contraditório. **Revista Sociedade Brasileira de Economia Política**. Rio de Janeiro, n. 12, p. 7-27, jun. 2003.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 5 de outubro de 1988.

_____. **Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60 § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília, DF, 24 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424.htm>. Acesso em: 07 mai. 2012.

_____. **Lei 9.766, de 18 de dezembro de 1998**. Altera a legislação que rege o Salário-Educação e dá outras providências. Brasília, DF, 18 de dez. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9766.htm>. Acesso em: 07 mai. 2012.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e da outras providências. Brasília, DF, 04 de mai. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Lcp101.htm>. Acesso em: 07 mai. 2012.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento MTO**. Versão 2010. Brasília, 2009. Disponível em: <<https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO>>. Acesso em: 17 set. 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O Segundo Consenso de Washington e Quase-Estagnação da Economia Brasileira. **Revista de Economia Política**. São Paulo, v. 23, n. 3, p. 3-34, jul./set. 2003.

CARTILHA DO ORÇAMENTO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Congresso Nacional**. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Disponível em: <www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/.../cartilha/cartilha.pdf>. Acesso em: 05 out. 2011.

- CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos à Obra, Brasil: proposta de governo.** Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, ed. 1994, Brasília, 2008.
- _____. **Avança Brasil: proposta de governo.** Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, ed. 1998, Brasília, 2008.
- CARDOSO JUNIOR, José Celso; JACCOUD, Luciana. **Políticas Sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal.** In: JACCOUD, Luciana (Org.). **Questões Sociais e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo.** Brasília, IPEA, 2005.
- CARDOSO JÚNIOR, José Celso; CASTRO, Jorge Abrahão. Economia política das finanças sociais brasileiras no período 1995-2002. **Revista Economia e Sociedade.** Campinas, v. 15, n. 1, p. 145-174, jan.- jun. 2006.
- CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em crise – a economia brasileira no último quarto do século XX.** São Paulo/Campinas: Ed.Unesp/Unicamp, 2002.
- CARVALHO, Fernando J. Cardim de. Os primeiros sete meses do Governo Lula e o debate com seus críticos. **Revista Análise Econômica.** Porto Alegre, v. 21, n. 40, p. set. 2003.
- CARVALHO JUNIOR, Pedro Humberto B. **Análise do Gasto da União em Ações Assistenciais ou Focalizado na População Pobre e em Benefícios Previdenciários de Fortes Impactos Sociais: 1995-2004.** Texto para Discussão. IPEA, Brasília, n. 1236, nov. 2006.
- CASTRO, Jorge A. de; CARDOSO JUNIOR, José Celso. **Políticas Sociais no Brasil: gasto social do governo federal de 1988 a 2002.** In: JACCOUD, Luciana (Org.). **Questões Sociais e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo.** Brasília, IPEA, 2005a.
- _____. **Políticas Sociais no Brasil: restrições macroeconômicas ao financiamento social no âmbito federal entre 1995 e 2002.** In: JACCOUD, Luciana (Org.). **Questões Sociais e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo.** Brasília, IPEA, 2005b.
- CASTRO, Jorge A. de; RIBEIRO, José A. C; CHAVES, José V. Gastos Sociais: considerações metodológicas sobre a mensuração e análise. **CESIT Carta Social e do Trabalho.** Campinas, n.2, p. 38-49, set. – dez. 2005.
- CASTRO, Lavínia, B. de. Privatização, Abertura e Desindexação: a primeira metade dos anos 90 (1990-1994). In: GIAMBIAGI, F. et al. (Orgs.). **Economia brasileira contemporânea.** Rio de Janeiro: Elsevier, p. 141-165, 2005.
- CASTRO, Kleber P.; AFONSO, José R. Gastos Sociais no Brasil pós 1988: uma análise sob a ótica da descentralização fiscal. **Revista de Política, Planejamento e Gestão da Saúde.** Campinas, n.1, p. 34-56, jul. – set. 2009.

- CASTRO, Jorge A. de. et al. A CF/88 e as políticas sociais brasileiras. In: CARDOSO JÚNIOR, José Celso (Org). **A Constituição Brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social**. IPEA. Brasília, v.1, 2009.
- COSTA, Nilson do Rosário. A proteção social no Brasil: universalismo e focalização nos governos FHC e Lula. **Ciência & Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 693-706, 2009.
- DEMO, Pedro. **Política Social, educação e cidadania**. Campinas: Papyrus, 1994.
- DRIABE, S. M. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. **NEPP**, Campinas, n. 8, p. 1-52, 1993.
- _____. O sistema brasileiro de proteção social: o legado desenvolvimentista e a agenda recente de reformas. **NEPP**, Campinas, n. 32, p. 1-29, 1998.
- _____. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social – USP**. São Paulo, p. 63-101, nov. 2003.
- FAGNANI, Eduardo. **Políticas Sociais no Brasil (1964-2002): entre a Cidadania e a Caridade**. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.
- _____. **A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica**. Texto para Discussão IE/UNICAMP. Campinas, n. 192, jun. 2011.
- FERNANDES, Maria Alice da Cunha et. al. (Org.). Dimensionamento e Acompanhamento do Gasto Social Federal. **Publicações IPEA**. Brasília, p. 7-68, fev. 1998.
- FERRARI FILHO, Fernando. O legado do Plano Real: uma estabilização sem crescimento econômico? **Revista Análise Econômica**. Porto Alegre, v. 19, n. 35, p. 5-21, mar. 2001.
- FERREIRA, Mariana Ribeiro Jansen. O Estado Brasileiro: as transformações sob a égide da financeirização. Dissertação (Mestrado em Economia Política) – Pontifícia Universidade Católica – PUC-SP, São Paulo, 2007.
- _____. As transformações nas prioridades de gasto do Estado brasileiro - 1980 a 2005. **Revista Sociedade Brasileira de Economia Política**, Rio de Janeiro, n. 22, p. 86-112, jun. 2008.
- FERREIRA LEÃO, Rodrigo Pimentel. Notas críticas sobre o pensamento conservador da política social na fase neoliberal: uma análise sobre a vinculação dos benefícios sociais ao salário mínimo. **Revista Leituras de Economia Política**. Campinas, n. 13, p. 157-167, jan.- jul. 2008.

- FILGUEIRAS, Luiz Antonio Mattos. **História do Plano Real: fundamentos, impactos e contradições**. 3 ed. São Paulo: Boitempo, 2007.
- PORTELLA FILHO, Petrônio. O ajustamento econômico na América Latina: crítica ao modelo de Washington. **Lua Nova**, São Paulo, n. 32, p. 101-132, abr. 1994.
- FIORI, José. L. **Os moedeiros falsos**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1997.
- GIAMBIAGI, F. et al. Diagnóstico da Previdência Social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar?. **Pesquisa e Planejamento Econômico**. Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, Dez. 2004.
- GIAMBIAGI, Fabio. Estabilização, Reformas e Desequilíbrios Macroeconômicos. In: GIAMBIAGI, F. et al. (Orgs.). **Economia brasileira contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 166-195. 2005a.
- _____. Rompendo com a Ruptura: o Governo Lula (2003-2004). In: GIAMBIAGI, F. et al. (Orgs.). **Economia brasileira contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 196-217. 2005b.
- GIMENEZ. Denis Maracci. **A Questão Social e os Limites do Projeto Liberal no Brasil**. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.
- GOMES, Fábio G. Conflito social e *welfare state*: Estado e desenvolvimento social no Brasil. **RAP**, Rio de Janeiro, n. 40, mar. – abr. 2006.
- GONÇALVES. Reinaldo. Política econômica e macrocenários nacionais: 2003-2006. **Revista Sociedade Brasileira de Economia Política**. Rio de Janeiro, n. 12, p. 28-46, jun. 2003.
- IANONI, Marcus. Políticas Públicas e Estado: o Plano Real. **Lua Nova**, São Paulo, n. 78, p. 143-183, 2009.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Projeção da População do Brasil por sexo e idade: 1980-2050 – Revisão 2008**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2008/default.shtm>. Acesso em: 07 set. 2011.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Indicadores macroeconômicos e sociais**. Disponível em: < <http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 13 jul. 2012.
- _____. Dívida Pública: interna e externa. **Ipeadata macroeconômico**. Disponível em: < <http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 13 jul. 2012.

- KERSTENETZKY, Celia L. **Políticas Sociais: focalização ou universalização?**. **REP**, São Paulo, v. 26, n. 4, p. 564-574, out. – dez. 2006.
- KHAIR, Amir. et al. **Tributos e Juros: as duas grandes cargas sobre a economia**. São Paulo, v. 7, p. 1-28, mar. 2005.
- LEAL, Suely M. R. A outra face da crise do estado de bem-estar social: neo-liberalismo e os novos movimentos da sociedade do trabalho. **NEPP**, Campinas, n. 13, p. 1-30, 1990.
- MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula. **Revista Katál**. Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 15-23, jan. - jun. 2007.
- _____. O Regime de Acumulação sob a Dominância Financeira e a Nova Ordem no Brasil. In: MARQUES, Rosa M.; FERREIRA, Mariana R. J. (Org.). **O Brasil sob a nova ordem: a economia brasileira contemporânea: uma análise dos governos Collor a Lula**. São Paulo: Saraiva, p. 1-19, 2010.
- MEDEIROS, M. **A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais os Anos 1930 aos Anos 1990**. Texto para Discussão. n. 852, Brasília: IPEA, 2001.
- MERCADANTE, Aloízio (Org.). **O Brasil pós-Real: a política econômica em debate**. 2. ed. Campinas: IE-UNICAMP, 1998.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME - MDS. **Bolsa Família**. Disponível em: <
<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/mural/especial-bolsa-familia-7-anos>>.
Acesso em: 13 jul. 2012.
- NAKATANI, Paulo; OLIVEIRA, Fabrício Augusto. Políticas Econômicas Brasileiras de Collor a Lula: 1990-2007. In: MARQUES, Rosa M.; FERREIRA, Mariana R. J. (Org.). **O Brasil sob a nova ordem: a economia brasileira contemporânea: uma análise dos governos Collor a Lula**. São Paulo: Saraiva, p. 21-50, 2010.
- NOVELLI, José Marcos N. A questão da continuidade da política macroeconômica entre o governo Cardoso e Lula (1995-2006). **Revista Sociologia Política**. Curitiba, v. 18, n. 36, p. 227-240, jun. 2010.
- PAULANI, Leda Maria. Brasil Delivery: A Política Econômica do Governo Lula. **Revista de Economia Política**. São Paulo, v. 23, n. 4, p. 58-73, out./dez. 2003.
- _____. Capitalismo financeiro e estado de emergência econômica no Brasil: o abandono da perspectiva do desenvolvimento. **X Jornadas de Economía Crítica**. Barcelona, p. 1-27, 2006.

- PIRES, Julio Manuel. Políticas Sociais e Ajuste Econômico: a América Latina na década de 1990. **Cadernos PROLAM/USP**. São Paulo, ano 3, v. 2, p. 47-72, 2004.
- PIRES, Julio Manuel. **A política social no período populista**. São Paulo: IPE/USP, 1995.
- PORTUGAL, Marcelo S.; BARCELLOS NETO, Paulo Chananeco F. de. Os seis primeiros meses da Política Econômica no Governo Lula: exorcizando o fantasma da ruptura. **Revista Análise Econômica**. Porto Alegre, v. 21, n. 40, p. 273-282, set. 2003.
- REZENDE, Fernando. Estruturas das despesas determinantes dos gastos e desempenho do setor público. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro: IPEA, p. 167-188, abr., 1976.
- REZENDE, Flávio da C. Visões "rivais" sobre mudança estrutural e proteção social. **Revista Nova Economia**. Belo Horizonte, v. 18, n. 1, p. 35-50, jan. - abr. 2008.
- SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. Texto para Discussão. n. 654, Brasília: IPEA, 1999.
- SENADO FEDERAL. PORTAL DO ORÇAMENTO. **Orçamento da União**. Disponível em:
<http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/LOA/Execução:EDFS>. Acesso em: 20 set. 2011.
- SERRA, José. **O pensamento progressista dos anos 60 aos anos 90**. In: SERRA, José. Ampliando o possível: a política de saúde do Brasil. Rio de Janeiro: Campos, 2002.
- SICSÚ, João. Definições, primeiros resultados e perspectivas da política econômica do governo Lula. **Revista Economia e Sociedade**. Campinas, v. 12, n. 2, p. 311-327, jul. - dez. 2003.
- SILVA, Giovani N. da. **Direitos humanos: o processo de internalização no ordenamento jurídico dos tratados internacionais e a Emenda Constitucional nº 45/04**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, IX, n. 32, ago., 2006. Disponível em: <<http://www.ambito-juridico.com.br>>. Acesso em jun. 2012.
- SOARES, Murilo R. C. **Maldita Carga Tributária!**. Texto para Discussão. ESAF, Brasília, n. 11, 2010.
- TAVARES, Maria da Conceição Tavares. **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. 3a. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.
- TESOURO NACIONAL. Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI. **Série Histórica de Receitas e Despesas: 1980-2010**.

Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/demonstrativos.asp>>. Acesso em: 05 out. 2011.

- TULLOCK, Gordon; SELDON, Arthur; BRADY, Gordon L. **Falhas de Governo: uma introdução à teoria da escolha pública**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2002. p. 55.
- VALE, Petterson Molina. Era FHC: as três amarras dos juro. **Revista Leituras de Economia Política**. Campinas, n. 18, p. 77-98, jul. 2011.
- VELLOSO, Raul. Balanço da situação das contas públicas. In: VELLOSO, João Paulo dos R (Coord.). *A crise Mundial: e a Nova Agenda de Crescimento - Fórum Nacional*. Rio de Janeiro: José Olympio, p.193-222, 1999.
- VIANNA, Maria Lucia T. W. Voz, Alívio e Oportunidade ou a Política Social de Arquimedes no Brasil. Receita infalível ou abordagem discutível?. **Revista da Faculdade de Serviço Social UERJ**. Rio de Janeiro, v. 6, n. 23, p. 17-42, jul. 2009.
- WILLIAMSON, John. Reformas Políticas na América Latina na década de 80. **Revista de Economia Política**. São Paulo, v. 12, n. 1, p. 43-49, jan. - mar. 1992.

ANEXOS

ANEXO A - Despesas do OGU por Função de 1987 a 1990 - R\$ bilhões¹.

FUNÇÃO (DESPESA EXECUTADA LIQUIDADA)	1987	1988	1989	1990
Legislativa	2.508.751.369,38	2.924.065.612,20	3.962.162.163,07	3.071.482.073,72
Judiciária	2.942.901.915,13	3.059.174.647,04	7.181.560.207,97	5.912.866.778,74
Essencial à Justiça	-	-	-	-
Administração ²	41.393.481.294,31	108.449.494.111,46	625.521.285.014,36	954.218.360.007,53
Defesa Nacional*	20.069.539.954,73	26.854.629.018,32	33.003.570.346,91	29.536.320.134,21
Segurança Pública*				
Relações Exteriores	873.404.845,29	703.117.173,25	879.679.775,24	2.382.804.617,08
Assistência Social	25.600.329.914,13	31.816.545.240,87	75.817.021.568,79	152.192.805.504,70
Previdência Social				
Saúde*	10.565.920.191,70	9.626.414.675,91	15.423.575.286,91	10.284.689.331,35
Saneamento*				
Trabalho	1.900.015.960,61	1.809.417.374,59	3.606.402.517,15	20.751.893.427,00
Educação*	38.021.587.498,55	38.259.431.565,64	42.336.877.132,44	31.156.361.535,34
Cultura*				
Direitos da Cidadania	-	-	-	-
Urbanismo*	5.375.402.242,09	6.085.961.785,25	817.216.284,25	578.791.315,09
Habitação*				
Gestão Ambiental	-	-	-	-
Ciência e Tecnologia	-	-	-	-
Agricultura	34.574.694.196,49	31.274.138.263,33	17.820.866.266,12	25.695.258.801,92
Organização Agrária	-	-	-	-
Indústria*	19.124.454.036,41	19.102.526.320,81	8.092.670.667,28	5.562.989.292,93
Comércio e Serviços*				
Comunicações	958.730.598,90	694.567.014,99	712.981.368,43	454.196.978,61
Energia ³	14.325.874.755,92	16.401.604.849,44	9.817.024.144,14	2.175.155.271,70
Transporte	36.936.415.019,96	30.603.687.296,34	38.486.271.728,70	15.098.231.022,78
Desporto e Lazer	-	-	-	-
Encargos Especiais ⁴	-	-	-	-
Desenvolvimento Regional ⁵	34.277.341.785,10	34.553.379.834,45	40.258.499.827,04	65.544.668.730,74
SUBTOTAL	289.448.845.578,69	362.218.154.783,90	923.737.664.298,78	1.324.616.874.823,42
Encargos Especiais - Refinanciamento	-	-	-	-
Refinanciamento da Dívida Mobiliária	-	-	-	-
Correção Monetária e Cambial da Dívida Mobiliária	-	-	-	-
Refinanciamento da Dívida Contratual	-	-	-	-
Correção Monetária e Cambial da Dívida Contratada	-	-	-	-
Outras Funções - Refinanciamento	-	-	-	-
TOTAL	289.448.845.578,69	362.218.154.783,90	923.737.664.298,78	1.324.616.874.823,42

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

Nota: Excluídas as operações intra-orçamentárias, que poderão ser obtidas no Relatório Resumido de Execução Orçamentária do mesmo período. ¹Valores deflacionados com base no IGP-DI de julho de 2011. ²Administração e Planejamento eram setores agrupadas no Orçamento da União nos anos de 1987 a 1999. ³Energia e Recursos Minerais foram agrupados no Orçamento da União nos anos de 1987 a 1999. ⁴Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública. ⁵Desenvolvimento Regional é apresentado apenas nos anos de 1987 a 1999. (*) As despesas com Defesa Nacional e Segurança Pública; Assistência Previdêcia Social; Saúde e Saneamento; Educação e Cultura; Urbanismo e Habitação; Indústria e Comércio e Serviços são contabilizadas conjuntamente no Orçamento da União nos anos de 1987 a 1999.

ANEXO B - Despesas do OGU por Função de 1991 a 1994 - R\$ bilhões¹.

FUNÇÃO (DESPESA EXECUTADA LIQUIDADA)	1991	1992	1993	1994
Legislativa	2.681.795.200,11	2.078.720.887,55	2.671.698.179,74	2.632.543.802,80
Judiciária	5.026.928.233,81	4.951.198.669,24	7.105.481.556,74	7.765.371.576,78
Essencial à Justiça	-	-	-	-
Administração ²	213.633.927.993,53	358.302.039.091,67	422.207.817.668,92	225.868.705.550,07
Defesa Nacional*	22.391.958.983,56	17.326.693.040,04	23.492.564.229,56	25.228.121.255,31
Segurança Pública*				
Relações Exteriores	2.917.972.968,85	1.320.597.759,39	1.854.069.034,28	1.922.610.415,24
Assistência Social	98.222.957.112,73	100.087.230.280,52	144.629.322.125,34	151.181.316.108,99
Previdência Social				
Saúde*	31.060.786.840,41	33.629.428.603,45	47.954.715.459,69	43.162.993.739,83
Saneamento*				
Trabalho	15.500.912.454,15	15.268.867.270,83	15.443.928.661,21	9.644.123.806,10
Educação*	20.979.637.028,60	16.947.734.158,68	27.307.278.017,01	32.323.636.087,57
Cultura*				
Direitos da Cidadania	-	-	-	-
Urbanismo*	1.023.530.577,58	278.787.987,14	1.271.750.718,83	237.691.920,83
Habitação*				
Gestão Ambiental	-	-	-	-
Ciência e Tecnologia	-	-	-	-
Agricultura	22.133.123.335,06	15.928.116.365,53	18.803.105.482,82	21.967.515.578,95
Organização Agrária	-	-	-	-
Indústria*	3.454.363.957,78	1.570.848.148,53	6.464.765.222,64	4.292.695.514,84
Comércio e Serviços*				
Comunicações	221.447.347,55	188.154.102,24	197.894.216,49	332.960.075,32
Energia ³	1.973.583.410,88	2.053.541.349,54	1.723.882.038,02	1.736.484.967,58
Transporte	12.410.305.139,38	10.185.519.148,63	11.916.213.097,54	9.370.036.042,76
Desporto e Lazer	-	-	-	-
Encargos Especiais ⁴	-	-	-	-
Desenvolvimento Regional ⁵	51.346.959.147,67	54.911.975.225,00	63.225.090.366,20	62.405.306.932,84
SUBTOTAL	504.980.189.731,64	635.029.452.087,99	796.269.576.075,01	600.072.113.375,80
Encargos Especiais - Refinanciamento	-	-	-	194.845.129.872,18
Refinanciamento da Dívida Mobiliária	-	-	-	-
Correção Monetária e Cambial da Dívida Mobiliária	-	-	-	-
Refinanciamento da Dívida Contratual	-	-	-	-
Correção Monetária e Cambial da Dívida Contratada	-	-	-	-
Outras Funções - Refinanciamento	-	-	-	194.845.129.872,18
TOTAL	504.980.189.731,64	635.029.452.087,99	796.269.576.075,01	794.917.243.247,98

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

Nota: Excluídas as operações intra-orçamentárias, que poderão ser obtidas no Relatório Resumido de Execução Orçamentária do mesmo período. ¹Valores deflacionados com base no IGP-DI de julho de 2011. ²Administração e Planejamento eram setores agrupadas no Orçamento da União nos anos de 1987 a 1999. ³Energia e Recursos Minerais foram agrupados no Orçamento da União nos anos de 1987 a 1999. ⁴Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública. ⁵Desenvolvimento Regional é apresentado apenas nos anos de 1987 a 1999. (*) As despesas com Defesa Nacional e Segurança Pública; Assistência Previdência Social; Saúde e Saneamento; Educação e Cultura; Urbanismo e Habitação; Indústria e Comércio e Serviços são contabilizadas conjuntamente no Orçamento da União nos anos de 1987 a 1999.

ANEXO C - Despesas do OGU por Função de 1995 a 1998 - R\$ bilhões¹.

FUNÇÃO (DESPESA EXECUTADA LIQUIDADA)	1995	1996	1997	1998
Legislativa	3.732.792.226,62	3.947.741.918,07	5.201.421.741,60	4.910.930.381,09
Judiciária	10.520.617.754,18	11.975.404.425,33	17.131.698.464,85	19.992.036.874,38
Essencial à Justiça	-	-	-	-
Administração ²	102.636.621.453,00	119.854.368.429,15	300.684.043.992,97	381.493.836.646,94
Defesa Nacional*	29.447.466.532,29	28.567.422.841,70	31.528.102.029,93	31.445.769.434,66
Segurança Pública*	-	-	-	-
Relações Exteriores	1.339.580.814,03	1.362.445.194,98	1.417.796.833,01	1.358.849.640,21
Assistência Social	186.356.427.721,41	204.084.414.836,65	224.278.114.810,22	250.348.489.471,69
Previdência Social	-	-	-	-
Saúde*	52.394.797.568,41	46.994.646.262,23	57.634.774.842,07	51.231.315.063,45
Saneamento*	-	-	-	-
Trabalho	19.578.047.918,83	22.170.147.777,52	23.067.928.795,14	24.306.398.507,79
Educação*	33.224.454.779,06	30.298.032.518,37	33.416.930.592,08	45.958.230.706,68
Cultura*	-	-	-	-
Direitos da Cidadania	-	-	-	-
Urbanismo*	387.025.992,04	1.098.031.957,33	1.356.478.756,09	935.914.158,21
Habitação*	-	-	-	-
Gestão Ambiental	-	-	-	-
Ciência e Tecnologia	-	-	-	-
Agricultura	28.704.775.491,22	20.102.363.716,50	27.979.026.895,42	20.614.177.065,79
Organização Agrária	-	-	-	-
Indústria*	2.968.751.262,62	3.070.940.315,22	3.726.349.947,36	5.473.216.737,85
Comércio e Serviços*	-	-	-	-
Comunicações	329.351.652,32	353.583.723,98	617.905.990,93	719.545.690,94
Energia ³	1.716.088.923,58	2.029.142.192,73	2.770.463.041,93	2.932.400.495,98
Transporte	8.435.685.157,31	9.362.770.183,53	11.980.551.926,52	11.731.708.008,81
Desporto e Lazer	-	-	-	-
Encargos Especiais ⁴	-	-	-	-
Desenvolvimento Regional ⁵	65.599.358.392,12	66.898.509.576,95	77.554.382.563,15	82.452.764.429,55
SUBTOTAL	547.371.843.639,04	572.169.965.870,24	820.345.971.223,28	935.905.583.314,00
Encargos Especiais - Refinanciamento	307.817.856.562,74	347.475.340.712,34	431.223.231.972,31	604.638.722.132,26
Refinanciamento da Dívida Mobiliária	307.817.856.562,74	347.475.340.712,34	431.223.231.972,31	595.084.913.792,57
Correção Monetária e Cambial da Dívida Mobiliária	-	-	-	-
Refinanciamento da Dívida Contratual	-	-	-	9.553.808.339,69
Correção Monetária e Cambial da Dívida Contratada	-	-	-	-
Outras Funções - Refinanciamento	-	-	-	2.165.964.848,70
TOTAL	855.189.700.201,78	919.645.306.582,58	1.251.569.203.195,59	1.542.710.270.294,96

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

Nota: Excluídas as operações intra-orçamentárias, que poderão ser obtidas no Relatório Resumido de Execução Orçamentária do mesmo período. ¹Valores deflacionados com base no IGP-DI de julho de 2011. ²Administração e Planejamento eram setores agrupadas no Orçamento da União nos anos de 1987 a 1999. ³Energia e Recursos Minerais foram agrupados no Orçamento da União nos anos de 1987 a 1999. ⁴Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública. ⁵Desenvolvimento Regional é apresentado apenas nos anos de 1987 a 1999. (*) As despesas com Defesa Nacional e Segurança Pública; Assistência Previdência Social; Saúde e Saneamento; Educação e Cultura; Urbanismo e Habitação; Indústria e Comércio e Serviços são contabilizadas conjuntamente no Orçamento da União nos anos de 1987 a 1999.

ANEXO D - Despesas do OGU por Função de 1999 a 2002 - R\$ bilhões¹.

FUNÇÃO (DESPESA EXECUTADA LIQUIDADADA)	1999	2000	2001	2002
Legislativa	4.252.918.388,43	3.948.297.885,65	4.295.119.895,12	4.438.495.344,97
Judiciária	16.522.990.486,67	14.558.221.926,63	13.673.631.169,51	14.685.718.666,20
Essencial à Justiça	-	1.526.624.803,12	1.750.046.385,76	1.872.190.462,46
Administração ²	317.766.460.805,72	14.802.842.964,38	14.794.192.413,76	14.760.702.775,33
Defesa Nacional*	26.973.478.773,91	23.896.771.495,52	24.212.434.620,15	22.631.505.803,43
Segurança Pública*	-	4.918.155.630,13	5.302.614.627,52	3.950.749.857,84
Relações Exteriores	1.779.948.986,36	1.681.707.436,28	1.885.055.439,76	2.382.331.881,08
Assistência Social	227.120.972.571,70	9.981.058.109,62	10.787.853.946,56	11.683.286.130,58
Previdência Social	-	209.903.292.633,00	218.971.998.284,02	221.028.528.803,72
Assistência e Previdência Social (agrupado) a partir de 2000 até 2010	*	219.884.350.742,62	229.759.852.230,58	232.711.814.934,30
Saúde*	48.954.043.961,85	45.550.539.349,87	48.121.148.048,29	45.624.639.466,60
Saneamento*	-	361.992.756,92	475.264.316,81	174.254.653,97
Saúde e Saneamento (agrupado) a partir de 2000 até 2010	*	45.912.532.106,78	48.596.412.365,10	45.798.894.120,58
Trabalho	20.697.248.257,87	14.036.750.403,70	15.150.945.149,06	15.207.419.287,38
Educação*	41.059.821.063,78	23.856.843.877,88	23.694.912.508,50	23.718.956.706,68
Cultura*	-	535.321.611,34	566.228.963,56	429.663.780,97
Educação e Cultura (agrupado) a partir de 2000 até 2010	*	24.392.165.489,22	24.261.141.472,06	24.148.620.487,66
Direitos da Cidadania	-	913.731.716,11	1.189.946.073,16	737.726.932,95
Urbanismo*	819.302.106,83	427.909.905,64	1.000.500.810,63	872.772.550,60
Habitação*	-	3.610.974.905,91	727.163.864,87	228.115.003,37
Urbanismo e Habitação (agrupado) a partir de 2000 até 2010	*	4.038.884.811,55	1.727.664.675,49	1.100.887.553,97
Gestão Ambiental	-	2.559.505.904,77	3.867.185.820,09	2.268.942.607,68
Ciência e Tecnologia	-	2.797.417.129,43	3.241.081.052,18	2.702.735.955,98
Agricultura	20.335.990.212,48	11.420.798.443,66	11.161.074.056,12	9.866.624.361,52
Organização Agrária	-	2.456.988.501,05	2.707.889.168,26	2.476.532.466,17
Indústria*	6.575.658.547,95	724.889.974,95	970.728.464,56	748.926.199,78
Comércio e Serviços*	-	4.187.848.939,14	5.664.758.820,56	3.283.598.151,37
Comunicações	826.547.511,36	906.742.229,86	928.758.421,82	1.015.972.689,55
Energia ³	2.634.437.201,36	1.177.636.704,83	1.478.991.186,50	14.026.118.304,06
Transporte	7.992.550.311,01	7.391.261.257,83	8.066.637.733,90	9.224.560.358,03
Desporto e Lazer	-	390.597.022,99	606.423.689,67	474.776.912,19
Encargos Especiais ⁴	-	300.281.163.084,33	355.330.231.573,18	357.136.107.285,38
Desenvolvimento Regional ⁵	71.925.778.554,13	-	-	-
SUBTOTAL	816.238.147.741,40	708.805.886.604,55	780.622.816.503,89	787.651.953.399,85
Encargos Especiais - Refinanciamento	685.193.290.292,30	676.314.608.902,81	448.037.277.574,90	423.033.603.605,49
Refinanciamento da Dívida Mobiliária	673.368.468.275,96	661.042.574.717,95	428.929.619.023,57	410.698.781.817,48
Correção Monetária e Cambial da Dívida Mobiliária	-	-	-	-
Refinanciamento da Dívida Contratual	11.824.822.016,34	15.272.034.184,86	19.107.658.551,33	12.334.821.788,01
Correção Monetária e Cambial da Dívida Contratada	-	-	-	-
Outras Funções - Refinanciamento	3.095.390.202,07	-	-	-
TOTAL	1.504.526.828.235,77	1.385.120.495.507,35	1.228.660.094.078,79	1.210.685.557.005,34

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

Nota: Excluídas as operações intra-orçamentárias, que poderão ser obtidas no Relatório Resumido de Execução Orçamentária do mesmo período. ¹Valores deflacionados com base no IGP-DI de julho de 2011. ²Administração e Planejamento eram setores agrupadas no Orçamento da União nos anos de 1987 a 1999. ³Energia e Recursos Minerais foram agrupados no Orçamento da União nos anos de 1987 a 1999. ⁴Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública. ⁵Desenvolvimento Regional é apresentado apenas nos anos de 1987 a 1999. (*) As despesas com Defesa Nacional e Segurança Pública; Assistência Previdência Social; Saúde e Saneamento; Educação e Cultura; Urbanismo e Habitação; Indústria e Comércio e Serviços são contabilizadas conjuntamente no Orçamento da União nos anos de 1987 a 1999.

ANEXO E - Despesas do OGU por Função de 2003 a 2006 - R\$ bilhões¹.

FUNÇÃO (DESPESA EXECUTADA LIQUIDADA)	2003	2004	2005	2006
Legislativa	4.492.344.021,87	4.721.362.115,23	5.198.679.433,02	5.626.995.435,71
Judiciária	12.212.986.512,31	14.063.125.698,29	14.577.623.232,95	17.182.570.070,77
Essencial à Justiça	1.981.089.547,51	2.839.187.168,88	3.183.064.349,55	3.556.761.856,11
Administração ²	10.756.006.209,17	11.933.947.880,40	12.407.351.146,85	13.476.331.987,41
Defesa Nacional*	16.903.001.498,64	18.125.945.551,16	21.061.392.454,67	22.332.461.275,11
Segurança Pública*	3.513.683.439,66	3.696.224.587,19	4.121.561.183,68	4.630.806.548,67
Relações Exteriores	1.700.615.190,41	1.751.748.120,20	2.087.421.501,10	1.802.882.794,05
Assistência Social	12.295.586.945,23	18.513.194.526,10	21.585.372.360,10	28.930.461.846,25
Previdência Social	212.530.514.045,15	221.023.100.815,54	257.430.047.063,44	285.249.147.305,24
Assistência e Previdência Social (agrupado) a partir de 2000 até 2010	224.826.100.990,39	239.536.295.341,65	279.015.419.423,54	314.179.609.151,49
Saúde*	39.695.794.144,99	44.032.349.488,39	49.822.885.840,49	53.342.297.087,78
Saneamento*	85.731.633,96	102.225.524,80	120.538.156,83	75.414.437,80
Saúde e Saneamento (agrupado) a partir de 2000 até 2010	39.781.525.778,95	44.134.575.013,19	49.943.423.997,33	53.417.711.525,58
Trabalho	13.871.159.097,23	14.297.896.770,21	17.366.683.422,79	22.038.883.294,53
Educação*	20.780.466.454,53	19.407.428.444,36	22.106.509.502,76	23.272.335.634,13
Cultura*	337.972.441,60	432.567.021,64	674.758.563,73	740.995.165,58
Educação e Cultura (agrupado) a partir de 2000 até 2010	21.118.438.896,13	19.839.995.466,00	22.781.268.066,50	24.013.330.799,71
Direitos da Cidadania	576.251.081,34	734.934.688,01	1.131.644.312,89	1.281.110.738,72
Urbanismo*	500.878.852,86	1.592.755.093,33	2.883.434.440,32	2.842.874.099,90
Habitação*	178.604.681,61	653.549.483,73	778.313.058,29	1.566.547.776,43
Urbanismo e Habitação (agrupado) a partir de 2000 até 2010	679.483.534,47	2.246.304.577,06	3.661.747.498,61	4.409.421.876,33
Gestão Ambiental	1.384.582.516,79	1.593.736.838,87	2.720.354.238,71	2.010.826.671,91
Ciência e Tecnologia	2.911.893.003,31	3.481.523.897,83	4.471.725.737,98	4.971.554.572,13
Agricultura	9.504.298.254,50	10.196.865.811,17	11.372.544.143,76	13.333.576.253,03
Organização Agrária	2.088.404.985,56	3.495.607.304,28	4.893.342.909,56	5.623.777.295,97
Indústria*	641.825.815,82	2.067.909.213,48	2.041.292.821,92	2.709.732.858,00
Comércio e Serviços*	3.019.044.145,61	2.783.569.113,64	3.883.280.685,09	3.745.058.758,78
Comunicações	937.170.268,84	662.957.434,96	657.174.868,56	613.656.771,62
Energia ³	5.705.597.946,70	528.892.047,33	643.152.509,42	574.023.450,78
Transporte	4.453.014.285,50	4.876.317.100,27	9.181.101.143,41	9.272.578.888,00
Desporto e Lazer	233.529.642,73	362.456.058,97	577.759.631,97	987.871.032,00
Encargos Especiais ⁴	337.469.863.434,38	318.171.308.014,02	351.870.527.343,71	539.230.599.640,31
Desenvolvimento Regional ⁵	-	-	-	-
SUBTOTAL	720.761.910.097,81	726.142.685.812,28	828.849.536.057,54	1.071.022.133.546,70
Encargos Especiais - Refinanciamento	559.667.848.872,72	486.647.758.135,99	682.620.953.876,02	505.864.207.346,79
Refinanciamento da Dívida Mobiliária	541.130.875.616,42	476.542.883.234,19	676.781.036.702,97	500.619.637.827,99
Correção Monetária e Cambial da Dívida Mobiliária	-	-	-	-
Refinanciamento da Dívida Contratual	18.536.973.256,30	10.104.874.901,79	5.839.917.173,05	5.244.569.518,80
Correção Monetária e Cambial da Dívida Contratada	-	-	-	-
Outras Funções - Refinanciamento	-	-	-	-
TOTAL	1.280.429.758.970,52	1.212.790.443.948,26	1.511.470.489.933,56	1.576.886.340.893,49

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

Nota: Excluídas as operações intra-orçamentárias, que poderão ser obtidas no Relatório Resumido de Execução Orçamentária do mesmo período. ¹Valores deflacionados com base no IGP-DI de julho de 2011. ²Administração e Planejamento eram setores agrupadas no Orçamento da União nos anos de 1987 a 1999. ³Energia e Recursos Minerais foram agrupados no Orçamento da União nos anos de 1987 a 1999. ⁴Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública. ⁵Desenvolvimento Regional é apresentado apenas nos anos de 1987 a 1999. (*) As despesas com Defesa Nacional e Segurança Pública; Assistência Previdência Social; Saúde e Saneamento; Educação e Cultura; Urbanismo e Habitação; Indústria e Comércio e Serviços são contabilizadas conjuntamente no Orçamento da União nos anos de 1987 a 1999.

ANEXO F - Despesas do OGU por Função de 2007 a 2010 - R\$ bilhões¹.

FUNÇÃO (DESPESA EXECUTADA LIQUIDADA)	2007	2008	2009	2010
Legislativa	5.112.357.780,00	4.497.088.739,89	4.389.175.478,63	4.881.692.528,04
Judiciária	16.687.210.787,37	16.492.625.527,48	17.353.262.717,23	19.250.761.205,26
Essencial à Justiça	3.751.584.045,65	3.870.892.247,89	4.217.272.054,24	4.677.780.374,84
Administração ²	13.862.480.052,22	12.273.560.494,38	13.891.873.065,46	16.727.272.735,58
Defesa Nacional*	22.053.135.770,85	21.096.296.285,33	23.870.566.442,42	29.051.121.019,80
Segurança Pública*	5.228.557.573,36	5.220.304.804,97	6.100.794.840,68	7.652.719.636,47
Relações Exteriores	1.784.719.236,73	1.934.296.608,82	1.492.188.793,45	1.833.972.314,94
Assistência Social	31.485.628.035,07	30.364.825.724,68	34.468.317.006,89	40.674.994.184,44
Previdência Social	297.894.963.729,79	272.398.172.026,85	301.501.129.820,16	341.082.384.385,51
Assistência e Previdência Social (agrupado) a partir de 2000 até 2010	329.380.591.764,86	302.762.997.751,53	335.969.446.827,04	381.757.378.569,96
Saúde*	50.371.924.274,32	46.236.963.815,43	50.683.487.658,37	57.213.871.152,86
Saneamento*	50.672.723,30	506.603.698,63	879.733.397,76	541.378.709,11
Saúde e Saneamento (agrupado) a partir de 2000 até 2010	50.422.596.997,62	46.743.567.514,06	51.563.221.056,13	57.755.249.861,98
Trabalho	24.726.703.322,26	23.120.170.240,05	29.603.038.391,07	32.382.906.177,91
Educação*	24.129.126.559,95	23.232.622.559,37	29.612.189.355,53	40.156.607.951,83
Cultura*	529.068.060,71	543.831.547,57	684.228.126,21	874.643.450,96
Educação e Cultura (agrupado) a partir de 2000 até 2010	24.658.194.620,67	23.776.454.106,94	30.296.417.481,75	41.031.251.402,79
Direitos da Cidadania	802.516.820,84	989.907.154,06	1.145.504.288,81	1.440.557.352,74
Urbanismo*	1.082.583.279,57	1.145.098.202,19	1.675.912.466,78	1.940.362.484,37
Habitação*	488.425,44	161.919.455,63	141.330.637,77	22.405.836,17
Urbanismo e Habitação (agrupado) a partir de 2000 até 2010	1.083.071.705,02	1.307.017.657,82	1.817.243.104,54	1.962.768.320,54
Gestão Ambiental	1.627.965.502,70	1.455.263.888,50	1.605.807.815,11	2.035.955.061,27
Ciência e Tecnologia	4.097.188.787,29	4.186.530.605,64	5.019.669.349,41	5.600.457.654,43
Agricultura	9.971.366.295,54	8.113.411.737,08	11.397.131.899,55	9.286.005.610,81
Organização Agrária	4.451.788.427,72	2.583.976.320,12	2.533.656.304,24	2.331.409.312,40
Indústria*	3.424.710.206,65	2.193.174.731,43	1.303.829.711,12	1.481.831.467,12
Comércio e Serviços*	1.970.529.496,26	1.415.903.366,86	1.465.339.912,19	1.548.224.814,61
Comunicações	596.412.793,36	396.396.841,88	379.996.192,36	521.778.751,13
Energia ³	519.987.659,47	455.261.831,43	627.229.657,65	511.595.193,42
Transporte	7.295.476.305,92	5.063.976.948,02	8.566.485.764,33	12.413.947.059,70
Desporto e Lazer	963.481.408,05	213.564.859,78	156.799.319,07	265.579.487,40
Encargos Especiais ⁴	475.564.117.353,13	482.211.207.164,03	558.470.608.803,54	458.876.072.237,64
Desenvolvimento Regional ⁵	-	-	-	-
SUBTOTAL	1.010.036.744.713,54	972.373.847.428,00	1.113.236.559.270,00	1.095.278.288.150,78
Encargos Especiais - Refinanciamento	478.740.237.323,95	294.334.300.808,88	276.559.933.866,09	391.733.716.771,27
Refinanciamento da Dívida Mobiliária	478.520.729.101,24	292.608.324.614,77	234.752.227.876,91	333.088.180.777,36
Correção Monetária e Cambial da Dívida Mobiliária	-	170.457.318,48	37.589.640.417,11	56.063.733.342,41
Refinanciamento da Dívida Contratual	219.508.222,71	1.537.972.805,95	4.006.932.845,20	2.491.370.029,97
Correção Monetária e Cambial da Dívida Contratada	-	17.546.069,67	211.132.726,87	90.432.621,52
Outras Funções - Refinanciamento	-	-	-	-
TOTAL	1.488.776.982.037,48	1.266.708.148.236,88	1.389.796.493.136,09	1.487.012.004.922,04

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

Nota: Excluídas as operações intra-orçamentárias, que poderão ser obtidas no Relatório Resumido de Execução Orçamentária do mesmo período. ¹Valores deflacionados com base no IGP-DI de julho de 2011. ²Administração e Planejamento eram setores agrupadas no Orçamento da União nos anos de 1987 a 1999. ³Energia e Recursos Minerais foram agrupados no Orçamento da União nos anos de 1987 a 1999. ⁴Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública. ⁵Desenvolvimento Regional é apresentado apenas nos anos de 1987 a 1999. (*) As despesas com Defesa Nacional e Segurança Pública; Assistência Previdência Social; Saúde e Saneamento; Educação e Cultura; Urbanismo e Habitação; Indústria e Comércio e Serviços são contabilizadas conjuntamente no Orçamento da União nos anos de 1987 a 1999.

ANEXO G - Despesas do OGU por Função de 1987 a 1994 - % do Orçamento Total.

FUNÇÃO (DESPESA EXECUTADA LIQUIDADADA)	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Legislativa	0,87%	0,81%	0,43%	0,23%	0,53%	0,33%	0,34%	0,33%
Judiciária	1,02%	0,84%	0,78%	0,45%	1,00%	0,78%	0,89%	0,98%
Essencial à Justiça	-	-	-	-	-	-	-	-
Administração ¹	14,30%	29,94%	67,72%	72,04%	42,31%	56,42%	53,02%	28,41%
Defesa Nacional*	6,93%	7,41%	3,57%	2,23%	4,43%	2,73%	2,95%	3,17%
Segurança Pública*								
Relações Exteriores	0,30%	0,19%	0,10%	0,18%	0,58%	0,21%	0,23%	0,24%
Assistência Social	8,84%	8,78%	8,21%	11,49%	19,45%	15,76%	18,16%	19,02%
Previdência Social								
Saúde*	3,65%	2,66%	1,67%	0,78%	6,15%	5,30%	6,02%	5,43%
Saneamento*								
Trabalho	0,66%	0,50%	0,39%	1,57%	3,07%	2,40%	1,94%	1,21%
Educação*	13,14%	10,56%	4,58%	2,35%	4,15%	2,67%	3,43%	4,07%
Cultura*								
Direitos da Cidadania	-	-	-	-	-	-	-	-
Urbanismo*	1,86%	1,68%	0,09%	0,04%	0,20%	0,04%	0,16%	0,03%
Habitação*								
Gestão Ambiental	-	-	-	-	-	-	-	-
Ciência e Tecnologia	-	-	-	-	-	-	-	-
Agricultura	11,95%	8,63%	1,93%	1,94%	4,38%	2,51%	2,36%	2,76%
Organização Agrária	-	-	-	-	-	-	-	-
Indústria*	6,61%	5,27%	0,88%	0,42%	0,68%	0,25%	0,81%	0,54%
Comércio e Serviços*								
Comunicações	0,33%	0,19%	0,08%	0,03%	0,04%	0,03%	0,02%	0,04%
Energia ²	4,95%	4,53%	1,06%	0,16%	0,39%	0,32%	0,22%	0,22%
Transporte	12,76%	8,45%	4,17%	1,14%	2,46%	1,60%	1,50%	1,18%
Desporto e Lazer	-	-	-	-	-	-	-	-
Encargos Especiais ³	-	-	-	-	-	-	-	-
Desenvolvimento Regional ⁴	11,84%	9,54%	4,36%	4,95%	10,17%	8,65%	7,94%	7,85%
SUBTOTAL	100%	75,49%						
Encargos Especiais - Refinanciamento	-	-	-	-	-	-	-	24,51%
Refinanciamento da Dívida Mobiliária	-	-	-	-	-	-	-	-
Correção Monetária e Cambial da Dívida Mobiliária	-	-	-	-	-	-	-	-
Refinanciamento da Dívida Contratual	-	-	-	-	-	-	-	-
Correção Monetária e Cambial da Dívida Contratada	-	-	-	-	-	-	-	-
Outras Funções - Refinanciamento	-	-	-	-	-	-	-	24,51%
TOTAL	100%							

Fonte: SIAFI - STN/CONT/GEINC

Nota: Excluídas as operações intra-orçamentárias, que poderão ser obtidas no Relatório Resumido de Execução Orçamentária do mesmo período. ¹Administração e Planejamento eram setores agrupadas no Orçamento da União nos anos de 1987 a 1999. ²Energia e Recursos Minerais foram agrupados no Orçamento da União nos anos de 1987 a 1999. ³Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública. ⁴Desenvolvimento Regional é apresentado apenas nos anos de 1987 a 1999. (*) As despesas com Defesa Nacional e Segurança Pública; Assistência Previdência Social; Saúde e Saneamento; Educação e Cultura; Urbanismo e Habitação; Indústria e Comércio e Serviços são contabilizadas conjuntamente no Orçamento da União nos anos de 1987 a 1999.

ANEXO H - Despesas do OGU por Função de 1995 a 2002 - % do Orçamento Total.

FUNÇÃO (DESPESA EXECUTADA LIQUIDADA)	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Legislativa	0,44%	0,43%	0,42%	0,32%	0,28%	0,29%	0,35%	0,37%
Judiciária	1,23%	1,30%	1,37%	1,30%	1,10%	1,05%	1,11%	1,21%
Essencial à Justiça	-	-	-	-	-	0,11%	0,14%	0,15%
Administração ¹	12,00%	13,03%	24,02%	24,73%	21,12%	1,07%	1,20%	1,22%
Defesa Nacional*	3,44%	3,11%	2,52%	2,04%	1,79%	1,73%	1,97%	1,87%
Segurança Pública*						0,36%	0,43%	0,33%
Relações Exteriores	0,16%	0,15%	0,11%	0,09%	0,12%	0,12%	0,15%	0,20%
Assistência Social	21,79%	22,19%	17,92%	16,23%	15,10%	0,72%	0,88%	0,97%
Previdência Social						15,15%	17,82%	18,26%
Assistência e Previdência Social (agrupado) a partir de 2000 até 2010	*	*	*	*	*	15,87%	18,70%	19,22%
Saúde*	6,13%	5,11%	4,61%	3,32%	3,25%	3,29%	3,92%	3,77%
Saneamento*						0,03%	0,04%	0,01%
Saúde e Saneamento (agrupado) a partir de 2000 até 2010	*	*	*	*	*	3,31%	3,96%	3,78%
Trabalho	2,29%	2,41%	1,84%	1,58%	1,38%	1,01%	1,23%	1,26%
Educação*	3,89%	3,29%	2,67%	2,98%	2,73%	1,72%	1,93%	1,96%
Cultura*						0,04%	0,05%	0,04%
Educação e Cultura (agrupado) a partir de 2000 até 2010	*	*	*	*	*	1,76%	1,97%	1,99%
Direitos da Cidadania	-	-	-	-	-	0,07%	0,10%	0,06%
Urbanismo*	0,05%	0,12%	0,11%	0,06%	0,05%	0,03%	0,08%	0,07%
Habitação*						0,26%	0,06%	0,02%
Urbanismo e Habitação (agrupado) a partir de 2000 até 2010	*	*	*	*	*	0,29%	0,14%	0,09%
Gestão Ambiental	-	-	-	-	-	0,18%	0,31%	0,19%
Ciência e Tecnologia	-	-	-	-	-	0,20%	0,26%	0,22%
Agricultura	3,36%	2,19%	2,24%	1,34%	1,35%	0,82%	0,91%	0,81%
Organização Agrária	-	-	-	-	-	0,18%	0,22%	0,20%
Indústria*	0,35%	0,33%	0,30%	0,35%	0,44%	0,05%	0,08%	0,06%
Comércio e Serviços*						0,30%	0,46%	0,27%
Comunicações	0,04%	0,04%	0,05%	0,05%	0,05%	0,07%	0,08%	0,08%
Energia ²	0,20%	0,22%	0,22%	0,19%	0,18%	0,09%	0,12%	1,16%
Transporte	0,99%	1,02%	0,96%	0,76%	0,53%	0,53%	0,66%	0,76%
Desporto e Lazer	-	-	-	-	-	0,03%	0,05%	0,04%
Encargos Especiais ³	-	-	-	-	-	21,68%	28,92%	29,50%
Desenvolvimento Regional ⁴	7,67%	7,27%	6,20%	5,34%	4,78%	-	-	-
SUBTOTAL	64,01%	62,22%	65,55%	60,67%	54,25%	51,17%	63,53%	65,06%
Encargos Especiais - Refinanciamento	35,99%	37,78%	34,45%	39,19%	45,54%	48,83%	36,47%	34,94%
Refinanciamento da Dívida Mobiliária	35,99%	37,78%	34,45%	38,57%	44,76%	47,72%	34,91%	33,92%
Correção Monetária e Cambial da Dívida Mobiliária	-	-	-	-	-	-	-	-
Refinanciamento da Dívida Contratual	-	-	-	0,62%	0,79%	1,10%	1,56%	1,02%
Correção Monetária e Cambial da Dívida Contratada	-	-	-	-	-	-	-	-
Outras Funções - Refinanciamento	-	-	-	0,14%	0,21%	-	-	-
TOTAL	100%							

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

Nota: Excluídas as operações intra-orçamentárias, que poderão ser obtidas no Relatório Resumido de Execução Orçamentária do mesmo período. ¹Administração e Planejamento eram setores agrupadas no Orçamento da União nos anos de 1987 a 1999. ²Energia e Recursos Minerais foram agrupados no Orçamento da União nos anos de 1987 a 1999. ³Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública. ⁴Desenvolvimento Regional é apresentado apenas nos anos de 1987 a 1999. (*) As despesas com Defesa Nacional e Segurança Pública; Assistência Previdência Social; Saúde e Saneamento; Educação e Cultura; Urbanismo e Habitação; Indústria e Comércio e Serviços são contabilizadas conjuntamente no Orçamento da União nos anos de 1987 a 1999.

ANEXO I - Despesas do OGU por Função de 2003 a 2010 - % do Orçamento Total.

FUNÇÃO (DESPESA EXECUTADA LIQUIDADA)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Legislativa	0,35%	0,39%	0,34%	0,36%	0,34%	0,36%	0,32%	0,33%
Judiciária	0,95%	1,16%	0,96%	1,09%	1,12%	1,30%	1,25%	1,29%
Essencial à Justiça	0,15%	0,23%	0,21%	0,23%	0,25%	0,31%	0,30%	0,31%
Administração ¹	0,84%	0,98%	0,82%	0,85%	0,93%	0,97%	1,00%	1,12%
Defesa Nacional*	1,32%	1,49%	1,39%	1,42%	1,48%	1,67%	1,72%	1,95%
Segurança Pública*	0,27%	0,30%	0,27%	0,29%	0,35%	0,41%	0,44%	0,51%
Relações Exteriores	0,13%	0,14%	0,14%	0,11%	0,12%	0,15%	0,11%	0,12%
Assistência Social	0,96%	1,53%	1,43%	1,83%	2,11%	2,40%	2,48%	2,74%
Previdência Social	16,60%	18,22%	17,03%	18,09%	20,01%	21,50%	21,70%	22,94%
Assistência e Previdência Social (agrupado) a partir de 2000 até 2010	17,56%	19,75%	18,46%	19,92%	22,12%	23,90%	24,18%	25,67%
Saúde*	3,10%	3,63%	3,30%	3,38%	3,38%	3,65%	3,65%	3,85%
Saneamento*	0,01%	0,01%	0,01%	0,00%	0,00%	0,04%	0,06%	0,04%
Saúde e Saneamento (agrupado) a partir de 2000 até 2010	3,11%	3,64%	3,30%	3,39%	3,39%	3,69%	3,71%	3,88%
Trabalho	1,08%	1,18%	1,15%	1,40%	1,66%	1,83%	2,13%	2,18%
Educação*	1,62%	1,60%	1,46%	1,48%	1,62%	1,83%	2,13%	2,70%
Cultura*	0,03%	0,04%	0,04%	0,05%	0,04%	0,04%	0,05%	0,06%
Educação e Cultura (agrupado) a partir de 2000 até 2010	1,65%	1,64%	1,51%	1,52%	1,66%	1,88%	2,18%	2,76%
Direitos da Cidadania	0,05%	0,06%	0,07%	0,08%	0,05%	0,08%	0,08%	0,10%
Urbanismo*	0,04%	0,13%	0,19%	0,18%	0,07%	0,09%	0,12%	0,13%
Habitação*	0,01%	0,05%	0,05%	0,10%	0,00%	0,01%	0,01%	0,00%
Urbanismo e Habitação (agrupado) a partir de 2000 até 2010	0,05%	0,19%	0,24%	0,28%	0,07%	0,10%	0,13%	0,13%
Gestão Ambiental	0,11%	0,13%	0,18%	0,13%	0,11%	0,11%	0,12%	0,14%
Ciência e Tecnologia	0,23%	0,29%	0,30%	0,32%	0,28%	0,33%	0,36%	0,38%
Agricultura	0,74%	0,84%	0,75%	0,85%	0,67%	0,64%	0,82%	0,62%
Organização Agrária	0,16%	0,29%	0,32%	0,36%	0,30%	0,20%	0,18%	0,16%
Indústria*	0,05%	0,17%	0,14%	0,17%	0,23%	0,17%	0,09%	0,10%
Comércio e Serviços*	0,24%	0,23%	0,26%	0,24%	0,13%	0,11%	0,11%	0,10%
Comunicações	0,07%	0,05%	0,04%	0,04%	0,04%	0,03%	0,03%	0,04%
Energia ²	0,45%	0,04%	0,04%	0,04%	0,03%	0,04%	0,05%	0,03%
Transporte	0,35%	0,40%	0,61%	0,59%	0,49%	0,40%	0,62%	0,83%
Desporto e Lazer	0,02%	0,03%	0,04%	0,06%	0,06%	0,02%	0,01%	0,02%
Encargos Especiais ³	26,36%	26,23%	23,28%	34,20%	31,94%	38,07%	40,19%	30,86%
Desenvolvimento Regional ⁴	-	-	-	-	-	-	-	-
SUBTOTAL	56,29%	59,87%	54,84%	67,92%	67,84%	76,76%	80,11%	73,66%
Encargos Especiais - Refinanciamento	43,71%	40,13%	45,16%	32,08%	32,16%	23,24%	19,90%	26,34%
Refinanciamento da Dívida Mobiliária	42,26%	39,29%	44,78%	31,75%	32,14%	23,10%	16,89%	22,40%
Correção Monetária e Cambial da Dívida Mobiliária	-	-	-	-	-	0,01%	2,71%	3,77%
Refinanciamento da Dívida Contratual	1,45%	0,83%	0,39%	0,33%	0,01%	0,12%	0,29%	0,17%
Correção Monetária e Cambial da Dívida Contratada	-	-	-	-	-	0,00%	0,02%	0,01%
Outras Funções - Refinanciamento	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	100%							

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

Nota: Excluídas as operações intra-orçamentárias, que poderão ser obtidas no Relatório Resumido de Execução Orçamentária do mesmo período. ¹Administração e Planejamento eram setores agrupadas no Orçamento da União nos anos de 1987 a 1999. ²Energia e Recursos Minerais foram agrupados no Orçamento da União nos anos de 1987 a 1999. ³Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública. ⁴Desenvolvimento Regional é apresentado apenas nos anos de 1987 a 1999. (*) As despesas com Defesa Nacional e Segurança Pública; Assistência Previdência Social; Saúde e Saneamento; Educação e Cultura; Urbanismo e Habitação; Indústria e Comércio e Serviços são contabilizadas conjuntamente no Orçamento da União nos anos de 1987 a 1999.

ANEXO J - OGU por Grupo de Despesa de 1987 a 1994 - R\$ bilhões¹.

GRUPO DE DESPESA (DESPESA EXECUTADA LIQUIDADA)	1987	1988	1989	1990*
DESPESAS CORRENTES	192.975.322.244,47	235.707.249.003,97	361.840.118.183,79	351.302.154.244,71
Pessoal e Encargos Sociais	20.983.521.481,73	26.682.507.227,39	40.671.591.819,54	109.793.314.251,26
Juros e Encargos da Dívida	14.159.688.472,18	54.137.759.700,33	126.964.921.759,17	50.590.354.773,15
Outras Despesas Correntes	157.832.112.290,57	154.886.982.076,24	194.203.604.605,08	190.918.485.220,30
Transferências a Estados, DF e Municípios	56.519.031.087,80	52.684.624.734,60	50.911.513.320,65	57.782.187.901,00
Benefícios Previdenciários ²	17.857.223.181,15	20.376.698.407,69	30.097.467.890,57	-
Demais Despesas Correntes	83.455.858.021,62	81.825.658.933,95	113.194.623.393,87	133.136.297.319,30
DESPESAS DE CAPITAL	96.473.523.334,21	126.510.905.779,93	490.589.670.813,11	871.060.997.922,10
Investimentos	30.727.141.919,46	26.678.204.827,80	12.711.947.650,05	19.128.571.330,40
Inversões Financeiras	15.463.342.387,17	9.104.536.584,53	13.284.896.154,88	39.497.894.940,57
Amortização da Dívida ³	18.665.448.458,15	17.631.848.719,63	412.641.259.747,54	812.018.895.584,38
Outras Despesas de Capital	31.617.590.569,43	73.096.315.647,96	51.951.567.260,64	415.636.066,76
SUBTOTAL	289.448.845.578,69	362.218.154.783,90	852.429.788.996,91	1.222.363.152.166,81
Amortização da Dívida - Refinanciamento	-	-	-	-
Refinanciamento da Dívida Mobiliária	-	-	-	-
Refinanciamento da Dívida Contratual	-	-	-	-
TOTAL	289.448.845.578,69	362.218.154.783,90	852.429.788.996,91	1.222.363.152.166,81

Continuação

GRUPO DE DESPESA (DESPESA EXECUTADA LIQUIDADA)	1991*	1992*	1993	1994
DESPESAS CORRENTES	262.178.163.873,04	287.093.980.927,89	363.802.885.988,69	397.143.580.051,13
Pessoal e Encargos Sociais	83.805.307.103,32	78.692.229.888,76	86.818.275.115,52	103.363.980.375,28
Juros e Encargos da Dívida	8.663.831.450,85	38.905.424.164,41	49.454.075.507,43	55.639.991.981,22
Outras Despesas Correntes	169.709.025.318,87	169.496.326.874,72	227.530.535.365,74	238.139.607.694,63
Transferências a Estados, DF e Municípios	49.298.628.242,73	51.819.578.365,84	60.536.235.651,97	67.910.463.838,28
Benefícios Previdenciários ²	-	-	91.236.175.145,64	96.243.221.881,05
Demais Despesas Correntes	120.410.397.076,13	117.676.748.508,88	75.758.124.568,12	73.985.921.975,30
DESPESAS DE CAPITAL	242.802.025.847,60	347.935.471.160,10	372.048.566.381,88	202.928.533.324,67
Investimentos	21.825.136.606,11	17.707.419.927,03	24.608.613.333,80	21.638.632.384,43
Inversões Financeiras	34.122.082.161,16	86.906.331.280,45	25.231.466.188,70	32.439.452.819,40
Amortização da Dívida ³	186.533.040.777,77	242.678.737.331,22	321.850.540.169,11	148.552.042.527,98
Outras Despesas de Capital	321.766.302,56	642.982.621,40	357.946.690,26	298.405.592,86
SUBTOTAL	504.980.189.720,64	635.029.452.087,99	735.851.452.370,56	600.072.113.375,80
Amortização da Dívida - Refinanciamento	-	-	-	194.845.129.872,18
Refinanciamento da Dívida Mobiliária	-	-	-	-
Refinanciamento da Dívida Contratual	-	-	-	-
TOTAL	504.980.189.720,64	635.029.452.087,99	735.851.452.370,56	794.917.243.247,98

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

Nota: Excluídas as operações intra-orçamentárias, que poderão ser obtidas no Relatório Resumido de Execução Orçamentária do mesmo período. ¹Valores deflacionados com base no IGP-DI de julho de 2011. ²Os Benefícios Previdenciários referem-se ao pagamento de inativos, pensões, outros benefícios previdenciários. ³Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública.

*Devido às limitações na identificação dos Benefícios Previdenciários (pagamento de inativos, pensões, outros benefícios previdenciários), os mesmos não estão destacados.

ANEXO L - OGU por Grupo de Despesa de 1995 a 2002 - R\$ bilhões¹.

GRUPO DE DESPESA (DESPESA EXECUTADA LIQUIDADA)	1995	1996	1997	1998
DESPESAS CORRENTES	471.310.353.705,94	489.648.039.678,05	506.618.157.656,75	567.368.227.524,27
Pessoal e Encargos Sociais	134.299.504.812,40	130.513.240.743,20	131.675.774.715,17	136.465.638.013,74
Juros e Encargos da Dívida	59.428.257.634,62	62.198.266.234,41	62.195.881.120,50	87.698.638.794,78
Outras Despesas Correntes	277.582.591.258,93	296.936.532.700,43	312.746.501.821,08	343.203.950.715,74
Transferências a Estados, DF e Municípios	76.701.568.078,49	81.958.361.590,00	88.519.222.704,17	106.758.775.614,68
Benefícios Previdenciários ²	115.416.000.858,24	132.383.398.076,76	137.340.223.670,53	152.302.907.809,40
Demais Despesas Correntes	85.465.022.322,20	82.594.773.033,68	86.887.055.446,37	84.142.267.291,66
DESPESAS DE CAPITAL	76.061.489.933,10	82.521.926.192,19	250.401.254.001,82	296.290.178.686,76
Investimentos	16.829.796.100,66	18.274.812.018,16	22.289.599.627,71	23.579.570.648,87
Inversões Financeiras	26.540.130.549,97	38.533.038.574,34	188.497.323.976,59	203.059.109.957,89
Amortização da Dívida ³	32.006.216.252,11	25.182.248.522,22	39.229.588.988,54	69.478.037.653,66
Outras Despesas de Capital	685.347.030,36	531.827.077,47	384.741.408,99	173.460.426,33
SUBTOTAL	547.371.843.639,04	572.169.965.870,24	757.019.411.658,57	863.658.406.211,02
Amortização da Dívida - Refinanciamento	307.817.856.562,74	347.475.340.712,34	397.934.979.645,71	559.962.434.440,92
Refinanciamento da Dívida Mobiliária	307.817.856.562,74	347.475.340.712,34	397.934.979.645,71	549.147.368.462,58
Refinanciamento da Dívida Contratual	-	-	-	10.815.065.978,34
TOTAL	855.189.700.201,78	919.645.306.582,58	1.154.954.391.304,28	1.423.620.840.651,94

Continuação

GRUPO DE DESPESA (DESPESA EXECUTADA LIQUIDADA)	1999	2000	2001	2002
DESPESAS CORRENTES	583.714.557.580,63	561.796.512.330,58	598.060.584.388,84	608.228.434.898,49
Pessoal e Encargos Sociais	131.835.711.458,21	130.877.042.591,62	133.262.211.005,19	134.587.036.757,73
Juros e Encargos da Dívida	115.946.522.115,51	87.268.760.515,31	107.540.086.257,16	99.126.576.845,78
Outras Despesas Correntes	335.932.324.006,92	343.650.709.223,65	357.258.287.126,48	374.514.821.294,99
Transferências a Estados, DF e Municípios	107.161.714.794,33	115.898.716.637,76	121.843.282.049,82	131.961.246.289,19
Benefícios Previdenciários ²	148.676.174.259,69	145.415.765.731,50	152.417.886.830,68	157.115.986.582,30
Demais Despesas Correntes	80.094.434.952,90	82.336.226.854,39	82.997.118.245,98	85.437.588.423,50
DESPESAS DE CAPITAL	232.523.590.160,76	147.009.172.028,08	182.562.232.115,05	179.423.518.501,35
Investimentos	17.780.589.219,27	22.694.445.823,19	29.687.345.658,26	18.165.502.393,08
Inversões Financeiras	145.257.959.809,04	25.664.447.485,34	41.630.553.140,67	37.555.319.969,39
Amortização da Dívida ³	69.485.041.132,46	98.650.278.719,56	111.244.333.316,12	123.702.696.138,87
Outras Despesas de Capital	-	-	-	-
SUBTOTAL	816.238.147.741,40	708.805.684.358,66	780.622.816.503,89	787.651.953.399,85
Amortização da Dívida - Refinanciamento	688.288.680.494,37	676.314.608.902,81	448.037.277.574,90	423.033.603.605,49
Refinanciamento da Dívida Mobiliária	673.368.468.275,96	661.042.574.717,95	428.929.619.023,57	410.698.781.817,48
Refinanciamento da Dívida Contratual	14.920.212.218,41	15.272.034.184,86	19.107.658.551,33	12.334.821.788,01
TOTAL	1.504.526.828.235,77	1.385.120.293.261,47	1.228.660.094.078,79	1.210.685.557.005,33

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

Nota: Excluídas as operações intra-orçamentárias, que poderão ser obtidas no Relatório Resumido de Execução Orçamentária do mesmo período. ¹Valor atualizado com base no IGP-DI de julho de 2011. ²Os Benefícios Previdenciários referem-se ao pagamento de inativos, pensões, outros benefícios previdenciários. ³Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública.

ANEXO M - OGU por Grupo de Despesa de 2003 a 2010 - R\$ bilhões¹.

GRUPO DE DESPESA (DESPESA EXECUTADA LIQUIDADA)	2003	2004	2005	2006
DESPESAS CORRENTES	560.873.778.976,89	587.194.567.542,99	653.462.931.821,15	781.232.395.470,98
Pessoal e Encargos Sociais	115.375.494.484,44	119.427.883.563,74	118.546.614.593,34	132.615.724.680,55
Juros e Encargos da Dívida	95.992.181.071,56	99.319.027.891,29	113.217.391.045,17	187.244.311.117,84
Outras Despesas Correntes	349.506.103.420,89	368.447.656.087,97	421.698.926.182,63	461.372.359.672,59
Transferências a Estados, DF e Municípios	117.157.822.581,40	123.306.001.418,64	148.337.607.668,69	157.147.510.511,76
Benefícios Previdenciários ²	158.476.558.674,77	164.223.748.007,86	179.562.489.733,87	200.368.907.337,97
Demais Despesas Correntes	73.871.722.164,72	80.917.906.661,47	93.798.828.780,08	103.855.941.822,86
DESPESAS DE CAPITAL	159.888.131.120,92	138.948.118.269,29	111.403.612.478,58	207.112.246.731,39
Investimentos	9.426.023.536,92	14.510.547.758,85	21.829.600.350,85	24.274.952.715,22
Inversões Financeiras	34.244.879.772,04	28.819.063.167,47	27.506.814.456,84	33.031.991.506,10
Amortização da Dívida ³	116.217.227.811,95	95.618.507.342,96	62.067.197.670,89	149.805.302.510,07
Outras Despesas de Capital	-	-	-	-
SUBTOTAL	720.761.910.097,81	726.142.685.812,28	764.866.544.299,73	988.344.642.202,37
Amortização da Dívida - Refinanciamento	553.824.183.903,79	486.647.758.135,99	629.926.069.019,95	466.814.049.264,78
Refinanciamento da Dívida Mobiliária	541.130.875.616,42	476.542.883.234,19	624.536.963.913,62	461.974.333.985,14
Refinanciamento da Dívida Contratual	12.693.308.287,37	10.104.874.901,79	5.389.105.106,33	4.839.715.279,64
TOTAL	1.274.586.094.001,59	1.212.790.443.948,26	1.394.792.613.319,68	1.455.158.691.467,15

Continuação

GRUPO DE DESPESA (DESPESA EXECUTADA LIQUIDADA)	2007	2008	2009	2010
DESPESAS CORRENTES	774.767.925.810,46	741.462.900.136,78	808.060.814.204,01	893.110.334.939,82
Pessoal e Encargos Sociais	137.525.888.610,23	141.077.059.902,99	160.130.002.279,73	177.134.764.657,97
Juros e Encargos da Dívida	165.120.987.251,68	116.741.826.215,53	129.284.233.251,04	127.997.014.001,01
Outras Despesas Correntes	472.121.049.948,55	483.644.014.018,26	518.646.578.673,23	587.978.556.280,85
Transferências a Estados, DF e Municípios	160.819.422.136,99	178.213.082.160,18	173.774.399.885,11	196.267.109.731,87
Benefícios Previdenciários ²	209.482.755.557,13	207.012.291.536,47	227.682.170.114,47	258.389.992.220,07
Demais Despesas Correntes	101.818.872.254,43	98.418.640.321,61	117.190.008.673,65	133.321.454.328,91
DESPESAS DE CAPITAL	157.299.091.104,85	230.910.947.291,22	305.175.745.065,99	202.167.953.210,95
Investimentos	11.791.861.270,71	10.357.726.187,15	15.593.485.717,73	24.921.408.537,58
Inversões Financeiras	31.333.774.685,16	39.368.965.453,98	27.133.393.254,32	30.493.369.379,06
Amortização da Dívida ³	114.173.455.148,98	181.184.255.650,09	262.448.866.093,94	146.753.175.294,32
Outras Despesas de Capital	-	-	-	-
SUBTOTAL	932.067.016.915,31	972.373.847.428,00	1.113.236.559.270,00	1.095.278.288.150,78
Amortização da Dívida - Refinanciamento	441.783.912.531,23	294.334.300.808,88	276.559.933.866,09	391.733.716.771,27
Refinanciamento da Dívida Mobiliária	441.581.349.233,02	292.778.781.933,25	272.341.868.294,02	389.151.914.119,77
Refinanciamento da Dívida Contratual	202.563.298,22	1.555.518.875,63	4.218.065.572,07	2.581.802.651,50
TOTAL	1.373.850.929.446,54	1.266.708.148.236,88	1.389.796.493.136,09	1.487.012.004.922,04

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

Nota: Excluídas as operações intra-orçamentárias, que poderão ser obtidas no Relatório Resumido de Execução Orçamentária do mesmo período. ¹Valores deflacionados com base no IGP-DI de julho de 2011. ²Os Benefícios Previdenciários referem-se ao pagamento de inativos, pensões, outros benefícios previdenciários. ³Excetuados os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública.