



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
INSTITUTO DE ECONOMIA**

**LORENN CAROLINA TORRES DE CARVALHO**

**GASTO SOCIAL FEDERAL NO BRASIL: concepção,  
evolução e distribuição por Unidade da Federação entre  
2005 e 2019**

**Campinas  
2021**



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
INSTITUTO DE ECONOMIA**

**LORENN CAROLINA TORRES DE CARVALHO**

**GASTO SOCIAL FEDERAL NO BRASIL: concepção,  
evolução e distribuição por Unidade da Federação entre  
2005 e 2019**

**Prof. Dr. Pedro Linhares Rossi – orientador**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Mestra em Desenvolvimento Econômico, área de Padrões e Estratégias de Desenvolvimento.

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL  
DA DISSERTAÇÃO DEFENDIDA PELA ALUNA  
LORENN CAROLINA TORRES DE CARVALHO,  
ORIENTADA PELO PROF. DR. PEDRO LINHARES  
ROSSI.

**Campinas  
2021**

Ficha catalográfica  
Universidade Estadual de Campinas  
Biblioteca do Instituto de Economia  
Luana Araujo de Lima - CRB 8/9706

C253g Carvalho, Lorena Carolina Torres de, 1995-  
Gasto social federal no Brasil : concepção, evolução e distribuição por  
Unidade da Federação entre 2005 e 2019 / Lorena Carolina Torres De  
Carvalho. – Campinas, SP : [s.n.], 2021.

Orientador: Pedro Linhares Rossi.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de  
Economia.

1. Despesa pública - Política governamental - Brasil. 2. Política social. 3.  
Orçamento. 4. Programas sociais. 5. Indicadores econômicos. I. Rossi, Pedro  
Linhares, 1981-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia.  
III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

**Título em outro idioma:** Federal social spending in Brazil : conception, evolution and  
distribution by Unit of the Federation between 2005 and 2019

**PALAVRAS-CHAVE EM INGLÊS:**

Expenditures, Public - Public policy - Brazil

Social policy

Budget

Social programs

Economic indicators

**Área de concentração:** Padrões e Estratégias de Desenvolvimento

**Titulação:** Mestra em Desenvolvimento Econômico

**BANCA EXAMINADORA:**

Pedro Linhares Rossi [Orientador]

Guilherme Santos Mello

Jorge Abrahão de Castro

**Data de defesa:** 27-05-2021

**Programa de Pós-Graduação:** Desenvolvimento Econômico

**Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)**

- ORCID do autor: <https://orcid.org/0000-0002-6186-2398>

- Currículo Lattes do autor: <http://lattes.cnpq.br/3883652812969721>



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
INSTITUTO DE ECONOMIA**

**LORENN CAROLINA TORRES DE CARVALHO**

**GASTO SOCIAL FEDERAL NO BRASIL: concepção,  
evolução e distribuição por Unidade da Federação entre  
2005 e 2019**

**Prof. Dr. Pedro Linhares Rossi – orientador**

**Defendida em 27/05/2021**

**COMISSÃO JULGADORA**

**Prof. Dr. Pedro Linhares Rossi - PRESIDENTE  
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)**

**Prof. Dr. Guilherme Santos Mello  
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)**

**Prof. Dr. Jorge Abrahão de Castro  
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**

A Ata de Defesa, assinada pelos membros da Comissão Examinadora, consta no processo de vida acadêmica da aluna.

*Para Maria da Paz e Lourival Neto  
por todo amor e apoio*

## **Agradecimentos**

Esta pesquisa é resultado de um conjunto de forças, individual e coletiva, agradeço a Deus pela força espiritual. Meus pais, Lourival Neto e Maria da Paz, que sempre estiveram do meu lado me fornecendo todo apoio nessa jornada, exclusivamente a minha Mãe, que é professora e nunca mediu esforços para me apoiar nos meus estudos, obrigada pelo apoio incondicional. Meus irmãos Cintia e Leonardo, e minha sobrinha Lara Cecília, pelo amor e compreensão, a todos meus familiares que sempre estiveram me apoiando de alguma forma.

Agradeço ao Instituto de Economia da Unicamp e todos seus funcionários que contribuem para tornar um espaço de trabalho tranquilo e agradável, assim me fornecendo todo suporte para realização de mais um sonho, a todos que foram meus professores, agradeço por sempre me instigar para um olhar mais crítico das questões econômicas.

Agradeço a todos meus professores que auxiliaram na minha formação acadêmica da a graduação ao Mestrado. Exclusivamente meu orientador Pedro Rossi por todos os ensinamentos e paciência nesse processo.

Agradeço a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES pelo financiamento nesses anos de mestrado.

Agradeço o companheirismo e aprendizado de todos meus colegas de convivência na Unicamp. Em especial aos meus amigos que estiveram morando perto nesses dois anos e considero como parte da família em Barão Geraldo: Ana Nicácio, Bruno Medeiros, Natália Félix, Mariela Almeida, Renato Anjos, Júnior Mascarenhas, Thaís Fraga, João Paulo, Paula Constante e Nielly Barroso. Da mesma forma, agradeço Soliane Cristina por todo apoio durante esse o processo de escrita, a vocês sou grata pela amizade.

A todos que ao longo desses anos tenham contribuído para a minha formação, profissional e pessoal, muito obrigada.

## RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo analisar o Gasto Social Federal no Brasil e sua distribuição por Unidade da Federação no período de 2005 a 2019. A partir da literatura sobre o assunto, aborda-se o tema em perspectiva histórica, desde a Constituição de 1988 e busca-se uma delimitação dos conceitos de política social e de gasto social. Assim o capítulo sistematiza a evolução da política social no Brasil e mostra como a Constituição pressupõe a expansão do gasto social, mas não garante a mesma expansão. Além disso, caracteriza-se a evolução recente do gasto social no Brasil e a distribuição por UF de gastos de previdência e assistência e aponta-se duas fases para o gasto social, uma fase de expansão no período 2005-2014 caracterizada pelo crescimento do GSF, e a fase de austeridade 2015-2019, caracterizada pela estagnação e queda do GSF. Por fim, faz-se uma análise da distribuição desse gasto por UF, partindo da identificação dos problemas existentes na base de dados. Isso considerado, identifica-se a distribuição por UF dos gastos com previdência e assistência e mostra-se que não há correlação entre a distribuição desse gasto e o nível de desenvolvimento medido pelas UFs, medido pelo IDH. Por outro lado, mostra-se que o BPC-deficiente beneficia relativamente mais os Estados mais vulneráveis.

**Palavras-chave:** *Gasto Social Federal, Políticas Sociais, Orçamento Público, Programas Sociais, Indicadores Macroeconômicos.*

## **ABSTRACT**

This dissertation aims to analyze the Federal Social Expenditure in Brazil and its distribution by Unit of the Federation in the period from 2005 to 2019. Based on the literature on the subject, the subject is approached in a historical perspective, since the 1988 Constitution and seeks there is a delimitation of the concepts of social policy and social spending. Thus, the chapter systematizes the evolution of social policy in Brazil and shows how the Constitution presupposes the expansion of social spending, but does not guarantee the same expansion. In addition, the recent evolution of social spending in Brazil and the distribution by UF of pension and assistance expenses are characterized and two phases are pointed out for social spending, an expansion phase in the period 2005-2014 characterized by the growth of the GSF, and the 2015-2019 austerity phase, characterized by the stagnation and fall of the GSF. Finally, an analysis is made of the distribution of this expenditure by UF, based on the identification of existing problems in the database. This considered, the distribution by UF of the expenses with social security and assistance is identified and it is shown that there is no correlation between the distribution of this expenditure and the level of development measured by the UFs, measured by the HDI. On the other hand, it appears that the disabled BPC benefits relatively more the most vulnerable states.

**Keywords:** *Federal Social Expenditure, Social Policies, Public Budget, Social Programs, Macroeconomic Indicators.*

## **Lista de Tabelas**

|                                                                                                                             |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Tabela 1 - Incidência do salário mínimo nos benefícios previdenciários e assistenciais nas regiões brasileiras. ....</b> | <b>35</b> |
| <b>Tabela 2 - Taxa de crescimento médio do GSF (%). ....</b>                                                                | <b>61</b> |
| <b>Tabela 3 - Dados com registro de destino por unidade da federação em relação ao total nacional. ....</b>                 | <b>64</b> |

## Lista de Figuras

|                                                                                                                                                          |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Figura 1 – Área de atuação das políticas sociais.....                                                                                                    | 42 |
| Figura 2 - Cobertura da política social do governo federal, por área de atuação e principais programas/atuações.....                                     | 49 |
| Figura 3 - Principais programas e fontes de financiamento do GSF.....                                                                                    | 50 |
| Figura 4 - Gastos com Assistência Social registrados nos Estados da região Nordeste. ...                                                                 | 66 |
| Figura 5 - Gastos com Assistência Social registrados nos Estados da região Sul.....                                                                      | 67 |
| Figura 6 - Gastos com Assistência Social registrados nos Estados da região Sudeste. ....                                                                 | 67 |
| Figura 7 - Gastos com Assistência Social registrados nos Estados da região Norte.....                                                                    | 68 |
| Figura 8 - Gastos com Assistência Social registrados nos Estados da região Centro-Oeste. ....                                                            | 69 |
| Figura 9 - Mapa de distribuição geográfica por UF da média do gasto per capita anual em R\$ da função assistência social, no período de 2005 a 2019..... | 71 |
| Figura 10 - Gastos com Previdência Social registrados nos Estados da região Nordeste.                                                                    | 73 |
| Figura 11- Gastos com Previdência Social registrados nos Estados da região Sul. ....                                                                     | 74 |
| Figura 12 - Gastos com Previdência Social registrados nos Estados da região Sudeste...                                                                   | 74 |
| Figura 13 - Gastos com Previdência Social registrados nos Estados da região Norte. ....                                                                  | 75 |
| Figura 14 - Gastos com Previdência Social registrados nos Estados da região Centro-Oeste. ....                                                           | 75 |
| Figura 15 - Mapa de distribuição geográfica por uf da média anual do gasto na função previdência social sobre a população idosa (2005 a 2019). ....      | 77 |
| Figura 16 - Mapa de distribuição geográfica por UF da média do gasto per capita em R\$ anual (2005-2019) do BPC – deficientes. ....                      | 83 |
| Figura 17 - Mapa de distribuição geográfica por UF da média anual do gasto com BPC - idosos sobre a população idosa (2005 a 2019). ....                  | 84 |

## **Lista de Quadro**

|                                                            |           |
|------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Quadro 1 - Funções atribuídas ao gasto social. ....</b> | <b>54</b> |
|------------------------------------------------------------|-----------|

## Lista de Gráficos

|                                                                                                                               |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Gráfico 1 - Gasto público social das três unidades de governo (%PIB).....                                                     | 36 |
| Gráfico 2 - Evolução do GSF e outras despesas (R\$ de 2019). ....                                                             | 55 |
| Gráfico 3 - Taxa de crescimento (%) do GSF por funções (R\$ 2019).....                                                        | 56 |
| Gráfico 4 - Trajetória do Gasto Social Federal per capita, 2005 a 2019 (R\$ 2019).....                                        | 57 |
| Gráfico 5 - Participação do GSF no PIB, 2005 a 2019. ....                                                                     | 58 |
| Gráfico 6 - Evolução da despesa nas funções do GSF, 2005 a 2019 (R\$ 2019). ....                                              | 59 |
| Gráfico 7 - Despesa média anual da função Assistência Social UF (2005-2019).....                                              | 69 |
| Gráfico 8 - Média anual do gasto per capita da função Assistência Social por UF's R\$..                                       | 70 |
| Gráfico 9 - Correlação e média do gasto per capita e IDH da Assistência.....                                                  | 72 |
| Gráfico 10 - Média anual do gasto com Previdência Social nas UF (R\$ 2019). ....                                              | 76 |
| Gráfico 11 - Correlação entre a média do gasto com Previdência Social sob a população idosa de cada UF e IDH (2005-2019)..... | 78 |
| Gráfico 12 - Comparativo do BPC com registros por UF e total – idosos e deficientes/ STN. ....                                | 79 |
| Gráfico 13 - Taxa de crescimento valor pago as famílias do BPC idosos e deficientes 2005 a 2019 (R\$ 2019).....               | 80 |
| Gráfico 14 - Média anual BPC – idosos (2005-2019).....                                                                        | 81 |
| Gráfico 15 - Média anual do valor total pago per capita pelo BPC - deficientes por UF (R\$ 2019).....                         | 81 |
| Gráfico 16 - Média anual do valor total pago pelo BPC– idosos por pessoa idosa, por UF (R\$ 2019).....                        | 82 |
| Gráfico 17 - Correlação da média do valor pago ao BPC – idosos sob a população idosa (2005-2019) com IDH do ano 2010. ....    | 85 |
| Gráfico 18 - Correlação da média per capita do valor pago do BPC – deficientes (2005-2019) com IDH do ano 2010.....           | 86 |

# SUMÁRIO

|                                                                                                              |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO .....</b>                                                                                      | <b>14</b> |
| <b>CAPÍTULO 1: POLÍTICA SOCIAL E GASTO SOCIAL NO BRASIL.....</b>                                             | <b>16</b> |
| <b>APRESENTAÇÃO.....</b>                                                                                     | <b>16</b> |
| 1.1 A Constituição de 1988 e o gasto social .....                                                            | 16        |
| 1.2 A Política Social brasileira: da Constituição ao governo Lula .....                                      | 25        |
| 1.3 Política Social: delimitação do conceito e abrangência no Brasil .....                                   | 39        |
| 1.3.1 Proteção social.....                                                                                   | 44        |
| 1.3.2 Promoção social.....                                                                                   | 45        |
| 1.4 Políticas sociais programas e financiamentos.....                                                        | 47        |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>                                                                             | <b>51</b> |
| <b>CAPÍTULO 02: GASTO SOCIAL FEDERAL: EVOLUÇÃO, COMPOSIÇÃO E DISTRIBUIÇÃO POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO .....</b> | <b>52</b> |
| <b>APRESENTAÇÃO.....</b>                                                                                     | <b>52</b> |
| 2.1.1 Composição do GSF e aspectos metodológicos.....                                                        | 53        |
| 2.1.2 Participação do GSF total no orçamento e no PIB .....                                                  | 55        |
| 2.2.1 Problema na base de dados e limitações da análise.....                                                 | 62        |
| <i>Base de dados disponíveis.....</i>                                                                        | <i>62</i> |
| <i>Problemas na base de dados.....</i>                                                                       | <i>64</i> |
| 2.2.2 Distribuição do GSF nos Estados da Federação Brasileira .....                                          | 64        |
| <i>Evolução real da função Assistência Social por UF's.....</i>                                              | <i>65</i> |
| <i>Evolução real do GSF da função Previdência Social nas UF's .....</i>                                      | <i>72</i> |
| 2.2.3 Evolução e distribuição do programa BPC .....                                                          | 78        |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>                                                                             | <b>87</b> |
| <b>CONCLUSÃO.....</b>                                                                                        | <b>88</b> |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>                                                                                      | <b>89</b> |

## INTRODUÇÃO

A Constituição brasileira promulgada em 1988 doravante se caracterizou como uma ruptura histórica para o país, sua adoção e implementação trouxe expressivas consequências positivas para o longo processo da luta pela redemocratização do país. A nova Carta Magna decretava o estabelecimento de um Estado democrático de direito, onde passou a reconhecer direito civil, políticos, econômicos e sociais. Essa dinâmica passou a ser considerada como sufrágio para o marco da cidadania brasileira, porque muitos dos direitos proclamados através da nova Constituinte nunca haviam sido objetos de garantia legal no país.

Nesse sentido, esta pesquisa surgiu da necessidade de uma discussão mais aprofundada da temática referente às políticas sociais e gasto social no Brasil após a Constituição de 1988, objetivando entender como essa nova dinâmica das políticas sociais brasileiras foram influenciadas por pela nova organização do Estado brasileiro, e como isso impactou à sua implementação. Mais especificamente, a pesquisa possui como objetivo entender a dinâmica do Gasto Social Federal instaurado na Constituição de 1988, bem como, consideradas as limitações da base de dados, sua distribuição e evolução a nível nacional e nas Unidades Federativas do Brasil.

Para isso, esta dissertação será estruturada em dois capítulos. No primeiro será abordado de forma teórica e conceitual a Constituição de 1988 dentro do processo político de redemocratização do Estado brasileiro, e como ela impactou no desenho e aparato institucional na estruturação das políticas sociais no Brasil. Posteriormente, o capítulo aborda a política social após a Constituinte em perspectiva histórica, , assim podendo observar como determinados cenários políticos internos influenciam diretamente em novas estruturas das políticas sociais, apesar das garantias constitucionais. Em seguida, o capítulo faz uma delimitação do conceito de política social e gasto social no Brasil, avaliando os preceitos norteadores que deram origem as formulações praticas das políticas, assim, dividindo a caracterização do que se denominou como políticas de proteção e promoção social. Finalizando o capítulo, é abordado a delimitação da política social e despesa social no Brasil, posteriormente, é analisado o gasto social dentro do orçamento público brasileiro, onde se inclui prioritariamente o Gasto Social Federal, com suas funções, áreas de atuação, e principais programas.

No segundo capítulo objetiva-se fazer um estudo empírico para entender a execução, distribuição e evolução do Gasto Social Federal brasileiro, a nível nacional e nas Unidades da Federativas. Na primeira seção pretende-se avaliar a evolução do gasto social total do Governo

Federal e das suas principais funções em valores reais e em porcentagem do Produto Interno Bruto- PIB, e a nível *per capita* entre 2005 e 2019. Mais especificamente, será analisado a trajetória de cada uma dessas funções do GSF para medir a participação de cada uma dentro da composição do GSF, e sua evolução a nível nacional.

A segunda seção do segundo capítulo trata da distribuição do gasto social por UF das duas principais funções do GSF: Assistência Social e Previdência Social. Para isso, primeiramente apontam-se os problemas com a base de dados que dificultam a análise regionalizada do gasto social. O capítulo será finalizado, com a análise do Benefício de Prestação Continuada (BPC), um dos principais programas de transferência de renda da função Assistência Social, buscando avaliar a distribuição do valor total pago as famílias desses programas por Unidades Federativas. O estudo empírico deste capítulo, permite uma avaliação dos gastos sociais da União, objetivando analisar se a sua distribuição beneficia em termos proporcionais, os estados mais vulneráveis.

Ademais, a partir dos esforços desenvolvidos ao longo destes capítulos, a pesquisa pretende contribuir para a discussão do Gasto Social do Governo Federal, bem como avançar no debate acerca da possibilidade de atuação das políticas sociais, dentro da dinâmica do aparelho de gestão do Orçamento Público Brasileiro.

## **CAPÍTULO 1: POLÍTICA SOCIAL E GASTO SOCIAL NO BRASIL**

### **APRESENTAÇÃO**

A Política Social e Gasto Social Público no Brasil ganharam mais visibilidade após a Constituição Federal de 1988. Este capítulo busca resgatar os principais autores que analisam esse processo de implementação e atuação política da Constituinte, de modo a descrever como foram-se construindo o espaço das políticas sociais e gasto social, de modo geral. Ademais o capítulo não busca apenas descrever os processos políticos conjunturais, e sim abordar como cada governo desde a implementação da Constituinte influenciou no financiamento das políticas sociais no Brasil, a sua organização dentro do orçamento público brasileiro. Para isso, será realizada a delimitação conceitual com uma extensa bibliografia que constituirá o referencial teórico como base para essa pesquisa.

Como será aprofundado, a política e gasto social no Brasil são diretamente influenciados pelas propostas políticas e cenários conjunturais dos governos, apesar de serem garantias constitucionais. Dessa forma, o capítulo encontra-se dividido em quatro seções. A primeira seção aborda a Constituição Federal de 1988 e o gasto social bem como seus avanços obtidos na temática da política social no Brasil, adiante na segunda seção, busca-se delimitar a evolução da política social e gasto social desde a implementação da Constituição até o governo Lula. Já a terceira seção aborda a delimitação conceitual e abrangência estritamente da política social brasileira, bem como as características da proteção social e promoção social. A quarta seção, compreende os aspectos das divisões do gasto social dentro do orçamento público, com os conceitos de áreas de atuação e funções do Gasto Social Federal. Finalmente, o capítulo é encerrado com algumas considerações de caráter final.

#### **1.1 A Constituição de 1988 e o gasto social**

O período que compreende os anos de 1970 e 1980 foram marcados pela luta do Brasil em busca do seu processo de redemocratização, que se concretizou com o fim do regime militar (1964-1985). E as mesmas forças que lutavam para esse processo, planejaram um projeto que incluía reformas baseadas em eixos de restauração da democracia juntamente com um plano para a criação de um sistema de proteção social mais equitativo, baseado em uma nova estratégia macroeconômica que pudesse garantir crescimento com distribuição de renda (PMDB, 1982).

Esse processo teve a participação de dois grupos, o primeiro se posicionavam com os líderes do antigo regime militar que defendiam uma abertura lenta e gradual do processo de redemocratização, o segundo grupo compunha o partido de oposição com o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), que se ampliava naquele momento histórico e incorporava uma agenda progressista que buscava atender demandas dos movimentos sociais.

Na medida que, a agenda proposta pela social-democracia europeia ainda estava em evidência nas agendas políticas de alguns países da Europa, e serviu como referência para os reformadores brasileiros que participaram da construção da nova Constituinte, em prol da luta pela inserção de uma agenda nacionalista com bases democrática (SAMPALHO, 2009, p.39).

Nesse contexto, após sua longa tramitação, a Constituição de 1988 circunscreve grande parte dessa agenda progressista. E pela primeira vez, a questão social passa a abrigar um novo *status*, onde incorpora direitos universais através de garantias institucionais. A nova Constituinte se desenha no plano legal, e adere o embrião para a formação de um Estado Social no Brasil, que se consolida como um marco na história da política social brasileira ao fornecer bases constitucionais que garantiam a expansão dos direitos sociais no país.

A Constituição possibilitou bases para ampliação de um arco de direitos sociais dentro do sistema de proteção social, e obteve impactos relevantes referido ao desenho das políticas e seus beneficiários. A exemplo disso, tem-se o aumento das situações sociais que passaram a ser reconhecidas como objeto de garantia legais de proteção, e agora submetidas a regulação estatal. A consequência dessa expansão foi a diligência da responsabilidade do poder público frente a vários enfrentamentos que se dava de forma parcial ou integral aos entes privados. Onde possibilitou, a normatização de determinações constitucionais, que consequentemente passaram a tratar de forma equitativa o acesso a oportunidades, bem como de enfrentar condições de destituição de direitos e riscos sociais (CARDOSO; JACCOUD, 2013).

E dentre os avanços auferidos pela CF 88 na determinação da responsabilidade estatal, podemos destacar:

- i) a instituição da Seguridade Social como sistema básico de proteção social, articulando e integrando as políticas de seguro social, assistência social e saúde; ii) o reconhecimento da obrigação do Estado em prestar de forma universal, pública e gratuita, atendimento na área de saúde em todos os níveis de complexidade; para tanto, o texto constitucional prevê a instituição do Sistema Único de Saúde (SUS), sob gestão descentralizada e participativa; iii) o reconhecimento da assistência social como política pública, garantindo direito de acesso serviços por parte de populações necessitadas, e direito a uma renda de solidariedade por parte de idosos e portadores de deficiência em situação de extrema pobreza; iv) o reconhecimento do direito à aposentadoria não integralmente contributiva (ou seja, parcialmente ancorada em uma

transferência de solidariedade) dos trabalhadores rurais em regime de economia familiar; e v) o reconhecimento do seguro-desemprego como direito social do trabalhador a uma provisão temporária de renda em situação de perda circunstancial de emprego (DELGADO, 2009).

Dentre esses vários avanços, se destaca, a não necessidade de um vínculo empregatício-contributivo para concessão de benefícios previdenciários aos trabalhadores rurais, a mudança transformou um conjunto de ações assistencialistas anteriores<sup>1</sup> em ações que pudessem garantir uma melhor construção das políticas de assistência social.

A Constituição garantiu a ampliação das fontes de financiamento, para o estabelecimento de condições materiais e objetivas para a consumação e realização dos direitos de cidadania. Permitindo que estados e municípios passassem a ter maior autonomia política e financeira, através do reconhecimento pela primeira vez, como Unidades Federativas do Governo. Essa dinâmica vislumbrava consolidar uma democracia participativa de todos os entes, visto que, agora as unidades regionais puderam participar de forma decisória no processo de elaboração de políticas públicas, incluindo a proposta de uma unidade gestora descentralizada, com o objetivo de melhorar a capacidade de sustentação financeira dos governos estaduais e municipais (CARDOSO; CASTRO, 2012).

Isso contribuiu para redução na participação do Governo Federal na receita pública total, através do aumento das transferências de vários impostos federais para os estados e municípios, e aumentando também suas bases tributárias. A segunda forma de expansão dessas receitas se deu pelo incremento do percentual das transferências dos impostos federais que incluem os Fundos de Participação<sup>2</sup>. Esses fundos possuem uma dinâmica redistributiva dos recursos na medida que são distribuídos de acordo com o tamanho da população e renda *per capita*, o que favorece os estados economicamente vulneráveis (SOUZA, 2001).

Vislumbrando atender os anseios na busca de uma gestão descentralizada, o novo arranjo das relações federativas foi desenhado para as funções dos poderes de decisão entre as Unidades Federadas, garantindo transferências de um maior contingente de recursos da União para estados e municípios. No referido das receitas tributárias, a Constituinte propõe um

---

<sup>1</sup> De acordo com Miriam (1994), estas políticas eram moldadas à realidade coercitiva e autoritária, mantendo sua essência, com um modelo de cooperação das categorias e definição de seus privilégios, assim como a dinâmica clientelista de distribuição dos benefícios.

<sup>2</sup> O Fundo de Participação dos Municípios é uma transferência constitucional (CF, Art. 159, I, b), da União para os Estados e o Distrito Federal, composto de 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). A distribuição dos recursos aos Municípios é feita de acordo com o número de habitantes, onde são fixadas faixas populacionais, cabendo a cada uma delas um coeficiente individual.

aprofundamento da mesma dinâmica descentralizadora<sup>3</sup> que já vinha se desenrolando no início da década de 1980. Isso possibilitou a redistribuição das competências tributárias entre as esferas governamentais, beneficiando de forma direta os estados e municípios, além de aumentar as transferências constitucionais, que alteraram a repartição da arrecadação tributária em favor das esferas.

Com isso, a dinâmica instaurada pela Constituinte nas relações federativas, aumentava a capacidade de financiamento dos gastos público dos entes federados, o que poderia significar menor dependência em relação à União da cobertura das políticas sociais. Na perspectiva de Serra e Afonso (2007) que estudaram alguns indicadores de descentralização fiscal, que são medidos pela participação dos governos subnacionais medidos pelas taxas de participação dos governos subnacionais em receitas e despesas totais, concluíram que a Constituição poderia fornecer grande autonomia na arrecadação de seus impostos e na preparação de seus orçamentos, considerando que o Brasil sem dúvida, foi o que mais avançou em termos de autonomia após a implementação Constituição de 88 (Serra e Afonso, 2007, p. 39). Reforçando que dinâmica também alterou a divisão da arrecadação tributária em prol destas esferas, e com isso:

Aumentava a capacidade de financiamento dos gastos públicos destes entes federados, o que podia significar menor dependência em relação à União na cobertura das políticas sociais. Além disso, a Constituição elevou os percentuais da receita de impostos federais vinculados à área da educação, de 13% para 18%, mantendo os percentuais de 25% para estados e municípios, definidos pela Emenda Calmon, de 1983.1 (CASTRO, 2012).

Os governos subnacionais passaram a arrecadar cerca de 32% dos impostos, e juntamente com as transferências federais, eles são responsáveis por 43% da receita tributária. Em relação a despesa, os governos subnacionais são responsáveis por 62% da folha de pagamento do setor público e por 78% dos investimentos públicos. Sendo o Governo Federal, o principal responsável pelo pagamento do sistema previdenciário e dos juros da dívida pública, que correspondem, respectivamente, a 80% e 90% da despesa do setor público (SERRA; AFONSO, 1999).

A expansão e consolidação das políticas sociais no período anterior a Constituinte, ainda estavam baseadas em princípios conservadores e não estavam dispostos a cumprir os seus

---

<sup>3</sup> Conforme Falleti (2006) no começo dos anos 80, o Brasil, junto com a Argentina, era um dos países mais descentralizados da América Latina em termos de recursos, responsabilidades e autoridade política delegados aos governos subnacionais.

objetivos de erradicação da pobreza e desigualdade. A CF88 em grande parte possibilitou um processo de organização da sociedade civil na luta pela redemocratização e avanço de direitos sociais, que foi delineado através das forças oposicionistas, e que eclodiu em uma extensa e expressiva agenda de mudanças políticas, econômicas e sociais, que compunha um amplo projeto de reformas de abrangência nacional, tendo a elaboração de um efetivo estado de bem estar-social era um dos pilares desse projeto (FAGNANI, 2005, p.88).

Na análise de Draibe (1990) referente ao debate sobre a construção da Seguridade Social, entende que ela foi assumida como prioridade pelo governo da Nova República e constada pela Carta Constitucional. A demanda pela redução das desigualdades e a afirmação dos direitos sociais terminou por alcançar concretas conotações de extensão e cobertura dos programas, e efetivação do universalismo das políticas sociais.

O tratamento concedido ao campo social na CF/88, foi o resultado de uma série de defesas realizadas pelos setores mais progressistas da sociedade, que demandavam um projeto que pudesse, conforme Marques (2003):

*i) ampliasse a cobertura aos segmentos mais desprotegidos; ii) eliminação das diferenças entre trabalhadores urbanos e rurais referente aos tipos de benefícios concedidos; iii) implementação de uma gestão descentralizada nas políticas de saúde e assistência. Uma definição mais clara de mecanismos de financiamento mais seguros e estáveis para a garantia de um volume suficiente de recursos para implementar as políticas que seriam contempladas pela proteção social, entre outros objetivos.*

Para isso, o orçamento da Seguridade Social dentro da CF/88 passou a incluir a unificação de áreas, com de Saúde, Previdência e Assistência Social e Seguro-Desemprego. O Sistema Único de Saúde (SUS), parte do princípio da universalidade e gratuidade, substituiu o modelo privatizado<sup>4</sup> do antigo regime militar. A Previdência Social tem como destaque o estabelecimento do piso dos benefícios equivalente ao salário-mínimo e a extensão aos trabalhadores rurais, como foi abordado anteriormente (benefício não contributivo, típico da Seguridade Social). Na proteção ao trabalhador desempregado, foram criados mecanismos de financiamento para o Programa Seguro-Desemprego<sup>5</sup>.

O financiamento da Seguridade Social passou a ser previsto no art. 195 da Constituinte como um dever, e imposto a toda sociedade de forma direta e indireta, mediante a

---

<sup>4</sup> O sistema público de saúde anterior a Constituição de 1988, atendia a quem contribuía para a Previdência Social. Quem não tinha dinheiro dependia da caridade e da filantropia. Centralizado e de responsabilidade federal, sem a participação dos usuários.

<sup>5</sup> Benefício do seguro-desemprego, promove a assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em virtude de dispensa sem justa causa.

recursos originados dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de contribuições sociais. Além das fontes de custeio previstas na Constituição, ela prevê também a criação de outras fontes, mediante lei complementar, seja ela para financiar novos benefícios e serviços. Ainda em relação ao custeio, aplica-se o princípio de que todos que compõe a sociedade devem colaborar para cobertura dos riscos oriundos da perda ou redução da capacidade de trabalho. De acordo com o art. 27 da Lei 8.212/91, constituem outras receitas da Seguridade Social:

I - As multas, a atualização monetária e os juros moratórios; II - A remuneração recebida por serviços de arrecadação, fiscalização e cobrança prestados a terceiros; III - As receitas provenientes de prestação de outros serviços e de fornecimento ou arrendamento de bens; IV - As demais receitas patrimoniais, industriais e financeiras; V - As doações, legados, subvenções e outras receitas eventuais; VI - 50% (cinquenta por cento) dos valores obtidos e aplicados na forma do parágrafo único do art. 243 da Constituição Federal; VII - 40% (quarenta por cento) do resultado dos leilões dos bens apreendidos pelo Departamento da Receita Federal; VIII - Outras receitas previstas em legislação específica (CF,88).

A Constituição estabeleceu no Art. 7º (inciso IV), o salário-mínimo fixado em lei e nacionalmente unificado, objetivando atender as necessidades imprescindíveis dos trabalhadores. O mais importante foi a inclusão do princípio da vinculação entre salário mínimo e o piso do benefício dos previdenciários e assistenciais permanentes, obstante, a Previdência Social, estabelece que “nenhum benefício substitua o salário de contribuição ou do rendimento do trabalho do segurado”. O inciso V, do Art 203 estabelece “a garantia de salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso” que comprovem não possuir meios de prover a própria renda, ou tê-la provida de sua família, conforme dispuser a lei.

A Renda Mensal Vitalícia (RMV)<sup>6</sup> fazia parte da Previdência Social, e na Constituição, o auxílio passou a ser pensado na dinâmica da Assistência Social. A RMV, criada em 1974 pela lei n. 619, era um benefício no valor de 60% do salário mínimo e destinado a pessoas idosas com 70 anos ou mais, ou aquelas incapacitadas para o trabalho, e que tivessem sido filiadas pela Previdência por pelo menos doze meses, incluía também pessoas que tivessem exercido atividade remunerada por cinco anos, mesmo sem filiação a Previdência Social, ou aquelas que tivessem ingressado na Previdência após completar sessenta anos sem direito aos benefícios regulamentares, e que não auferissem renda superior ao valor do benefícios, portanto,

---

<sup>6</sup> Com a Constituição Federal de 1988, foi definida a garantia de um benefício mensal no valor de um salário-mínimo à pessoa com deficiência e à pessoa idosa, independentemente de contribuição à Previdência Social, que não possuam meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

esse benefício possuía como pressuposto a filiação ao regime previdenciário ou a comprovação de trabalho e não tinha o valor integral de um salário mínimo (STOPA, 2019).

A LOAS, tinha como objetivo uma definição mais clara sobre o público-alvo das políticas de assistência social (crianças, jovens, idosos, portadores de deficiência e famílias), dos critérios que correspondiam a elegibilidade e cortes de renda para as ações assistenciais. A partir disso, as políticas assistencialistas<sup>7</sup>, que anteriormente eram discricionárias, dentro da Constituinte puderam ser consagradas como políticas de Estado e sujeitas a regras estáveis e de aplicação universal.

A institucionalização desses mecanismos contribuem para o fortalecimento da proteção social e democracia, e passa a adquirir um escopo de mudanças que vislumbravam a garantia da inclusão, para além de uma reestruturação do Estado democrático de direito, caminhava também para uma restauração de um sistema nacional com políticas sociais que transgrediam em direção para um modelo *redistributivista* de proteção social, semelhantes aos estados de bem-estar social europeus, constituídos no pós-guerra.

Na saúde, destaca-se o princípio da universalização da cobertura e do atendimento, é o que mais diferencia o novo sistema em comparação ao passado, pois garante o acesso igualitário para toda a população. Nos direitos trabalhistas e previdenciários o salário-mínimo foi fixado por lei e nacionalmente unificado, juntamente com o estabelecimento do salário-mínimo ao piso previdenciário e assistencial permanente. A equiparação dos direitos dos trabalhadores rurais aos urbanos, com o objetivo de suprimir as diferenças existentes nos planos de benefícios da previdência.

Anteriormente a Constituinte, o cidadão brasileiro só tinha direito a Saúde somente se fosse portador de carteira de trabalho formal. O Sistema Universal de Saúde (SUS) conseguiu instaurar de fato a saúde como direito, através do seu acesso universal, garantindo assim, que fosse um dever do Estado. O processo decisório dessa conquista se deu a partir da doutrina do Movimento da Reforma Sanitária, que como consequência fortaleceu as bases políticas para incorporação dos seus princípios em termos dentro da Constituição (art. 196, CF 1998).

Dessa forma, o SUS protege os grupos mais vulneráveis, incluindo famílias inseridas no mercado de trabalho informal, e isso modifica a forma de organização dos serviços de saúde, e aumenta a oferta de atenção primária básica ao cidadão, podendo assim, instaurar um processo regulado de acesso a serviços de maior complexidade.

---

<sup>7</sup> Conforme Barbosa (2008) historicamente, a Política de Assistência Social que, antes da Constituição de 1988 não era reconhecida como tal, foi representada através de atos voluntários, de caridade e com grande perspectiva religiosa.

Na Educação, com base no artigo 22, a Constituição incluiu como competência exclusiva da União para legislar sobre as diretrizes das bases da Educação Nacional, mas o artigo 23 demonstra a competência comum aos entes federados, com objetivo de proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência, sendo possível perceber que o acesso a educação está explicitado enquanto um esforço federativo (PELLANDA, 2018, p.99).

Sendo assim, a Constituição possibilitou a ampliação em 18% para o valor dos recursos da União vinculados ao ensino, mantendo em 25% o percentual mínimo de aplicação para os estados e municípios. Uma definição mais objetiva referente a expansão das responsabilidades pela oferta de serviços educacionais, foi com a aprovação da Lei das Diretrizes e Bases para Educação (LDB) <sup>8</sup>em 1966, cabendo a União a responsabilidade para um papel redistributivo e supletivo (JACCOUD; CARDOSO, 2013).

No financiamento da Educação, a Carta Magna promoveu um aumento das vinculações dos recursos federais e garantiu a manutenção da contribuição social do salário-educação<sup>9</sup>, isso refletiu diretamente no caráter descentralizador auferido pela Constituição, que seria importante para o fortalecimento do poderio fiscal e financeiro dos estados e municípios. Essa dinâmica consequentemente ampliou a autonomia dos entes na responsabilidade de gastos em determinadas áreas educacionais. No art. 212 se estabeleceu que a União aplicará anualmente, nunca menos de 18% de recursos, entre os estados, Distrito Federal e municípios 25% (MDE), (BRASIL, 1988).

Conforme Pinto (2018) no cálculo de obtenção das receitas líquidas, incluem-se as receitas dos entes federados e as transferências constitucionais recebidas, e abatem-se as transferidas, e isso ocasionou uma ampliação dos recursos da Educação. Tendo em vista que, na Constituinte, houve uma perda relativa da União em 13% em termos de recursos, que atualmente corresponderiam em 18%. Em consequência disso, a vinculação institucional dos recursos correspondeu a uma ampliação dos recursos disponíveis para Educação em relação ao período anterior a CF/88. Assim, segundo dados do Ministério da Educação (MEC), levantados por Pinto (2018):

Em 1970, os gastos governamentais com educação (conceito mais amplo que manutenção e desenvolvimento do ensino) correspondiam a 2,8% do Produto Nacional Bruto (PNB). Com a introdução da vinculação constitucional esse patamar passou para a faixa de 4% do Produto Interno Bruto (PIB), utilizando-

---

<sup>8</sup> A Lei de Diretrizes e Bases da Educação define e regulariza a organização da educação brasileira com base nos princípios presentes na Constituição. Foi citada pela primeira vez na Constituição de 1934.

<sup>9</sup> O Salário-Educação é uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica pública, conforme previsto no § 5º do art. 212 da Constituição Federal de 1988.

se agora o conceito de MDE, que é mais restrito. A questão da definição de quais gastos podem ser contabilizados como de MDE é uma consequência natural do princípio da vinculação (PINTO, 2018, p. 69).

No que concerne estritamente ao financiamento das políticas sociais no geral, dentro da CF/88, uma das principais mudanças causadas pela reforma tributária <sup>10</sup>foi no capítulo que trata da seguridade social, pois nela está incluída a maior parte das contribuições sociais que passaram a ser vinculadas ao custeio das ações da Saúde, Previdência e Assistência, incluindo o faturamento e lucro, além da folha de salários, com bases para contribuição do empregador a Seguridade. Todavia, essa mudança causada pela reforma tributária garantiu a almejada diversificação das fontes de financiamento das políticas.

Ademais, foram canalizadas para a Seguridade Social duas outras fontes de financiamento, que são o Fundo de Investimento Social (Finsocial)<sup>11</sup> e o Programa de Integração Social (PIS)/ Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP)<sup>12</sup>. O Finsocial objetivou fortalecer o custeio da Seguridade Social, este que já era a terceira fonte de arrecadação tributária da União no fim dos anos 1980, e ficando abaixo apenas do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre produtos industrializados (IPI) (Castro; Azevedo, 2012).

Na Constituição a questão social passou a ser vista como direito da cidadania. E conformes os princípios de Marshall (1967) quando classifica a Seguridade Social como aquela de caráter universal (todos têm direito) e guiada pelo princípio onde (todos têm direito, mesmo sem ter contribuído monetariamente) (FAGNANI, 2018, p. 64).

Dentre esses avanços, é singular que o período iniciado através da implementação da Constituição Federal de 88 – CF/88 representou um avanço inédito na restauração da democracia, ampliação dos espaços públicos e avanços formais para construção da cidadania social. Onde abriram perspectivas para que o processo civilizatório fosse construído, *a priori* no plano legal, através de direitos assegurados para maior número de beneficiários, e pudesse contrapor ao estágio anterior padrão de colonização, pela velha república e desdobramentos

---

<sup>10</sup> Para Dornelles (2000) a reforma tributária promovida pela Constituição de 1988 extinguiu impostos federais cumulativos e descentralizou a receita. O capítulo do sistema tributário da nova Constituição era (e ainda é) extremamente restritivo no que concerne à criação de novos impostos. Entretanto, a mesma Carta Magna abriu o caminho para a formação de um sistema tributário paralelo, formado por contribuições e até mesmo por taxas excessivas. Em particular, o capítulo dedicado à seguridade social da Carta Magna abriu caminho para a criação de novas contribuições.

<sup>11</sup> Destinado a dar apoio financeiro a programas e projetos de caráter assistencial relacionados com alimentação, habitação popular, saúde, educação e amparo ao pequeno agricultor. Art 4º Constituem recursos do FINSOCIAL: I - o produto da arrecadação da contribuição instituída pelo artigo 1º deste Decreto-lei; II - recursos de dotações orçamentárias da União; III - retornos de suas aplicações;

<sup>12</sup> São contribuições sociais de natureza tributária, devidas pelas pessoas jurídicas, com objetivo de financiar o pagamento do seguro-desemprego, abono e participação na receita dos órgãos e entidades para os trabalhadores públicos e privados.

posteriores, que foram marcados pela enorme desigualdade entre o grau de desenvolvimento produtivo e padrões de vida da maioria da população (TAVARES; SERRA, 1971).

## **1.2 A Política Social brasileira: da Constituição ao governo Lula**

A importância dos movimentos sociais em todo esse processo de redemocratização e reorganização da sociedade civil incluiu fortemente na agenda a questão das políticas sociais a partir das novas garantias constitucionais auferidas pela CF/88. Porque a princípio todo processo Constitucional sucede de um fato político de primeira grandeza, podendo ser uma revolução ou um golpe de Estado, ainda assim, tem o poder de promover uma alteração substantancial na correlação de forças da sociedade. Isso mostra com clareza que o conteúdo do texto constitucional brasileiro dependia também da natureza e do resultado do embate político anterior e como seria protagonizado pelas agendas políticas posteriores (FAGNANI, 2005).

E apesar da convocação e instauração da nova Constituinte, não seria uma tarefa de fácil a sua aplicação, na medida em que o contexto dos primeiros governos havia dois problemas: o primeiro era a crise econômica que afetava negativamente a desigualdade social no país, o segundo era que tais propostas seguiam na contramão do consenso internacional da época, que pregava justamente a desconstrução dos aparelhos de política sociais vigentes.

Particularmente a partir da década de 70, os “Anos de Ouro do Capitalismo”<sup>13</sup> entram em crise. Nessa época passou a se observar um baixo crescimento econômico mundial, e algumas nações estavam passando por processos inflacionários e desequilíbrios fiscais. Assim, o Consenso Keynesiano<sup>14</sup> passou a ser questionado juntamente com a dinâmica de avanço das políticas sociais auferidas nesse período de expansão do capitalismo.

Na perspectiva de Draibe e Wilnes (1988) são definidos dois grupos buscam justificar a crise do consenso keynesiano, os progressistas e os conservadores, os primeiros defendem menores graus de pobreza e garantia da cidadania para reduzir as desigualdades sociais, assentando-se na ideia de que o Estado de Bem Estar social deveria ser fortalecido mesmo em situações de crise econômica, e para isso, seria necessário reformas em prol da manutenção dessa agenda a partir da revisão das formas de financiamento dos programas sociais e a estrutura

---

<sup>13</sup> Foi um período de crescimento sem precedentes e sem paralelos na economia capitalista internacional, e o aumento do gasto social foi um dos mais “marcantes fenômenos” do desenvolvimento capitalista no pós-guerra; o gasto social passou de 12% do PIB, em média, nos países da OCDE, entre 1950 e 1975 (Pierson, 1991).

<sup>14</sup> Intervenção estatal, sob a forma de política econômica, que havia prevalecido no pós-segunda guerra como forma de garantir a conciliação de interesses capitalistas e da classe trabalhadora, e de regular a atividade econômica, mantendo elevados os níveis de crescimento/desenvolvimento econômico.

tributária do Estado. Os conservadores advogam que os gastos sociais causariam desequilíbrios orçamentários, e nessa perspectiva entende-se que a intervenção estatal é perniciosa ao funcionamento da economia, e que seria necessário combater a crise com ajustes fiscais em primeira ordem, incluindo também, que a tributação encarecia a produção, sendo prejudicial ao crescimento econômico.

A reação conservadora contra os avanços sociais auferido na Carta Magna de 1988 se iniciou antes mesmo dela ser lançada impressa no Senado Federal. Se tornou emblemático a forma que ela foi tratada inicialmente pelo governo de José Sarney (1985 – 1990), abordando inicialmente que o país se encontrava “ingovernável”, e considerado um fator impeditivo para qualquer avanço social. E a partir de 1990, o Brasil se inclina de forma favorável aos princípios do Consenso de Washington e Instaura assim, um movimento favorável a uma reforma neoliberal, que compreende o curto Governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), quando seria mais difícil avançar nos termos na CF88, logo sofreu um impeachment.

No segundo momento onde compreende o Governo Itamar Franco (1993-1994), incluiu novas contramarchas preparatórias ao Plano Real, com destaque para a Desvinculações das Receitas da União (DRU)<sup>15</sup>, que engloba, para o Tesouro Nacional, 20% dos recursos destinados ao financiamento da Seguridade Social e Educação. O terceiro momento compreende os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), onde retomou as reformas liberalizantes, que pregava a focalização como estratégia primordial. O quarto momento compreende o período de 2003-2005, onde é marcado pela imprecisão sobre a proteção social e pela manutenção da ortodoxia econômica. No quinto do período de 2006 e 2013, é quando apesar das tensões existente para alteração do contrato social, o crescimento do gasto social passa a adquirir repercussões positivas, e isso reflete diretamente na melhoria dos indicadores sociais (FAGNANI, ano p. 73).

Independente da clara expansão e cobertura social auferida na CF88, durante os anos 1980 os indicadores sociais permaneciam em níveis baixos, nesse mesmo ano:

O indicador esperança de vida ao nascer era de apenas 60 anos; a taxa de mortalidade infantil era de 88 por mil nascidos vivos; o analfabetismo na população de 15 anos ou mais era de 25%; apenas 80,4% da população de 7 a 14 anos e 14,5% da população de 15 a 19 anos (IBGE, 1990).

---

<sup>15</sup> É um mecanismo que permite ao governo federal usar livremente 20% de todos os tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas. A principal fonte de recursos da DRU são as contribuições sociais, que respondem a cerca de 90% do montante desvinculado (Agência Senado, 2021).

O primeiro governo Sarney possuía grande oportunidade em oferecer as primeiras tentativas em prol da reestruturação das políticas sociais brasileiras. Porém, o estabelecimento da democracia e do Estado de direito seriam convocadas através de uma Assembleia Nacional Constituinte, e nessa mesma assembleia foi direcionada todos os esforços para uma reforma do Estado<sup>16</sup>, após um longo tempo de embate político a nova carta foi lançada com bases:

...para uma expressiva alteração da intervenção social do Estado, alargando o arco dos direitos sociais e o campo da proteção social sobre a responsabilidade estatal, com impactos relevantes no que diz respeito ao desenho das políticas, à definição dos beneficiários e dos benefícios. As ampliações das situações sociais reconhecidas como objeto de garantias legais de proteção e submetidas à regulamentação estatal implicaram significativa expansão da responsabilidade pública em face de vários problemas cujo enfrentamento se dava, parcial ou integralmente, no espaço privado (IPEA, 2008).

A intervenção estatal, regulamentada pelas leis complementares que normatizaram as determinações constitucionais, passou a referir-se a um terreno mais vasto da vida social, tanto com objetivos de equalizar o acesso a oportunidades, como de enfrentar condições de destituição de direitos, riscos sociais e pobreza (CASTRO; CARDOSO JR., 2005, p. 182).

Fagnani (1997) examina que o Governo Sarney passa a reconhecer sua dívida social e busca comprometer-se com seu resgate. Porém, havia a necessidade de mudanças profundas na economia e sociedade para fornecer bases para implementação desse projeto, e nos anos de 1988 e 1993, ainda é visível que o sistema de políticas sociais constitui uma área importante de ação do Estado. Mas o seu desempenho sempre esteve aquém das necessidades sociais da população, mesmo o período sendo de expansão acelerada, os programas pouco contribuíram para redução das acentuadas desigualdades que marcam a sociedade brasileira.

E um dos principais problemas enfrentados nesse período eram as distorções na regulamentação constitucional complementar, pois ocorreram diversas manobras que foram implementadas para retardar a efetivação dos novos direitos, fator que dificultou sua regulamentação. Um dos focos principais esteve relacionado ao financiamento da Seguridade Social, que teve uma redução expressiva nos recursos por conta que muitos foram retidos. A Constituição previa o impedimento da prática de apropriação dos recursos destinados aos

---

<sup>16</sup> Este diagnóstico esteve bastante associado às políticas que o Fundo Monetário Internacional propôs aos países em desenvolvimento, e Fiori (1997) afirma que estas vieram embutidas na renegociação das dívidas destes países. Além disto, Bresser Pereira (1998), Fiori (1997) e Cruz (1998) diagnosticam que as propostas do Banco Mundial e do FMI estavam baseadas na análise de que a crise do Estado nos países do Terceiro Mundo era fruto de um crescimento excessivo do Estado, e também, da existência de políticos populistas em seus parlamentos.

programas sociais para cobrir déficits públicos, tal medida foi recorrentemente descumprida e levou a Seguridade a financiar os cofres da União de forma geral (JACCOUD, 2005).

Na perspectiva de Draibe (1989), as outras áreas da política social seguiram uma dinâmica na qual comportava tanto um movimento mais geral da economia quanto o do financiamento e do gasto público, que incluía corte e reduções nos anos piores, pequenas recuperações nos melhores. Significando que a Constituição reforçou e diversificou, e fez convergir fontes e receitas, tendendo a reduzir o peso das contribuições no financiamento do gasto social e sua sensibilidade frente as oscilações da economia.

Em continuidade a retrospectiva no campo histórico e político, o início da década de 90 se apresentou como um sinal distintivo de rearticular o bloco conservador, e logo com a eleição de Fernando Collor(1990-1992) foi introduzido no Brasil um modelo de atuação econômico liberal. O Governo Collor concentrou esforços para o ataque a presença do Estado na vida econômica e social. Através disso, criou-se na área social obstáculos ao funcionamento dos direitos sociais outorgados pela Constituição de 1888, no mesmo tempo que buscou adiar a implementação da legislação complementar que garantisse os direitos sociais (Mattei, 2019).

A agenda de Collor norteou-se com base aos princípios da institucionalidade imposta para obtenção de créditos junto ao Fundo Monetário Internacional - FMI, os pontos centrais se residiram na redução do déficit fiscal atribuído ao excessivo gasto público, para efetivar uma reforma do Estado, remodelando suas funções na perspectiva de aumentar sua eficiência por meio da redução de gasto para abrir uma expansão da competitividade do setor privado.

Werneck e Viana (1990) evidenciaram que essas formulações foram negativas para o processo de avanço das políticas sociais, porque afetaram diretamente o financiamento da política social no Brasil, e não apresentou a mesma densidade analítica em relação aquelas debatidas nos países centrais. Na medida que núcleo do debate no Brasil nesse período vai se perpetuar na defesa de certas linhas liberais e conservadoras sobre as políticas econômicas. Residindo assim, em uma barreira para avançar nos direitos aferidos na Carta Magna e avançar no debate sobre importância do gasto social público em contexto de crise econômica.

O governo de Collor se caracterizou por utilizar de artifícios legais para obstruir os direitos conquistados na Constituição. Através uma reorganização ministerial desastrosa e proposital para desestruturar processos importantes, a exemplo disso, tem-se a centralização da Previdência Social, e o atendimento médico-hospitalar, e Assistência Social que tinham fluxos desde 1966. Tal processo de desarticulação Constitucional foi interrompido pelo *impeachment* de Collor, mas não sem deixar herança. Para Castro *et.al* (2009) a herança social deixada para

sucessor são programas e políticas fragmentadas, marcados pelo clientelismo e centralização dos recursos no âmbito federal, que na análise do autor dificulta as linhas de combate a pobreza e desigualdade.

No Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) compreendido por dois mandatos consecutivos entre 1995 a 2002, deu continuidade ao processo de consolidação da democracia e aperfeiçoamento institucional, embora cada mandato apresente características marcantes e diferenciadas entre si. Nos primeiros anos são percebidos direcionamentos importantes no que se refere aos gastos sociais, que apresentam um aumento contínuo e sistemático, outro marco importante é a proposta de garantia ao direito social, a promoção da igualdade de oportunidades e a proteção de grupos vulneráveis (LEVY; FELLOWS, 2012).

O primeiro mandato de FHC, iniciado em 1995 foi beneficiado pelo Plano Real<sup>17</sup>, que ainda no Governo Itamar Franco trouxe a estabilidade monetária, através de um modelo que combinava aos efeitos da implementação da âncora cambial, processo de abertura comercial e ajuste fiscal. Nas políticas sociais se observa o aumento do valor do salário mínimo e busca por antecipação de aposentadorias – que ocorre depois do anúncio de propostas de reforma no sistema previdenciário. Em 1997 ocorre um novo risco de colapso do balanço de pagamentos com a instabilidade da crise mundial, levando a uma série de modificações na política econômica e consequentemente um ano de estagnação do Produto Interno Bruto – PIB, somando-se ao aumento da taxa de desemprego.

O primeiro mandato do governo de FHC no âmbito da política macroeconômica prezou pela estabilização monetária, em continuidade ao governo anterior de Itamar Franco, para manutenção da agenda de organismos financeiros internacionais<sup>18</sup>. Houve um crescimento do gasto social até o final do mandato, em média 22%, entretanto em 1997, a instabilidade econômica mundial e o risco de colapso do balanço de pagamentos reduziram o crescimento e aumento o desemprego.

A partir disso, na análise de Fagnani (1995), o ambiente macroeconômico do período impôs restrições a ação do governo no âmbito das políticas sociais. Logo, entre 1995 e 1998, e na medida em que as despesas financeiras da União (juros, encargos e amortização da dívida pública interna e externa) aumentaram de 37% para 58%, os gastos sociais passaram de 25%

---

<sup>17</sup> Foi um programa brasileiro com o objetivo de estabilização monetária, e implementação de reformas econômicas, iniciado em 27 de fevereiro de 1994 com a publicação da medida provisória número 434, implantado no governo Itamar Franco.

<sup>18</sup> São instituições formadas por dois ou mais Estados. Porém, no que concerne ao âmbito geopolítico, econômico e humanístico global, algumas delas se destacam pela sua importância, dentre elas, podemos citar ONU, OMC, Otan, FMI, Banco Mundial, OIT e OCDE.

para 26%, tal fator ajudou a promover e consolidar um caráter mais focalizado das ações e dos gastos governamentais na esfera social.

Essa característica do modelo institucional adotado e operacionalizado da política social foi inspirado em experiências de outros países que também adicionaram programas sociais de caráter mais compensatórios justamente para minimizar os efeitos negativos do ajuste macroeconômico e da reforma do Estado que estava sendo implementada a partir dos anos 90, especialmente na América Latina, dessa forma:

... o Brasil, juntamente com o México, foi o país da América Latina que rapidamente passou a fazer uso das políticas focalizadas de transferência de renda como mecanismo de combate à pobreza no bojo das reformas dos programas sociais. Isto explica o fato desse país deter a maior cobertura de beneficiários e um dos maiores percentuais de gasto em toda a região (MATTEI, 2019).

Todavia, a estratégia social foi elaborada de maneira em que os focos das ações nos serviços sociais básicos seriam de vocação universal: Educação, Saúde, Previdência Social, Saneamento Básico, Trabalho e Assistência Social. O Governo FHC se comprometeu em reestruturar e reformar esses setores planejando uma retirada do que foi considerado como “desperdícios” financeiros, afim de promover um aumento de eficiência, descentralização, universalização, melhoria da qualidade, e por fim melhoria dos impactos redistributivos.

O mesmo Governo deu continuidade nas políticas que garantiam direitos sociais básicos. Em dezembro de 1995 foram realizadas mudanças expressivas, dentre elas é a extinção da RMV que foi substituída pela Benefício de Prestação Continuada – BPC, que é a caracterização do amparo social a ser concedido para idosos e portadores de deficiência com *renda per capita* inferior a um quarto de um salário mínimo. Logo, a idade mínima foi reduzida de 70 para 67 anos, em 1997, e para 65, em 2000.

No primeiro mandato do governo de FHC é realizado um grande salto para a implementação do SUS, essa fase é considerada como a de maior progresso relativo para o sistema. Passou a ser elencados os programas de agentes comunitários de saúde, juntamente com programas do saúde família (PACS – PSF), e com a definição de recursos voltados para o financiamento da atenção primária, como o piso de Assistência Básica – PAB); definição de órgãos para regulação de bens, produtos e serviços de tecnologias da saúde, como a criação da Agência Nacional de Vigilância da Saúde – ANVISA), melhoria no sistema de informação,

como a proposta do cartão SUS e a criação de mecanismos de acompanhamento dos Gastos Públicos Setoriais (SIOPS), (MEDICI, 2014).

Esse novo direcionamento do governo de FHC para a ação do Estado em seus pilares básicos foi através da inclusão de políticas de cunho mais restritivos e sob a orientação de mecanismos institucionais como a Lei da Responsabilidade Fiscal (LRF)<sup>19</sup> e Desvinculações das Receitas da União (DRU), para fazer frente aos compromissos e recomendações dos organismos multilaterais, como o FMI (DRAIBE, 2003).

Foi criado um novo mecanismo para coordenar as políticas voltadas para o enfrentamento de situações de fome e miséria, a qualquer outra situação social de emergência e calamidade pública. Isso ocorreu através do Programa Comunidade Solidária, que tinha como função básica aprimorar os programas federais direcionados para as regiões mais vulneráveis, bem como coordenar e focalizar suas ações a partir de critérios técnicos de necessidade e eficácia, com o objetivo de reduzir o risco de pulverização para promover uma regular articulação entre os diferentes níveis de governo. Esse exercício se desdobrou posteriormente na adoção de um Índice de Desenvolvimento Humano – IDH da ONU como critério de alocação dos recursos e para criação de programas de transferência de renda direta para as famílias mais pobres, como Bolsa Escola e Bolsa Alimentação, que eliminava a burocracia para chegada de recursos financeiros aos beneficiários (TIEZZI, 2004).

Os programas sociais propostos focavam em políticas de bem-estar e promoção social, essa proposta seguia a tradição internacional e determinava as áreas de educação, saúde e nutrição, previdência social e seguro-desemprego, trabalho, habitação e saneamento. No Governo de FHC, ao todo foram apresentados 45 programas como prioritários e selecionados pelo caráter estratégico diante da pobreza, desigualdade social e também através do novo padrão de conhecimento em conjunto (DRAIBE, 2003).

Na análise de Pinheiro (2009) o segundo mandato de FHC a economia nacional ficou vulnerável em face a crise mundial, esse cenário econômico externo teve como consequência a alta do câmbio e pressão sobre a dívida externa. Em face disso, ocorre uma redução dos gastos sociais através da adoção de mecanismos de contenção de gasto público, a exemplo disto, os gastos com o eixo do trabalho que vinha crescendo e representava cerca de 70% do gasto público social, foi o que teve bastante redução, os gastos com Assistência

---

<sup>19</sup> Lei Complementar nº 101/2000 teve como objetivo regulamentar a Constituição Federal, no tocante à parte de tributação e de orçamento, que estabelece as normas gerais de finanças públicas a serem seguidas pelo governo federal, estadual e municipal, mecanismo legal que disciplina a utilização dos recursos públicos. Ela faz com que os estados, os municípios e a União controlem seus gastos, respeitando a capacidade de arrecadação por meio dos tributos.

apresentaram constante aumento, enquanto os com cidadania incondicional obteve bastante oscilações. Na medida que, os gastos que estavam em ascensão e sofreram queda no primeiro ano da crise e depois se recuperaram em um ritmo bastante lento, o que demonstra uma postura rígida do governo frente as políticas sociais e o contexto de crise econômica do segundo mandato.

A partir disso, FHC passou a reafirmar seus princípios norteadores para uma política econômica na linha mais ortodoxa, logo o cenário do segundo mandato era de crise externa e do balanço de pagamentos. Como medida de enfrentamento é incluído um ajuste fiscal, que por sua vez recomendado pelo FMI, tal fator teve como consequência a redução do gasto social. Foram impostas restrições jurídicas contra os cortes orçamentários no Sistema de Seguridade Social e na vinculação dos impostos para Educação e Saúde. Os gastos sociais tiveram alguma proteção em relação ao corte de gastos do governo, porém, a política social sofreu perdas e limitações na qualidade e ampliação do seu escopo de benefícios (CASTRO *et al.*, 2009).

Luis Inácio Lula da Silva é eleito em 2002, em uma eleição histórica para o país, seu governo se inicia em janeiro de 2003 com forte apoio popular e grande expectativas para novas mudanças no cenário político e econômico. O governo se inicia com o compromisso de manutenção de um regime macroeconômico que preza pela: elevação do superávit primário, forte controle de gastos, continuidade ao crescimento da carga tributária e rigidez na política monetária com a taxa de juros elevadas, deixando clara a opção pela manutenção de política econômica ortodoxa.

Nesse momento, as políticas sociais passam a ser tratadas sobre a ótica de uma melhor eficácia nos gastos sociais e maior efetividade nos programas e ações. O primeiro semestre do governo foi marcado pela adoção de uma postura mais conservadora, algumas medidas político administrativas foram elaboradas no campo social, dentre elas temos uma medida de estruturação em prol de uma política nacional de segurança alimentar e nutricional; racionalização dos recursos através da unificação dos programas de transferências de renda; multiplicação de fóruns democráticos de deliberação coletiva e a promoção de reformas (IPEA, 2003).

Diante do contexto de poucas possibilidades de investimentos por questões orçamentárias, a política econômica passa a ser voltar para uma série de ações políticas e administrativas afim de obter esforços para agrupar algumas linhas estratégicas do seu Governo. A partir disso, tem-se como destaque duas frentes, a primeira no que se refere a segurança alimentar que ganha um suporte ministerial do nomeado Ministério Extraordinário de Segurança

alimentar<sup>20</sup>, que coordenaria ações de segurança alimentar e nutricional, e com isso lança o programa Fome Zero, o segundo era a redução de recursos públicos por meio da unificação dos programas de transferência de renda.

No início do Governo de Luís Inácio da Silva (2003-2006) foi criado no âmbito do Ministério Social e de Combate à Fome o Cartão Alimentação, tal programa correspondia ao cupom de alimentos na versão original do Programa Fome Zero (PFZ), que tinha como objetivo transferir renda para as parcelas da população que se encontrava em estado de insegurança alimentar e nutricional. Em outubro de 2003 foi criado o programa Bolsa Família, que objetivava unificar todos os programas sociais de transferência de renda já existentes anteriormente (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás) (BRASIL, 2004).

O Programa Fome Zero (PFZ) foi a primeira resposta política na área social do governo Lula, formada por iniciativas institucionais que buscavam a mobilização de um conjunto de ministérios que demandava a capacidade institucional e de articulação intersetorial. Do ponto de vista das ideias, o projeto representou a ascensão de um processo decisório governamental com ação pública favorável as políticas de segurança alimentar (TOMAZINI; LEITE, 2016).

Além disso, a proposta de unificação dos programas buscava fornecer maior agilidade ao processo de liberação mensal dos recursos financeiros às famílias que se encontravam na linha da pobreza, bem como reduzir a burocracia para facilitar o sistema de controle de recursos financeiros visando aumentar sua transparência. O programa Bolsa Família funciona a partir de três aspectos básicos: ampliação dos serviços de saúde, educação e nutrição, através dos mecanismos de condicionalidades e integração dos demais programas de transferência de renda com os demais programas de assistência e proteção social (MATTEI, 2019).

O Programa Bolsa Família que foi criado por meio da Medida Provisória Nº. 132, de 20 de outubro de 2003, convertida na Lei Nº. 10.836 de 2004, e no seu artigo 1 confere Art. 1º Fica criado, no âmbito da Presidência da República, o Programa Bolsa Família, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades:

O Programa tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à

---

<sup>20</sup> Entre suas competências estavam a de formular e coordenar a implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com o objetivo de garantir o direito humano à alimentação no território nacional, assim como promover a articulação entre as políticas e programas dos governos federal, estaduais e municipais e as ações da sociedade civil ligadas à produção alimentar, alimentação e nutrição.

Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde – Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastro Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001 (SUAS, 2008).

Dentre as razões que justificam a unificação dos programas de transferência de renda de responsabilidade do Governo Federal, destaca-se a busca pela melhoria da gestão e aumento da efetividade do gasto social, com a introdução de uma concepção intersetorial sobre a formulação e efetivação de políticas públicas que devem ser orientadas por uma visão ampla de Governo, e o combate à pobreza e a exclusão que considere suas múltiplas dimensões. A estratégia parte do princípio que os programas de transferência de renda isolados tendem a reduzir a capacidade de transformação social.

Uma das conquistas na Assistência Social no Brasil, ocorre quando o presidente Lula no dia 26/09/2007 assinou um novo decreto que regulamentou o Benefício da Prestação Continuada da Assistência Social (BPC), e uma das novidades desse novo decreto foi substituição ao decreto nº 1744, de 1995, que confere a possibilidade de o cidadão receber nova concessão do benefício caso seja retirado do mercado de trabalho caso atenda as condições para este direito.

No segundo mandato (2007-10) algumas tensões sobre os paradigmas de Estado Mínimo e do Estado Social reduziram em função do crescimento econômico, este voltou a ter centralidade na agenda. Sobretudo a partir de 2007, quando foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que privilegiou grandes obras de infraestrutura, e com a incidência da crise financeira e internacional de 2008 essa estratégia foi aperfeiçoada através da adoção de medidas anticíclicas, onde os bancos públicos adotaram uma estratégia de ampliação do crédito. Todavia, isso mostrou outra postura em relação aos fundamentos macroeconômicos, expansão dos gastos sociais e reativação do mercado de trabalho que teve como consequência significativas mudanças nos indicadores sociais (FAGNANI, 2017).

Como consequência do crescimento econômico, o mercado de trabalho se recuperou com positivos resultados na geração de empregos formais e elevação da renda do trabalho através da política de valorização do salário mínimo, esse conjunto de fatores colaboraram positivamente para melhoria na dinâmica redistributiva da Seguridade Social instituída na CF/88. Ocasionalmente uma melhoria na renda das famílias decorrente do mercado de trabalho e transferências de renda da Seguridade Social que alavancou o mercado interno. E conforme

Fagnani (2017) esses fatores foram determinantes para melhoria nos indicadores sociais (distribuição de renda do trabalho, mobilidade, consumo das famílias e redução da miséria).

Essa postura significou crescimento econômico com inclusão social, onde o debate sobre a importância das políticas públicas se reinsere e adquire expressividade. A partir disso, merece destaque: i) a confirmação do aumento real do salário mínimo, que gerou impacto na remuneração dos trabalhadores e dos beneficiários da Previdência Social e BPC/Loas; ii) a utilização de instrumentos anticíclicos do seguro-desemprego, previstos em lei; e iii) expansão do Bolsa Família, que assumiu uma nova meta de atender 13 milhões de famílias. Mostrando claramente uma postura que reforça a importância do aumento do gasto social para enfrentamento da crise econômica (CASTRO, 2014).

A política de valorização do salário mínimo, se contextualizou com uma aliada no combate à pobreza, se o contexto macroeconômico for promissor, os aumentos reais no salário mínimo não devem comprometer os níveis gerais de emprego, nem os graus de formalização do mercado trabalho. Evidentemente, o aumento teve como consequência o aumento de bem-estar social dos trabalhadores ocupados, além destes ganhos, também foi visível que para pensionistas, aposentados, desempregados sob o amparo do seguro-desemprego e pessoas sob a guarda da assistência social (BPC/LOAS) também foi positivo. Visto que, todas essas categorias se valem do preceito constitucional que estabelece o salário mínimo como piso vinculado dos benefícios da seguridade social.

**Tabela 1 - Incidência do salário mínimo nos benefícios previdenciários e assistenciais nas regiões brasileiras.**

| <b>Região</b>         | <b>Equivalente a 1 salário mínimo (%)</b> | <b>Total</b>  |
|-----------------------|-------------------------------------------|---------------|
| <b>Norte</b>          | 84,0%                                     | 1.808.369,00  |
| <b>Nordeste</b>       | 84,8%                                     | 9.266.803,00  |
| <b>Sudeste</b>        | 53,3%                                     | 14.857.053,00 |
| <b>Sul</b>            | 60,4%                                     | 5.967.051,00  |
| <b>Centro – Oeste</b> | 71,8%                                     | 1.925.877,00  |

Fonte: Boletim estatístico da Previdência Social (BEPS), 2017.

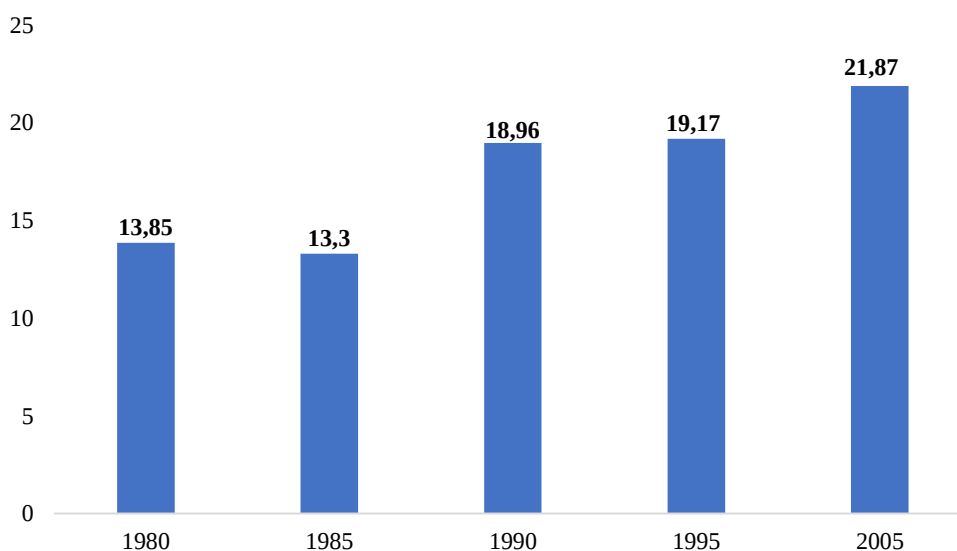
A tabela 01 exibe uma maior incidência dos benefícios em % e equivalentes a 1 salário mínimo nas regiões nordeste que representou (84,8%) e norte (84,0%), a amostragem reforça a

importância da política de valorização do salário mínimo para o desenvolvimento das regiões brasileiras.

Em linhas gerais, é inegável os avanços sociais no governo de Lula, a seguridade social que passou a se integrar com a previdência, saúde, assistência e seguro desemprego foi uma das grandes inovações. Apesar da política econômica dos anos 2003 e 2005 impor limites aos avanços sociais, elas conviviam no governo com forças políticas que defendiam a focalização exclusiva - aglutinadas na área econômica e outras mais adeptas as linhas de ação universais.

Os dados do gráfico 01 mostram que o cenário de crise da década de 1980 impactou diretamente na política fiscal e finanças públicas, tiveram como consequência a redução do Gasto Público Social (GPS) em porcentagem do PIB. Logo os efeitos da redemocratização através da CF88, mudaram o patamar dos gastos sociais, em 1990 os gastos já alcançavam 19% do PIB, continuando com a trajetória de crescimento nos anos 2000- gráfico 01. Isso mostra que a dinâmica do gasto social depende também dos ciclos econômicos e políticos.

**Gráfico 1 - Gasto público social das três unidades de governo (% PIB).**



Fonte: Elaboração própria com dados Médici e Maciel (1995); Fernandes et al. (1998b); e Castro et al. (2009).

Analisar a política social brasileira na perspectiva da sua evolução e organização nos últimos anos se torna uma tarefa complexa, não apenas devido as inúmeras mutações ocorridas no decorrer desse tempo, mas pela ótica de que essas mudanças ainda estão ocorrendo.

Na construção das relações entre os entes federativos da política social, tem se como um dos conceitos mais importante dentro da Constituinte a questão da descentralização. Na perspectiva de Arretche (2000) o processo de redemocratização impactou diretamente na redefinição das competências na área social, tendo governos locais soberanos e aderentes desse

processo, nos seus estudos a autora leva em conta a base do cálculo em relação a custo e benefícios da descentralização, esse cálculo implica sobre como esses governos locais podem aderir suas atribuições.

Para isso, os governos centrais devem implementar estratégias de indução. Nessa mesma direção o objeto central da descentralização implica diretamente na dependência da implementação dessas estratégias de indução, que são destinadas a suprir obstáculos derivados da incapacidade fiscal e administrativa dos governos locais implementar suas obrigações no campo das políticas sociais (ARRETCHE, 1999).

Nessa perspectiva, é observado também que o processo de alocação de recursos passa a considerar menos os critérios de fomento, como quantidade e a qualidade dos serviços prestados, e cada vez mais, entra em destaque a barganha política que fortalece os blocos governistas a nível federal e reduz o poder dos representantes nas esferas estaduais com privação de recursos. Essas marcas deixaram consequências profundas no modo de operação das políticas públicas entre as Unidades Federativa (Castro; Ribeiro, 2010).

A função que deve ser cumprida dos entes subnacionais na estruturação das políticas sociais descentralizadas sempre foi de difíceis estruturação e aplicação. Na medida que os problemas fiscais dos estados referentes ao pacto federativo, incluindo a dificuldade da integração dos entes com as políticas sociais que cresceram no pós-1988, tiveram como resultado final uma participação menor em relação aos anos 1980 (RANGEL, 2010).

Embora a Constituição de 88 tenha outorgado um direcionamento objetivo sobre a descentralização na gestão das políticas sociais, e prevendo o aumento dos recursos tributários destinado as esferas subnacionais, que permitia uma melhor indução dessas políticas pelos gestores locais. Nos anos após a Constituição é observado redução das transferências negociadas, que foram gradualmente substituídas pela utilização das transferências realizadas de forma automática através de critérios estabelecidos (CASTRO; CARDOSO, 2009).

Atualmente, as formas de gerenciamento sobre a participação do gasto público se encontram bastante alteradas. Nas áreas principais a repartição dos recursos busca uma racionalidade capaz de romper com as dificuldades identificadas anteriormente. Prioriza-se as transferências automáticas fundo a fundo, que são baseadas com valores *per capita* ou metas de acordos entre as esferas, a exemplo disso, tem-se a educação onde foram remodelados os principais programas, buscando o aluno como referência para repasse dos recursos, na assistência tem como critério para repartição para financiamento dos serviços do SUAS como referência central o valor *per capita* (RANGEL, 2010).

No financiamento, a trajetória dos municípios não foi a mesma em relação aos estados, que tiveram a incorporação do ICMS das bases de incidência dos antigos impostos específicos que elevou a disponibilidade de recursos fiscais em adição a implantação de fundos de participação. Porém, na década de 1990 a União auferiu um movimento de reconcentração tributária, através da criação de novas contribuições sociais e o aumento de alíquotas, essa dinâmica teve como consequência a redução relativa do espaço dos governos estaduais nas políticas sociais (REZENDE; OLIVEIRA; ARAÚJO, 2007).

O aumento da participação dos municípios é relevante em diversas áreas, inicialmente na implementação e gestão, posteriormente como um importante aliado no financiamento das políticas sociais. Embora a União ainda cumpra um papel centralizador, como sendo aquele que induz as políticas, financia e na maioria das vezes executa. E na medida em que ocorre desigualdades entre estados e municípios brasileiros, no que se refere a necessidades de financiamento, cabe o governo central tentar compensar essas diferenças (Barreto; Ferreira, 2015).

Outro problema referente a centralização das políticas sociais é a escassez de canais de participação na formulação de políticas por parte dos outros níveis de governo. Através disso, a estrutura montada pela Constituição de 88, tem sido remodelada nos últimos anos, ainda devendo a sociedade um funcionamento mais efetivo composto em sua proposta original.

A CF88 foi movida por pressões por mais autonomia dos entes federativos e universalização das políticas sociais, expandindo para garantias dos direitos de cidadania, construindo mecanismos e instrumento para cumprimento desses objetivos. Porém, esse arranjo se tornou inconsistente na medida que desencadeou operações que provaram o contrário (REZENDE; OLIVEIRA; ARAÚJO, 2007, p. 83-84).

No que se refere ao financiamento, as contribuições sociais foram importantes na medida que garantiram a expansão das políticas sociais e constituiu de uma base de financiamento mais diversificada e mais resistentes as oscilações conjunturais. Porém, o sistema tributário auferido na CF88 é uma combinação de impostos tradicionais e contribuições sociais no novo pacto federativo não supriu as problemáticas estruturais do sistema tributário brasileiro, sendo problema para o financiamento das políticas sociais.

Mesmo a União buscando amenizar essas dificuldades com o incremento de transferências voluntárias, isso não é suficiente. A continuidade do processo das políticas sociais para combater as desigualdades de acesso e inclusão social nas regiões brasileiras, depende do equacionamento dos problemas a níveis federativos.

### 1.3 Política Social: delimitação do conceito e abrangência no Brasil

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE em seu anuário sobre economia e estatísticas sociais, define as despesas sociais como aquelas que abrangem as prestações pecuniárias, dentre elas, tem-se a prestação direta em dinheiro de bens e serviços, além dos incentivos fiscais com fins sociais, o relatório foi abordado que os benefícios podem ser dirigidos a famílias de baixa renda, idosos, pessoas com deficiência, doentes, desempregados ou jovens. Para ser considerado como social os programas devem envolver a redistribuição de recursos entre as famílias ou participação obrigatória, e os benefícios sociais são classificados como:

Público quando o governo geral (composto de Governo Central, estaduais e governos locais, incluindo os fundos de seguridade social) controla os fluxos financeiros relevantes. Todos os benefícios sociais não previstos pelas administrações públicas são considerados privados. Transferências privadas entre famílias não são considerados como "social" e não são incluídas nessa definição. “Gasto social líquido total inclui os gastos públicos e privados” (OCDE, 2013, p. 6, tradução documento Tesouro Nacional).

A partir disso, as Políticas Públicas que vislumbram esses objetivos entram na dinâmica dos organismos estatais que estão minimamente preparados para realizar a regulação, provisão, produção e transferências de dinheiro para implementação de programas e ações, principalmente de Educação, Saúde, Alimentação e Nutrição, Saneamento básico, Previdência Social, Assistência Social, Emprego e Defesa do trabalhador, Organização Agrária e Habitação, e as políticas sociais que englobam os gastos públicos, são todas desse tipo.

Castro (2012) dentre a diversa literatura, considera a política social em uma perspectiva na qual ela se faz presente em esquemas complexos de distribuição de renda, produção e provisão de bens e serviços e distribuição de ativos patrimoniais. Onde seu desenvolvimento afeta diretamente situação social dos indivíduos, famílias e grupos sociais, promovendo melhorias na qualidade de vida da população e, ao mesmo tempo, dadas suas dimensões, alteram a economia positivamente e a autonomia de um país promovendo assim, um aperfeiçoamento da democracia.

Parte da literatura internacional concentra o entendimento sobre política social através do exame da experiência europeia sobre os avanços em termos comparativos na discussão da implementação dos direitos sociais e sistemas de proteção social. Com isso, o debate sobre a política social se agrega às diversas interpretações na qual analisam a lógica de

evolução do Welfare State<sup>21</sup>, inspirado pela política econômica keynesiana e hegemonizado pelo liberalismo democrático ou a social-democracia, sustentando-a como uma ferramenta imprescindível para o Estado a fim de gerar bem-estar social e as várias formas que o mesmo possui através dos seus instrumentos para atingir diferentes tipos e padrões de atuação do governo no tratamento das questões sociais.

Na maioria dos países centrais, as políticas sociais anteriores à implementação de reformas eram praticadas como mecanismos universais e compensatórios de ajuste, enquanto no pós-reforma, sofreram mutações dentro de uma estrutura que buscava maior equidade, como políticas de saúde destinadas a reduzir a pobreza e as desigualdades, bem como de uma nova modalidade de desenvolvimento social (reformas em: concepção, institucionalidade, gestão, descentralização, participação privada para fins de maior qualidade, eficiência e cobertura (MOSTAJO, 2000).

Na realidade latino-americana, o surgimento e desenvolvimento das políticas sociais forneceram margem para algumas considerações importantes e ajustáveis para enfrentar a situação dos países que se encontram na condição de subdesenvolvimento. No caso Brasileiro, embora ainda haja uma carência no que se refere a estudos teóricos e empíricos, também se verificou um crescimento significativo dos estudos sobre a temática, o que demonstra um aumento de interesse no debate sobre o papel do sistema de proteção social e das políticas sociais brasileiras no atendimento às carências e demandas sociais (CASTRO, 2012).

*“El gasto público social es el principal instrumento a través del cual el Estado influye sobre la distribución del ingreso...(…) dicho impacto dependerá de la magnitud del gasto social, su distribución y financiamiento, así como de la eficiencia en el uso de los recursos correspondientes” (CEPAL, 2000).*

Apesar da pluralidade sobre a definição de política social, nesse trabalho busca-se uma definição para alguns elementos considerados básicos que permitam materializar a ação governamental na área social. Através disso, e conforme Castro (2001) a política social de forma geral deve ser entendida como um conjunto de programas e ações do Estado que possuam como objetivo o atendimento das necessidades e direitos sociais fundamentais que provocam alteração em vários elementos que fazem parte das condições básicas de vida da população, principalmente aqueles mais vulneráveis no que se refere a pobreza e a desigualdade.

---

<sup>21</sup> São **políticas sociais** que responsabilizam o estado por promover serviços públicos básicos e essenciais para população. Isto é, educação, saúde pública, moradia, manutenção da renda e seguridade social. Ou seja, Welfare é um conjunto de assistências sociais.

As necessidades e direitos surgiram através de um projeto histórico de cada sociedade específica, no caso Brasileiro, a expressão maior se deu a partir da Constituição de 1988. Porém, em sentido mais amplo, a política social brasileira busca atender as demandas por maior igualdade dentro do sistema capitalista, seja de oportunidade ou resultados entre os indivíduos em determinadas situações de dependência.

A CF/88 determinou como responsabilidade pública o financiamento das políticas sociais, e para fazer execução dessas despesas geradas pelos serviços que seriam ofertados, era preciso implementar uma alteração nos sistemas de financiamento e gestão das políticas sociais. Para isso, a Constituinte criou o orçamento da seguridade social, onde os recursos sociais eram destinados a promover a integração de recursos e ações das pastas: Saúde, Previdência e Assistência Social, mantendo as vinculações para a Educação. O arranjo das relações federativas auferido pela Constituição possibilitou uma redistribuição entre os entes federados a oferta e gestão de serviços sociais públicos.

As políticas públicas e políticas sociais em caso particular possuem aspectos bastante dinâmicos, em suas trajetórias históricas cada sociedade incorpora e adequa o contingente de riscos sociais e igualdades desejáveis, e exige que o Estado e outros entes sociais assumam a responsabilidade pela sua defesa e proteção. Os processos são constituídos em cada país por sistemas de proteção e promoção social com maior ou menor abrangência, e estando na maior parte do tempo em construção ou reforma. Tornando difícil uma conceituação definida para política social.

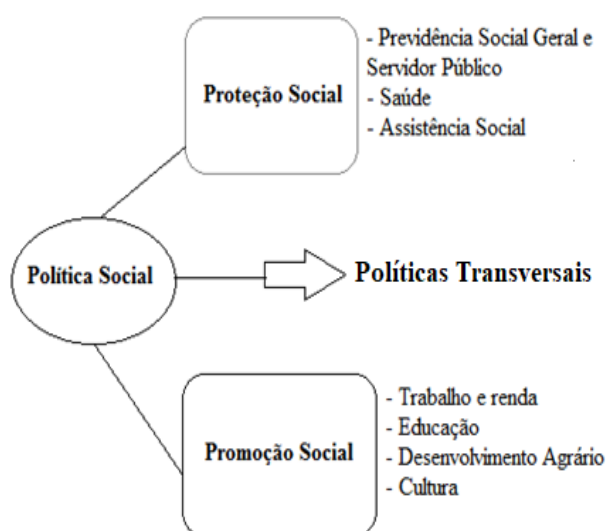
Em linhas gerais a política social vislumbra: (i) proteger os cidadãos diante a segurança social, e tem como força principal a solidariedade aos indivíduos, famílias e grupos em situação de vulnerabilidade social, que podem ser: (a) incapacidade de auferir renda por conta própria em decorrência de fatores externos que independem da vontade individual; (b) vulnerabilidade, devido ao ciclo vital de ser humano – crianças e idosos, por exemplo, situações de risco, como em caso de acidentes (c) realizar a promoção social via geração de oportunidades e de resultados para indivíduos e grupos sociais (CASTRO, 2012).

Em termos gerais de abrangência da política social no Brasil, percebe-se que elas se circunscrevem no interior de organismos estatais que estão preparados para aplicar uma série de ações e programas de três tipos básicos: (i) garantia de renda; (ii) garantia da oferta de bens e serviços sociais; e a (iii) regulação.

Para conseguir atingir esses objetivos, o Estado brasileiro desenvolve um aparato diversificado de políticas públicas, que são apresentadas na figura 01. Para oferecer resposta ao que se denomina proteção social as políticas são agrupadas e vinculadas a Seguridade Social,

com o objetivo de reduzir os riscos e vulnerabilidades dos indivíduos que estão expostos nas economias de mercado e não conseguem prover seu próprio sustento ou de sua família através do trabalho, seja por velhice, morte, doença ou desemprego. A categoria insere diferentes programas e ações da Previdência Social (aposentadoria, pensões e auxílios) geral e do setor público, Saúde e Assistência Social e Seguro – Desemprego. A solidariedade social está diretamente ligada ao aumento do sistema de garantia de renda e da garantia de oferta de bens e serviços sociais, que objetivam fortalecer a proteção social (CASTRO, 2000).

**Figura 1 – Área de atuação das políticas sociais.**



Fonte: Elaboração própria a partir de Castro 2012.

Para cumprimento dos objetivos demonstrados nas divisões da figura 01, inicialmente a partir da Constituição de 1988 foram sendo implementadas e recriadas várias políticas, as mesmas que vem sendo atualmente colocadas sobre a aparência desse esquema. Tais políticas, se manifestam de forma concreta, seja no aparelho técnico que foi preciso criar, seja no tamanho financeiro dos recursos colocados para dar conta dos benefícios sociais requeridos pela sociedade, de acordo com seu avanço econômico, democrático

Para além das políticas de promoção e proteção social, as políticas de cortes transversais, que podem ser classificadas como integrantes das duas, são aquelas ações semelhantes aquelas diretamente voltadas para igualdade de gênero e igualdade racial, assim elas podem ser consideradas como aquelas destinadas às etapas do ciclo de vida, e geralmente são direcionadas para as crianças, adolescentes, juventude e idosos (Castro, 2012).

Uma relação importante e que deve ser mencionada, são as conexões existentes entre políticas sociais e meio ambiente, na medida que a política social deve inferir em um papel relevante no seu papel de referente a elaboração e implementação de suas políticas, onde vislumbrem a preservação e proteção do meio ambiente. Os diversos problemas ambientais, quando ocorrem, atinge fortemente a população mais pobre, forçando a ampliação de políticas sociais, sendo uma política que esta inclusa nas suas categorias mencionadas anteriormente.

As políticas de Habitação e Saneamento no Brasil são consideradas com políticas transversais, na medida que se incluem na categoria promoção e proteção social. Possuem um sistema nacional de oferta de serviços que foi inaugurado nos anos 60 e 70, e as reformas institucionais realizadas dentro da CF/88 não alterou a estrutura básica de distribuição federativa das funções. Sendo a União responsável pela arrecadação e distribuição através de empréstimos e recursos da principal fonte de financiamento destas políticas: o Fundo de Garantia por tempo de serviço – FGTS. Os serviços de saneamento básico são providos por 27 companhias estaduais, que coordenam a maior parte das operações no setor, e nos demais municípios os serviços são parte da gestão de órgãos municipais (ARRETCHE, 2002).

Na saúde ocorreram várias mudanças ao longo dos anos, nessa área a instituição do Sistema Único de Saúde (SUS) promoveu a implementação e unificação dos serviços públicos da área, bem como a universalização do acesso a eles. Organizou a sua oferta de forma descentralizada, com a participação pactuada dos diversos níveis de governo: União, Estados e Municípios. O processo de descentralização das políticas de saúde incorporou nos últimos anos uma maior prioridade na organização regional das redes e fornecimento dos serviços, melhorando as condições de acesso, prevendo também a integralidade das ações e participação social da sua gestão (CASTRO, 2012).

Na distribuição intergovernamental de funções das políticas de saúde, a União fica encarregada do financiamento e formulação de políticas nacionais de saúde, bem como a gestão das ações do setor. O governo federal juntamente com o Ministério da Saúde, possuem autoridade para tomada de decisões importantes nessas políticas setoriais, em consequência disto, as políticas dos governos locais são fortemente dependentes de transferências federais e regras impostas pelo Ministério da Saúde, que ao longo dos anos 90 conquistou a adesão dos governos estaduais e municipais ao SUS (Arretche, 2004, p.65).

No tocante aos aparelhos técnicos e burocráticos que organizam e fornecem estrutura para a prestação de bens e serviços pelo Estado, bem como realiza as transferências de renda, tem como grande desafio a capacidade política e técnica que inclui cada setor da política social para manutenção de sistemas públicos de prestação e bens e serviços sociais. Sendo

importante ressaltar, as políticas que mais avançaram institucionalmente foram estruturadas para sistemas nacionalmente organizados, podendo assim assumir a forma de sistemas únicos ou então federativos. No início dos anos 90, as distribuições federativas nos encargos das despesas sociais derivavam menos de obrigações constitucionais e mais da forma como foram historicamente organizados em cada política particular, tendo a capacidade de coordenação das políticas das políticas setoriais dependentes em grande parte desses arranjos institucionais herdados.

### **1.3.1 Proteção social**

Na perspectiva de Castro (2012) e nas especificidades do tratamento das políticas de garantia de renda, examina-se que elas ocorrem na modalidade transferências monetárias, sendo elas: aposentadorias, pensões, seguro-desemprego, auxílio monetário a família – consistem de transferências em dinheiro que os beneficiários podem gastar no mercado. Transferências como o Bolsa Família (PBF) não é considerado como transferências incondicionadas, por que os indivíduos precisam atender a determinados requisitos para poder usufruir de alguns programas, existindo também ações que garantem renda não monetárias, e que tem como objetivo oferecer condições aos indivíduos e grupos para que eles possam gerar a sua própria renda.

A partir disso, no tratado da proteção social tem-se a previdência social como política mais antiga, com seus 80 anos de estruturação e contando com recursos expressivos e estáveis ao longo do tempo e uma institucionalidade que viabiliza a organização jurídica, para sua implementação no Brasil. O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) é uma política centralizada e fica a critério do governo federal, ainda que os órgãos públicos tenham alguns poderes regionais.

Devendo destacar também, que a proteção social em suas diferentes políticas assume diferentes formas. No tratado de sua dimensão e cobertura, podem ser focalizadas ou universais (não focalizados); do ponto de vista da responsabilidade de implementação, podem ser centralizadas ou descentralizadas. Assim, como explica Rodriguez-Silveira (2011, p.1-2) esses critérios resultam em determinadas combinações possíveis de políticas:

- (a) focalizadas e centralizadas (Bolsa Família); (b) focalizadas e descentralizadas (assistência social local); (c) não focalizadas e centralizadas (seguridade social); e (d) não focalizadas e descentralizadas (educação).
- Fortalecer um arranjo de políticas em detrimento de outro impõem uma

necessária reflexão sobre a política pública mais adequada para combater a desigualdade em determinada sociedade.

A Assistência Social como parte integrante da Seguridade Social é responsável pela garantia de alguns direitos e o acesso das populações necessitadas a uma série de benefícios e serviços sobre as transferências, tais como, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e PBF. Porém, quando se trata do campo de prestação de serviços a assistência ainda se encontra em processo de consolidação, tendo como a implantação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), como uma tentativa de enfrentamento da necessidade de uma maior regulação do poder estatal para uma ampliação na cobertura da prestação dos serviços.

O Programa Bolsa Família, supramencionado no tópico anterior, é coordenado pelo governo federal e conta com a participação efetiva das três esferas de governo e absorve um modelo de gestão compartilhada, onde os municípios afirmam-se como os responsáveis pelo processo de cadastramento dos beneficiários e acompanhamento das condicionalidades.

A Suas determina que a política nacional de assistência social seja efetuada de forma federativa, através da cooperação efetiva da União, Estados e Municípios. Sendo o gestor estadual, além das suas atribuições definidas na Constituição, deve se responsabilizar pelo apoio técnico e logístico aos Municípios na estruturação dos seus sistemas municipais de assistência social. O financiamento da política de assistência social é feito com recursos do orçamento de todos os entes federativos, tendo a partilha de recursos realizada através de pactuações e deliberações delimitadas entre os entes e conselho de Assistência Social. Os repasses são implementados de forma regular, através do Fundo Nacional de Assistência Social ou do Fundo Estadual de Assistência Social para os respectivos fundos municipais, tendo a alocação de recursos dos Estados e Municípios nos respectivos fundos de Assistência Social é condição para o recebimento de recursos federais (MINAS, 2008).

### **1.3.2 Promoção social**

Para atender o objetivo da promoção social se incluem políticas com seus determinados instrumentos mas, que pretendem garantir aos cidadãos as oportunidades e resultados mais amplos e mais equitativos de acesso aos recursos e benefícios conquistados pela sociedade dado sua trajetória histórica. Essas políticas abarcam um vasto espectro de ações que abrange desde a formação e desenvolvimento do cidadão – como exemplo, os casos da Educação, do acesso a Cultura e das políticas de Trabalho, ou da democratização do acesso a

ativo como as políticas voltadas à agricultura familiar: acesso a crédito, extensão rural, reforma agrária, à economia solidária, habitação e mobilidade urbana.

No campo da promoção social, as políticas de Trabalho e Renda no Brasil foram restritas durante alguns anos aos seguros previdenciários e alcançavam restritamente trabalhadores com carteira assinada, servidores públicos e contribuintes. A partir dos anos 80 foram implementadas algumas políticas tais como o Sistema Nacional de Emprego (Sine)<sup>22</sup>, com atribuições de intermediação e qualificação profissional, tal rede se ampliou com a criação do seguro – desemprego para trabalhadores formais de empresas privadas. Com o surgimento de fontes de financiamento pré estabelecidas na década de 90, o Estado brasileiro pode implementar uma estratégia de “políticas ativas de mercado de trabalho”, destinadas à geração de novas oportunidades de trabalho e renda.

Um dos principais constituintes do ideário de promoção social é a Educação, sendo um dos setores que primeiro recebeu e se instituiu uma dinâmica para oferta de bens e serviços como projeto de política pública. Atualmente conta com serviços públicos bem estruturados de educação básica, alfabetização, educação superior e pós graduação. Possuindo uma extensão física e humana que abriga a distribuição de alimentos, materiais didáticos, livros, serviços de transporte escolar e acesso às tecnologias de informática.

A política de educação fundamental, tem sua oferta como responsabilidade dos estados e municípios, sendo que essas redes tem gestões operacionalizadas de formas diferentes. Historicamente a forma como evoluiu a expansão das matrículas, é variável a participação das duas redes na oferta de matrículas em cada Estado. Na análise de Cury (2006) o pacto federativo é um dos fatores mais importantes para o resultado das políticas educacionais, determinando a gestão e organização territorial do estado. A responsabilidade pela oferta da educação básica é compartilhada pelos três níveis de governo, com definições objetivas sobre os níveis de atuação prioritária para estados e municípios e da prestação de assistência aos governos subnacionais pela União. Sobre o financiamento, cada unidade federativa possui responsabilidade e prioridades.

Para Castro (2008) a trajetória dinâmica organizacional do sistema educacional é um caso particular, dado que se constitui através de um sistema federativo composto ainda por três subsistemas: federal, estadual e municipal, cada um com responsabilidades diferentes e que deveriam cooperar. Partindo de uma gestão descentralizada com grande importância fornecida

---

<sup>22</sup> Programa criado com o objetivo de fazer a unificação da mão-de-obra através de suas agências espalhadas por todo o país, controlar o pagamento do seguro-desemprego e apoiar o Programa de Geração de Emprego, Trabalho e Renda (PROGER), até 2019 o SINE era responsabilidade do Ministério do Trabalho, que foi incorporado ao Ministério da Economia.

ao governo federal, as redes municipais lideram a oferta da educação infantil e fundamental, as redes estaduais direcionam em grande parte para oferta do ensino médio, e o ensino superior ficando a cargo de forma prioritária para o governo federal.

#### **1.4 Políticas sociais programas e financiamentos**

Na perspectiva de Jaccoud (2005), política social brasileira dentro da Constituição e em sua estrutura e dinâmica instaurada no Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS), passou a incluir semelhanças entre as diversas políticas sociais, segundo as diversas motivações específicas que lhe deram origem (natureza teórica) e de acordo com sentido ou fundamento principal que elas vão assumindo ao longo do tempo. Essa metodologia permite a reclassificação das políticas à medida que elas mudem de status ou seu fundamento explicativo se transforme de acordo com a sua própria mudança, assim os eixos são classificados em: Trabalho e Emprego (sistema previdenciário – geral e dos funcionários, Políticas de amparo ao trabalhador, Políticas de organização agrária e fundiária), Assistência Social e Combate à pobreza, direitos incondicionais de cidadania social e infraestrutura social.

O Gasto Público Social (GPS) envolve os recursos financeiros brutos que são empregados pelo setor público no atendimento de demandas sociais, o qual corresponde ao custo de bens e serviços incluindo os de capital e transferências. Já o Gasto Social Federal (GSF), que é operacionalizado pelo governo central, vem sendo denominado como aquele voltado para a melhoria, a curto ou longo prazo das condições de vida da população, apesar das limitações dos efeitos dessa definição os autores entendem que estaria englobando os gastos diretamente efetuados pelo governo da União, incluindo as transferências negociadas de recursos a outros níveis de governo (estados e municípios) ou instituições privadas, referentes a programas de trabalho, projetos e ações desenvolvidos em diversas áreas, como saúde, educação, previdência social, organização agrária, entre outras.

O conceito de área de atuação é o termo que orienta o agrupamento das despesas governamentais de caráter social conforme um critério que visa classificá-los de forma objetiva a partir de sua finalidade. Esse esforço objetiva aproximar a possível destinação efetiva dos gastos junto à população que vai ser beneficiada, e a política social brasileira tem como marco jurídico a Constituição Federal (CF) de 1988, mas o que interessa para o entendimento das áreas de atuação, é que nesse marco institucional, foi discriminado a política social em seguridade social – Saúde, Previdência e Assistência, além do seguro-desemprego – como núcleo central de proteção social. Outras séries de políticas que respondem a essa determinação da CF/88

quanto de leis ordinárias, mas que estão orientadas de modo geral para melhoria das condições de vida da população, sendo reconhecidos os direitos sociais e associadas diretamente ao núcleo de proteção social.

A Constituição além de definir bases concretas para o estabelecimento de novos tributos, determinou competências de partilhas tributárias entre os entes federados. O financiamento do gasto social pela União passou a contemplar de forma parcial as demandas de grupos que almejavam por maior participação e espaço no financiamento público, como exemplo foi a ocorrência de aumento da vinculação de recursos para a educação, incorporação do orçamento do BPC, da previdência rural e do crédito subsidiado a agricultura familiar ao longo da década de 90 (PERES; SANTOS, 2019).

Essa diretriz proporcionada pela CF/88 envolve programas e ações de Trabalho, Habitação, Saneamento Básico e Educação, fazendo parte também dessa série, ações de Proteção Social ao Meio Ambiente, Organização Agrária, Ciência e Tecnologia voltados para a área social. A partir disso, a divisão do GSF busca alocar as ações sociais em grupos diferenciados de acordo com as finalidades de atendimentos às necessidades e aos direitos sociais que são prevaletentes nas disposições jurídico-institucionais de cada país, facilitando a leitura e entendimento dos rumos das políticas sociais adotadas.

Abrangendo de forma geral, os dispêndios realizados pela administração pública direta, como os gastos oriundos das transferências intergovernamentais (estados, DF e municípios), excluindo as transferências intergovernamentais, que são os repasses do governo federal para suas autarquias, fundações e fundos com recursos provenientes de impostos, contribuições e de receitas próprias, excluindo sociedades mistas, porém, incluindo os gastos das empresas públicas com benefícios a servidores e aqueles realizados com seus programas e projetos de caráter social.

A divisão do GSF em áreas de atuação busca dividir as ações sociais em grupos diferenciados, de acordo com as necessidades e direitos sociais com o objetivo de facilitar a leitura e compreensão dos rumos adotados sobre as políticas sociais no Brasil. Para fins analíticos dividimos as áreas de trabalho em: Previdência Social; benefícios a servidores da União; proteção ao trabalhador; organização agrária; habitação e urbanismo; assistência social; alimentação e nutrição; saúde; educação; cultura; e saneamento básico, o detalhamento da figura 02 mostra a cobertura de cada área de atuação, com seus principais programas e ações.

**Figura 2 - Cobertura da política social do governo federal, por área de atuação e principais programas/atuções.**

| <b>Áreas de execução</b>                    | <b>Principais programas e atuações</b>                                                                                                                                                                           |
|---------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| - Previdência social                        | Previdência Social Básica (Regime Geral de Previdência) - pagamento de aposentadorias, pensões e auxílios-doença                                                                                                 |
| - Benefícios a servidores públicos federais | Previdência de Inativos e Pensionistas da União (Regime jurídico único)<br>Assistência Médica e Odontológica aos Servidores<br>Auxílio-alimentação/refeição e transporte                                         |
| - Emprego e proteção ao trabalhador         | Qualificação Social e Profissional do Trabalhador<br>Integração das P. Públicas de Emprego, Trabalho e Renda<br>Seguro Desemprego e Abono Salarial PIS/Pasep                                                     |
| - Desenvolvimento agrário                   | Apoio ao pequeno produtor rural<br>Reforma Agrária-assentamentos p/ trabalhadores rurais                                                                                                                         |
| - Assistência social                        | Transf. de Renda com Condicionaisidades - Bolsa Família<br>Proteção Social à pessoa portadora de deficiência (RMV e BPC/Loas)<br>Proteção Social à Pessoa Idosa (RMV e BPC/Loas)                                 |
| - Alimentação e Nutrição                    | Erradicação do trabalho infantil<br>Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica<br>Aquisição de Alimentos provenientes da Agricultura Familiar                                                                |
| - Saúde                                     | Atenção básica em Saúde<br>Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema único de Saúde<br>Vigilância Epidemiológica e Controle de Doenças transmissíveis<br>Vigilância, Prevenção e Atenção em HIV e outras DSTs |
| - Educação                                  | Erradicação do analfabetismo<br>Educação Infantil<br>Ensino Fundamental<br>Ensino Médio<br>Ensino superior (graduação e pós graduação)<br>Ensino Profissionalizante<br>Educação de jovens e adultos (EJA)        |
| - Cultura                                   | Etnodesenvolvimento das Sociedades Indígenas<br>Produção e Difusão Cultural<br>Preservação do Patrimônio Histórico                                                                                               |
| - Habitação e urbanismo                     | Infraestrutura urbana<br>Morar Melhor e Nosso Bairro                                                                                                                                                             |
| - Saneamento e meio ambiente                | Saneamento Básico e Saneamento é vida<br>Pró-Água, infra-estrutura e outros                                                                                                                                      |

Fonte: Elaboração própria com dados do IPEA, 2008.

A elaboração da figura 02 se deu a partir dessas áreas baseia-se na descrição programática examinada por cada unidade orçamentária no patamar mais analítico da classificação funcional-programática, com o objetivo de melhor descrever os projetos e atividades.

A abrangência da política social no Brasil é formada por um conjunto de benefícios ofertados diariamente por todos os cidadãos que são cobertos pelas ações programas que são excetuadas pelas diversas políticas públicas que compõe a área, parte desses benefícios têm estatuto dos direitos e exigem certa capacidade instalada, com aplicação diária dos recursos materiais, humanos e financeiros na sua produção e provisão.

O que se caracteriza como políticas de garantia de renda ocorrem principalmente em duas modalidades no que se refere a transferências monetárias, as mais comuns são as

aposentadorias, pensões e seguro-desemprego, auxílio monetário a família consistem em transferências em dinheiro que os beneficiários podem utilizar no mercado conforme as suas preferências. Existindo também ações de Garantia de Renda não monetárias que visam oferecer condições aos indivíduos e grupos que para que eles possam auferir sua própria renda, a exemplo dessa modalidade temos o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)<sup>23</sup> – figura 03.

**Figura 3 - Principais programas e fontes de financiamento do GSF.**

| Políticas                                        | Principais ações                                                                                  | Fontes de financiamento                                                                                                            |
|--------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Regime Geral da Previdência Social (RGPS)</b> | Aposentadorias, pensões, outros benefícios à população urbana e rural.                            | Contribuição de empregadores e empregados para previdência social (CEETSS) e outras fontes do Orçamento da Seguridade Social (OSS) |
| <b>Proteção e Promoção do trabalhador</b>        | Abono, Seguro-Desemprego, Intermediação e Qualificação Profissional e geração de emprego e renda. | Contribuição do PIS/Pasep destinada ao FAT+ P aplicação financeira do FAT com recursos fiscais ordinários                          |
| <b>Saúde</b>                                     | Sistema Único de Saúde (SUS)                                                                      | Vinculação da Receita Corrente Líquida (RCL) da União e das receitas dos Estados e Municípios                                      |
| <b>Assistência Social</b>                        | Sistema Único de Assistência Social– Suas, BPC e PBF.                                             | Não tem fontes vinculadas específicas porém, faz parte do Orçamento da Seguridade Social (OSS).                                    |
| <b>Educação</b>                                  | Educação Básica, Ensino Superior, Educação de Jovens e Adultos, Analfabetismo                     | Vinculação Específicas das Receitas de impostos da União, Estados, Municípios+Contribuição do Salário Educação,                    |
| <b>Desenvolvimento Rural</b>                     | Reforma agrária, apoio ao pequeno produtor rural, e outros benefícios.                            | Não tem fontes vinculadas específicas. Recursos Fiscais ordinários.                                                                |
| <b>Cultura</b>                                   | Promoção do desenvolvimento cultural e artístico e acesso à cultura.                              | Não tem fontes vinculadas específicas. Recursos Fiscais ordinários.                                                                |
| <b>Infraestrutura Social</b>                     | Infraestrutura urbana, moradia e saneamento básico.                                               | Fundo de garantia e Tempo de Serviço– FGTS + recursos fiscais ordinários.                                                          |

Fonte: Elaboração própria a do IPEA, 2018.

No trato sobre a garantia de bens e serviços sociais, eles podem se realizar de duas formas: i) Produção que implica na participação direta de organismos estatais na fabricação de bens e oferta de serviços, a exemplo temos a educação e saúde pública; no que se refere a ii) provisão de bens e serviços é o papel do Estado em prover recursos financeiros para viabilizar bens e serviços à comunidade.

Políticas voltadas para Habitação e Saneamento que atualmente vieram fortalecendo seu aparelho institucional através da criação de um ministério que auferiu a responsabilidade de promover programas e ações e um agente financeiro das ações como a Caixa Econômica Federal (figura 03).

<sup>23</sup> É um programa do Governo Federal criado em 1995, com o intuito de atender de forma diferenciada aos minis e pequenos produtores rurais que desenvolvem suas atividades mediante emprego direto de sua força de trabalho e de sua família.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este capítulo apresentou os aspectos institucionais do campo social dentro da Constituição Federal de 1988, e como impactou no novo desenho das políticas sociais no Brasil, sendo importante aspecto para o melhor entendimento sobre como as questões sociais passaram a ser tratadas no país após a implementação da Carta Magna. Posteriormente, buscou-se conceituar e delimitar a política social brasileira e partindo assim, para um melhor entendimento do gasto social, dado suas origens e divisões dentro do orçamento público para implementação das políticas públicas, sendo todas detalhadas no decorrer do capítulo. Tal retrospectiva da Constituição e delimitação teórica foi importante na medida que no final do capítulo, se conseguiu definir o Gasto Social Federal no Brasil, com suas determinadas funções e programas sociais de Governo Federal.

## **CAPÍTULO 02: GASTO SOCIAL FEDERAL: EVOLUÇÃO, COMPOSIÇÃO E DISTRIBUIÇÃO POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO**

### **APRESENTAÇÃO**

Uma vez discutidos conceitualmente os avanços da Política Social nos moldes institucionais da CF/88, e como se configura o Gasto Social Federal (GSF) dentro do orçamento público brasileiro no capítulo anterior, o objetivo deste segundo capítulo é aprofundar o debate, construindo e analisando indicadores que notabilizam na prática a distribuição e execução do GSF a nível nacional e regional.

A ideia é buscar primeiramente ilustrar a evolução das despesas das funções do Gasto Social Federal, e sendo elas: Assistência Social, Previdência Social, Saúde, Trabalho, Educação, Cultura, Direitos da Cidadania, Urbanismo, Habitação, Saneamento, Gestão Ambiental e Organização Agrária para análise nacional.

Para isso o capítulo se divide em 3 seções. Na primeira seção busca-se apresentar qualitativa e quantitativamente a importância do Gasto Social Federal no orçamento, e analisa seu comportamento a nível nacional e desagregado por funções ao longo do período de 2005 a 2019. Essa análise faz uso de indicadores com a finalidade de obter, i) um comparativo do GSF em relação a outras funções do Gasto Federal; ii) do GSF em relação ao PIB; iii) GSF *per capita*. Mais especificamente, será analisado a trajetória de cada uma dessas funções do GSF para medir a participação de cada uma dentro do Gasto Federal.

Na segunda seção analisa-se as funções Assistência Social e Previdência por unidade da federação considerando as limitações e a dos dados disponíveis, adiante na terceira seção, faz-se a mesma análise da distribuição por Unidade da Federação de um dos principais programas de transferência de renda da mesma função Assistência, o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

## 2.1 Participação do GSF no orçamento e sua composição

### 2.1.1 Composição do GSF e aspectos metodológicos

Nos diversos contextos político, social e econômico, é de expressiva importância conhecer com maior precisão o montante de recursos disponíveis e aqueles efetivamente direcionados aos gastos nas funções do GSF. Essa seção busca ilustrar o dispêndio de recursos orçamentários nos diversos setores de atuação social governamental e comparar com o gasto público total e com a população, com o objetivo de avaliar a importância relativa fornecida a cada função social, indicando assim, a direção da ação estatal e avaliar ajustes que são realizados ao longo do tempo no conjunto da política social.

Ao analisar o gasto social, deve-se levar em consideração as interconexões com os agentes econômicos e a diversa cadeia composta pelas instituições governamentais nos seus respectivos níveis de atuação, como mostrado no capítulo anterior. Sendo assim, o esquema de proteção social e promoção social incluem a combinação de gastos governamentais e transferências de recursos aplicados na provisão de bens e serviços públicos sob as diferentes formas. Dessa maneira, o esquema de proteção social direciona parcelas significativas do PIB do país a programas e ações sociais (CARDOSO JR.; JACCOUD, 2005).

Entende-se que financiamento do Gasto Público Brasileiro está diretamente relacionado ao modelo orçamentário brasileiro e à Constituição de 88, conforme discutido no capítulo 01, que também dividiu a despesa social do Governo Federal por áreas de atuação. Ademais, nesse capítulo 02 serão analisados os dados orçamentários referentes à classificação funcional<sup>24</sup> da despesa que foi desenvolvida em parceria com a OCDE e Organização das Nações Unidas - ONU, essa análise mostra quanto o governo gasta com suas áreas de atuação, onde essas funções agregam as despesas de acordo com categorias predefinidas, e permitindo analisar as prioridades definidas pelo Estado, com base na composição do Tesouro Nacional, como mostrado no quadro 01.

Essa classificação diz a respeito da programação orçamentária, que tem como objetivo indicar qual área do Governo Federal a despesa é executada, e procura refletir as áreas de despesas que competem ao setor público. Essa classificação funcional possui a vantagem de ser uma caracterização da despesa já consolidada e estável ao longo do tempo, que também é

---

<sup>24</sup> A atual classificação funcional foi instituída pela Portaria no 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Orçamento e Gestão (MOG), e é composta de um rol de *funções* e *subfunções* **PREFIXADAS**, que servem como agregador dos gastos públicos por área de ação governamental nos três níveis de Governo.

adotada para classificação de todos os entes da Federação, que permite a consolidação dos dados em outras esferas.

Na medida que, a classificação por funções é o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público, e a subfunção é a partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesa do setor público (RESENDE, 2001). Dessa forma, este trabalho considera como GSF as despesas relacionadas às funções orçamentárias apresentadas no quadro 01.

**Quadro 1 - Funções atribuídas ao gasto social.**

| <b>Despesa da União por função</b> | <b>Orçamento Fiscal e da Seguridade Social</b> |
|------------------------------------|------------------------------------------------|
| <i>Funções do gasto social</i>     | <i>Outras funções</i>                          |
| Assistência Social                 | Legislativa                                    |
| Previdência Social                 | Judiciária                                     |
| Saúde                              | Essencial à Justiça                            |
| Trabalho                           | Administração                                  |
| Educação                           | Defesa Nacional                                |
| Cultura                            | Segurança Pública                              |
| Direitos da Cidadania              | Relações Exteriores                            |
| Urbanismo                          | Ciência e Tecnologia                           |
| Habitação                          | Agricultura                                    |
| Saneamento                         | Indústria                                      |
| Gestão Ambiental                   | Comércio e Serviços                            |
| Organização Agrária                | Comunicações                                   |
|                                    | Energia                                        |
|                                    | Transporte                                     |
|                                    | Desporto e Lazer                               |

Fonte: Elaboração Própria a partir do Tesouro Nacional, 2020.

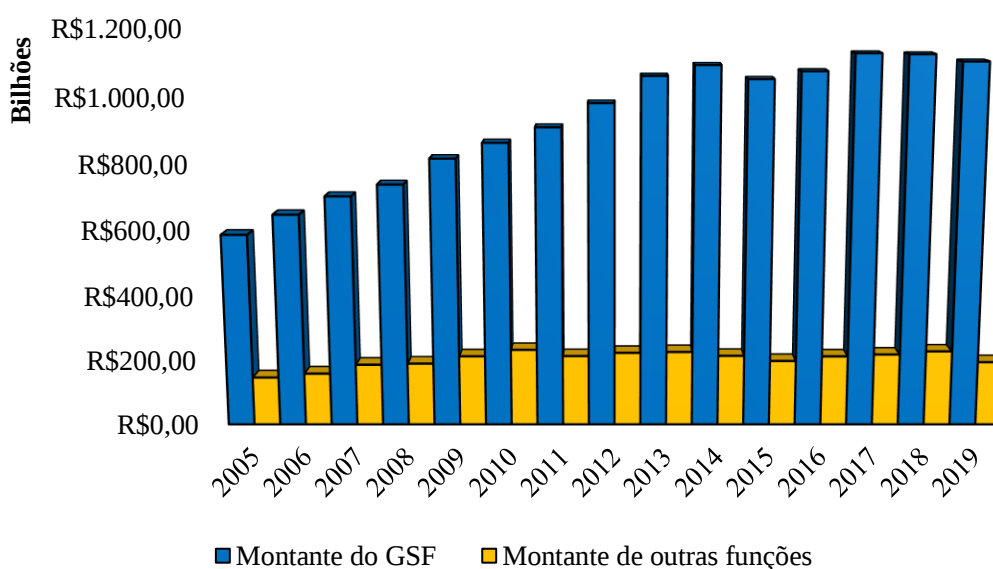
As informações disponíveis na Secretaria do Tesouro Nacional sobre os gastos da União em Estados, Municípios e Distrito Federal são obtidas mediante a compilação de registros contábeis, por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) e do Sistema de Coleta de Dados Contábeis (SISTN). O disposto no art. 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal determina à União promover, até o dia 30 de junho de cada ano, a consolidação das contas das unidades federativas do exercício anterior.

### 2.1.2 Participação do GSF total no orçamento e no PIB

Por meio dessa análise de evolução e composição do Gasto Social Federal (GSF), busca-se averiguar o montante despendido pela União, nos anos 2005 a 2019, que definem as opções de ação, direção e cobertura da ação estatal das diferentes funções. A escolha desse período se configurou na medida que, as séries estatísticas mais antigas apresentava as despesas sociais agregando funções correlatas, logo, não permitiria uma análise delas separadamente, para não tornar a série temporal inconsistente optou-se por escolher analisar a despesa social nesse período (2005-2019).

O resultado da evolução do GSF e outras funções da despesa do Governo Federal são apresentados no gráfico 02. Os valores apresentados estão deflacionados a preços de 2019 pelo IPCA. A análise desse gráfico já permite destacar o crescimento do gasto social no período 2005-2014 e uma relativa estabilidade do gasto com as demais funções ao longo de todo período.

**Gráfico 2 - Evolução do GSF e outras despesas (R\$ de 2019).**



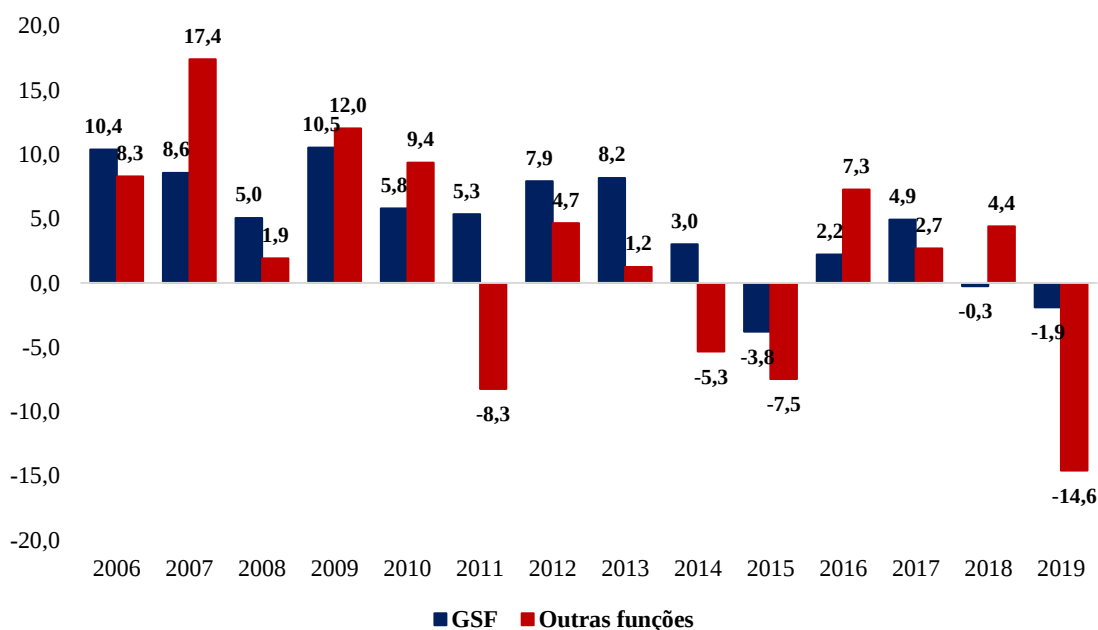
Fonte: Elaboração própria com dados do Tesouro Nacional, 2020.

\*valores deflacionados com base no IPCA.

O gráfico 03 ilustra a taxa de crescimento real anual do Gasto Social Federal e outras despesas entre 2005 e 2019. Novamente destaca-se que a trajetória de crescimento do GSF é

interrompida em 2015, com a crise econômica brasileira e a virada da política econômica para a austeridade fiscal<sup>25</sup>.

**Gráfico 3 - Taxa de crescimento (%) do GSF por funções (R\$ 2019).**



Fonte: Elaboração própria com dados do Tesouro Nacional, 2020.

Além disso, a análise do crescimento real anual do GSF, no período analisado (2005-2019) – gráfico 03, mostra um crescimento acima de 5% do gasto social entre 2005 e 2013, e uma redução do mesmo nos anos de 2015, 2018 e 2019, no contexto das políticas de austeridade fiscal. As outras funções têm altas taxas de crescimento nos anos de 2006-20010 e destaca-se a queda expressiva em 2011, 2014 2015 e 2019.

Nos anos de 2006,2007 e 2008 o GSF se expandiu decorrente da ampliação da rede de proteção social promulgada pela Constituição de 88, com taxas de crescimento de respectivamente, 10,4%, 8,4% e 5%. Conferindo uma importância em expandir as políticas sociais na dinâmica das economias regionais e redução nas desigualdades sociais nesse período. A crise financeira internacional de 2008 gerou vários questionamentos sobre a “matriz dominante de pensamento”, e abriu horizontes para uma perspectiva de ampliação do papel do Estado na consolidação do sistema de proteção social amparado na CF88 (FAGNANI,2011). Sendo assim, uma das estratégias do governo Lula no combate a crise consistiu na escolha do

<sup>25</sup> Conforme Dweck e Texeira, (2017) ao longo de 2015, foi rompida a “convenção do crescimento”, e foram adotadas medidas restritivas em todas as áreas, principalmente, na área fiscal, quando foi realizado um dos maiores ajustes fiscais da história recente, maior inclusive que os de 1999 e 2003.

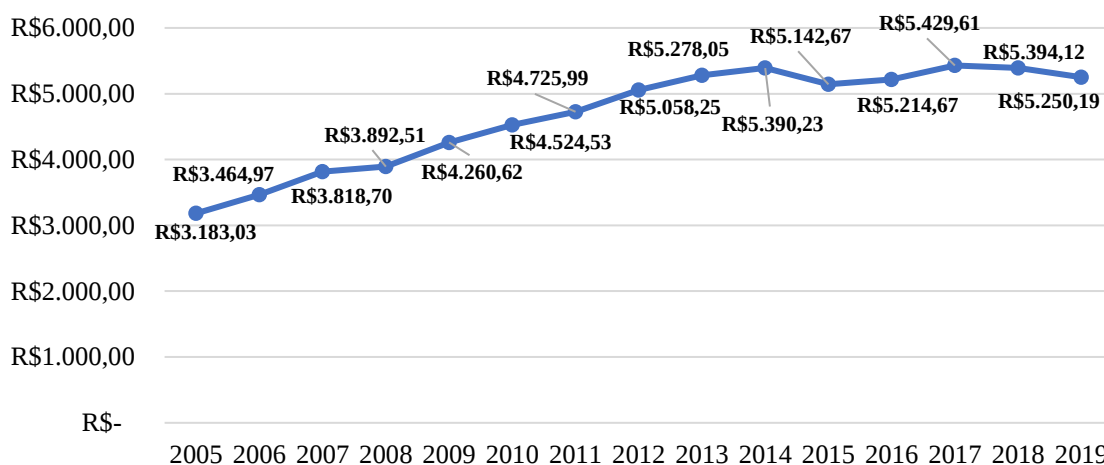
aspecto social como um dos eixos estruturantes do desenvolvimento econômico, o GSF em 2009 cresce 10,5% e 5,8% em 2010

Além das medidas emergenciais, parte importante da resposta anticíclica da política social em 2009 foi composta pela manutenção de estratégias que já estavam em pleno andamento: a política de valorização do salário mínimo, a expansão nas metas de atendimento do Bolsa Família, o Fundeb e o Reuni, dentre outras. E por pelo menos uma importante novidade estrutural, a elevação dos recursos destinados à habitação popular (CASTRO, 2012).

Nesse sentido, o crescimento do GSF no decorrer do mandato do presidente Lula (2003 – 2010) pode ser explicado pela efetivação dos direitos da C88, por motivos demográficos, por uma política deliberada de expansão do gasto social e do aumento do salário mínimo, e pelo uso do GSF para estimular o crescimento econômico e promover a redução das desigualdades sociais.

A mesma análise pode ser feita quando se considera o GSF *per capita*, conforme mostra no gráfico 04, o GSF *per capita* anual aumentou em torno de 40% em termos reais entre 2008 e 2014, passando de R\$ 3.892,51 para R\$ 5.390,23. A trajetória do gráfico 04 permite evidenciar dois momentos do GSF: o momento de crescimento entre 2005 e 2014 e o momento de estagnação 2015-2019, sendo o GSF *per capita* nesse último ano é inferior aquele auferido para 2014 <sup>26</sup>.

**Gráfico 4 - Trajetória do Gasto Social Federal per capita, 2005 a 2019 (R\$ 2019).**

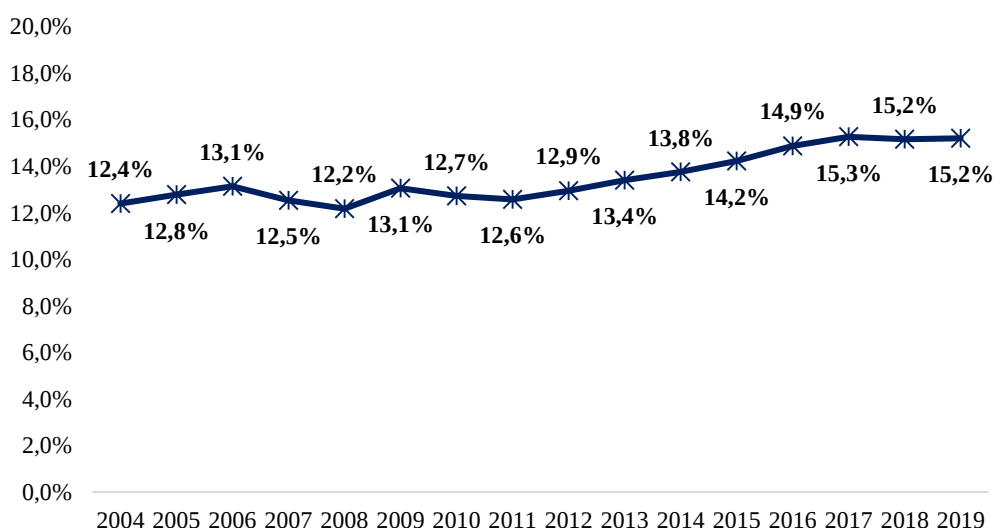


Fonte: Elaboração própria com dados do Tesouro Nacional e IBGE, 2020.

<sup>26</sup> O trabalho do IPEA (Castro; Ribeiro; Chaves; Duarte (2012) mostram evolução semelhante na análise do GSF *per capita*.

Já na análise do gasto social em porcentagem do PIB (gráfico 05), o crescimento do gasto real entre 2005 e 2014 é compensado pelo crescimento do denominador (PIB), levando a um pequeno crescimento do indicador GSF/PIB de 1,5 p.p. na comparação entre 2005 e 2014. Com a queda do PIB em 2015 e 2016, o GSF ganha participação por conta da redução do denominador, apesar da queda em termos reais em 2015.

**Gráfico 5 - Participação do GSF no PIB, 2005 a 2019.**



Fonte: Elaboração própria com dados do Tesouro Nacional, 2020.

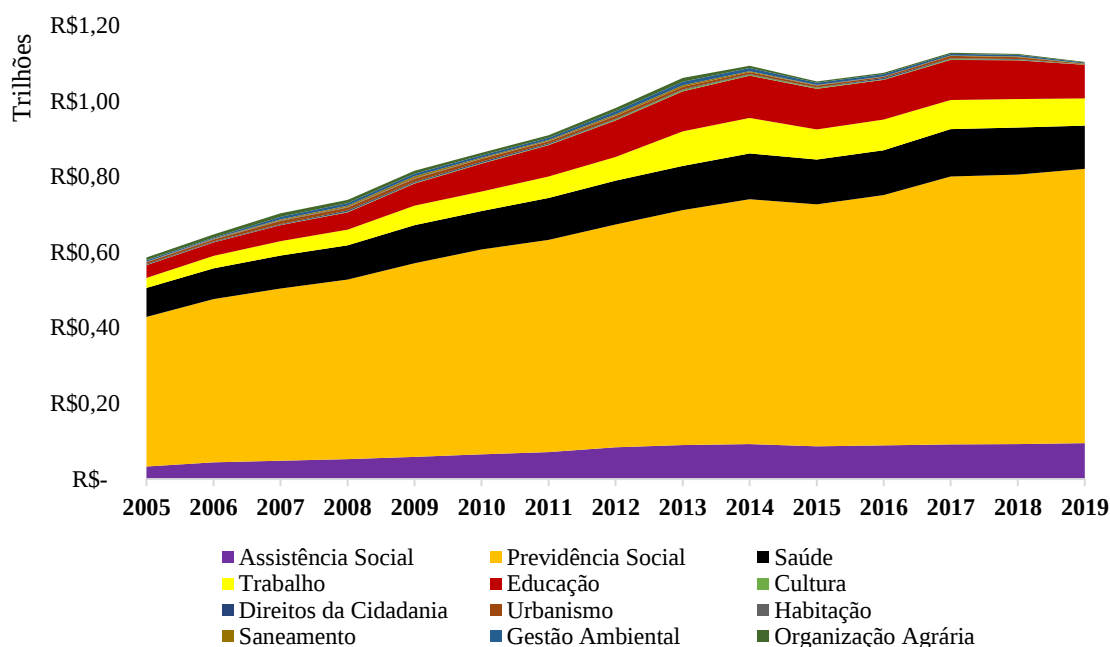
O gráfico 06 analisa a evolução das funções do GSF, durante o período analisado (2005-2019) e destaca as principais funções do GSF: previdência, assistência, saúde e educação. No caso da Assistência Social, grande parte do aumento dos recursos nessa função se deu também pelo volume de recursos gastos no pagamento dos programas de transferência de renda, com aporte de 5 bilhões para o Programa Bolsa Família, e respectivamente 697,5 milhões para o Benefício de Prestação Continuada – BPC destinado a pessoa idosa em 2005, esses vetores, multiplicaram seus recursos e participação na composição do GSF. O BPC para pessoa idosa foi ampliado devido à promulgação do Estatuto do Idoso em outubro de 2003<sup>27</sup> (MDS, 2005).

A função Previdência Social, segue com maior participação na composição do GSF (gráfico 06), isso está diretamente relacionado as características do sistema previdenciário

<sup>27</sup> Promulgou a redução da idade e elegibilidade para concessão do benefício de 67 para 65, anos e a não inclusão do benefício no cálculo da renda familiar per capita, o que possibilitou a concessão de mais de um benefício por família.

brasileiro e população, não sendo necessariamente pelo incremento dos gastos sociais da livre ação do Governo Federal.

**Gráfico 6 - Evolução da despesa nas funções do GSF, 2005 a 2019 (R\$ 2019).**



Fonte: elaboração própria com dados do Tesouro Nacional, 2020.

\* valores deflacionados com base no IPCA de 2019.

Além do movimento geral de composição do GSF, é importante averiguar as diferentes trajetórias percorridas pelas funções, na medida que as mesmas não aumentam seus recursos no mesmo ritmo, algumas ganham mais espaço que as outras, seja na composição (gráfico 06), ou no crescimento da despesa média (tabela 02).

A dinâmica evolutiva do GSF pode ser dividida em dois momentos distintos, o primeiro momento é dos anos 2005 a 2014, período de maiores taxas de crescimento médio do gasto, o segundo momento que corresponde aos anos de 2015 a 2019, é o período de desaceleração da despesa social – tabela 02. Em 2005 a Previdência Social possuía 21,2 milhões de beneficiários e 24,4 milhões de beneficiários, no primeiro momento (2005 a 2014) a despesa cresceu em média 5,7% e no segundo momento (2015-2019) apenas 0,6% (tabela 02).

A função Trabalho, teve seu crescimento fortemente influenciado pelas variações no programa seguro-desemprego, os recursos dessa função foram puxados também, pelo processo de maior formalização do mercado de trabalho<sup>28</sup>, que ocorreu de forma mais intensa a partir de

<sup>28</sup> O mercado de trabalho apresentou mudanças significativas que, no conjunto, resultaram em importantes melhorias: redução das taxas médias de desemprego; expansão do emprego assalariado formal (protegido pela

2005, e no primeiro momento o crescimento médio da despesa nessa função 15,7%, no segundo momento foi negativo, reduzindo em média 4,8%.

Na saúde, apesar do direito já ser uma garantia na Constituição Federal de 1988, foi a Lei Orgânica da Saúde (LOS) nº 8.080/1990, que regulamentou o SUS definindo condições para promoção, proteção e recuperação da saúde além de organizar seu funcionamento (BRASIL, 1990). Apesar disso, a participação social e criação dos Conselhos e Conferências de Saúde e a transferência de recursos entre as esferas do governo seguindo o princípio de descentralização, foram reguladas por meio da Lei Complementar nº 8.142/1990 que se integrou à LOS (SOARES, 2014).

A dinâmica instaurada na CF88 para o SUS representou em grande parte um processo de substituição da lógica anterior assistencialista por uma lógica de Seguridade Social, como supramencionado no capítulo anterior, dentre os avanços da Saúde. Apesar disso, não foi fornecido um aporte orçamentário adequado para atender as demandas da Saúde, e a lógica econômica neoliberal, com a Emenda Constitucional nº 95/2016 agrava a situação de subfinanciamento do SUS (Guidolin, 2019). Somando-se ao agravamento da crise econômica Brasileira em 2015, afetou de forma negativa a evolução das despesas nessa função, e na tabela 02, mostra no primeiro momento o crescimento médio da despesa com a Saúde foi de 5,3% e no segundo momento um decréscimo em média de 1,1% (2015-2019).

A função Educação, como mostra na tabela 02, cresceu bastante em termos de despesa e participação no GSF, com crescimento médio de 14,4% no primeiro momento (2005-2014), parte dessa evolução é explicada pelas inovações institucionais causadas pela promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) em 1996, e a criação do FUNDEF <sup>29</sup>em 1998. Emenda institucional promulgada no fim de 2006- substituiu o FUNDEF pelo Fundeb<sup>30</sup>(Castro; Ribeiro, 2012). Isso ocasionou a expansão dos valores da complementação da União aos recursos estaduais e municipais aplicados na educação básica, juntamente com o Plano Nacional da Educação, onde se estrutura e expande grandes instituições

---

legislação trabalhista, social e previdenciária brasileira); crescimento do emprego nos setores mais organizados da economia (Baltar, Krein, 2010).

<sup>29</sup> 2 Castro, J.A.- Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos. In Oliveira, R.P., Santana, W. (org.) – Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. UNESCO: Brasília 2010.

<sup>30</sup> O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) é um Fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um total de vinte e sete Fundos), composto por recursos provenientes de impostos e das transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios vinculados à educação, conforme disposto nos arts. 212 e 212-A da Constituição Federal (FNDE,2020).

federais a nível tecnológico e superior, no segundo momento a função Educação decresce em média 4,5%.

As funções Habitação, Urbanismo, e Saneamento, geralmente são intensivas em investimentos, e tradicionalmente possuem volume reduzido de recursos federais, frente as outras funções. Visto que, essas funções costumam sofrer de modo intenso os efeitos de ajustes fiscais, e isso influencia diretamente nas trajetórias de evolução, que são instáveis. Apesar disso, a função Habitação cresceu de 6,1% no período 2005-2014, -tabela 02, como resultado das operações financiadas pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, e sendo reduzido consideravelmente no período no segundo momento (tabela 02).

A função Saneamento, no primeiro momento obteve um crescimento médio de 111,7% (tabela 02), a alteração significativa na despesa ocorreu do ano de 2008 para 2009. O notável incremento de recursos nessa função está relacionado a implementação do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, para o setor de saneamento básico (SNSA,2009). Já no segundo momento, a despesa cresceu menos em relação ao primeiro momento, com apenas 3,9% em média.

**Tabela 2 - Taxa de crescimento médio do GSF (%).**

| <b>Períodos</b>                    | <b>2005-2014</b> | <b>2015-2019</b> |
|------------------------------------|------------------|------------------|
| <b>Assistência Social</b>          | 12,3             | 0,6              |
| <b>Previdência Social</b>          | 5,7              | 2,3              |
| <b>Saúde</b>                       | 5,3              | -1,1             |
| <b>Trabalho</b>                    | 15,7             | -4,8             |
| <b>Educação</b>                    | 14,4             | -4,5             |
| <b>Cultura</b>                     | 10,9             | -15,6            |
| <b>Direitos da Cidadania</b>       | 2,7              | -6,6             |
| <b>Urbanismo</b>                   | 5,9              | -10,8            |
| <b>Habitação</b>                   | 6,1              | -18,3            |
| <b>Saneamento</b>                  | 117,3            | 3,9              |
| <b>Gestão Ambiental</b>            | 13,0             | -16,0            |
| <b>Organização Agrária</b>         | -0,5             | -22,3            |
| <b>GSF</b>                         | 7,17             | 0,26             |
| <b>Montante das outras funções</b> | 4,6              | -1,5             |

Fonte: Elaboração própria com dados do Tesouro Nacional, 2020.

A função Organização Agrária, em termo de volume de recursos obteve decrescimento na expansão dos seus recursos nos dois momentos, no primeiro apenas 0,5% e no segundo, respectivamente -22,3%.

A função Cultura e Direitos da Cidadania que ocupa uma posição relativamente pequena na composição e evolução do GSF-obteve crescimento médio de 10,9% e Direitos da Cidadania 2,7% respectivamente.

## **2.2 A distribuição do GSF nas unidades da federação**

O território brasileiro é dividido em 26 estados além do Distrito Federal, agrupados em cinco regiões político-administrativas: Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Essas regiões, historicamente foram marcadas por grandes diferenças e desigualdades que permeiam, dentre outras, questões econômicas, sociais, políticas e demográficas.

Em face disso, e na tentativa de aprofundar a temática do GSF não apenas na dinâmica nacional, como discutida nas sessões anteriores, essa secção, pretende adentrar na distribuição do gasto, por meio da análise de duas das principais funções: Assistência Social e Previdência Social, nas Unidades da Federação brasileira, com objetivo de investigar se a distribuição e evolução da despesa dessas funções foram condizentes nas diferentes realidades das regiões brasileira.

### **2.2.1 Problema na base de dados e limitações da análise**

A avaliação rigorosa da distribuição dos gastos públicos federais entre as unidades da federação esbarra na qualidade das estatísticas disponíveis. Enquanto as estatísticas agregadas oferecem um registro adequado do GSF, os dados por UF apresentam problemas operacionais gerados principalmente no ato de registro dos diferentes gastos pelo gestor público. Essa seção avalia os problemas dessa base de dados a partir da entrevista com o gestor do Tesouro Nacional, Gabriel Junqueira<sup>31</sup>.

#### ***Base de dados disponíveis***

---

<sup>31</sup> A entrevista foi realizada a partir de um questionário que se encontra anexo. Os eventuais equívocos da seção, naturalmente, são de nossa responsabilidade.

O Sistema de Acompanhamento Financeiro (SIAFI) e o Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR) do governo federal constituem a base das informações coletadas para os gastos sociais mensais e anuais da União, que inclui os dispêndios realizados tanto pela administração direta quanto por autarquias e fundações.

A base SIAFI/SIDOR permite associar as despesas segundo quatro classificações distintas: 1) funcional-programática, que vai do nível mais agregado (função) até o mais detalhado (subtítulo de projeto/atividade); 2) a natureza da despesa; 3) as fontes de financiamento, 4) a unidade orçamentária. Esse sistema fornece os dados referente as despesas por função da União, a nível nacional e regional. Porém, essa base não está disponível para o público geral, com acesso restrito.

A Secretaria do Tesouro Nacional com base no SIAFI publica anualmente o exercício financeiro da União – via Orçamento Fiscal e da Seguridade Social a despesa do Governo Federal por função, a nível nacional, sendo indisponíveis para o acesso do público geral os dados regionalizados, como se busca nessa análise.

Para estimar a evolução do GSF nos níveis subnacionais ressenete-se, porém, da ausência de dados consolidados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para os anos anteriores a 2013 – através do Siconfi.

Para essas limitações de acesso, temos disponível a plataforma do Siga Brasil que abre o orçamento da União que é administrada pelo Senado Federal. Uma plataforma para a obtenção e análise de dados sobre o orçamento público, sendo possível construir series históricas com os dados anuais para o período compreendido 2005 e 2019 que refletem a execução de despesas do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social.

O Sistema de informações Gerenciais Avançadas – SIGA, é um sistema de informações criado pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, reúne dados do SIAFI, de emendas parlamentares e de toda a elaboração e execução do orçamento federal em plataforma de livre acesso. O Siga Brasil cria uma base bruta com mais de 440 mil registros contábeis. Assim, torna possível analisar o gasto brasileiro por programa; ação; órgão que executou o gasto; função; subfunção; região que foi aplicada o recurso.

As despesas realizadas pelo governo brasileiro ao longo do período podem ser analisadas sob diferentes dinâmicas, tais como valor autorizado na lei orçamentária, dotação inicial da despesa, despesa empenhada, despesa liquidada, despesa paga e restos a pagar pagos (processados e não processados). A vantagem obtida é que com a base do Siga Brasil é possível a obtenção de dados referentes a despesa execução do Governo Federal por função, e ainda dividindo a despesa por Unidades da Federação.

### **Problemas na base de dados**

Na base dados SIGA/SIAFI, por diversas vezes o identificador de Unidades Federativas de localização da despesa não é identificado. A proporção do gasto com alguma UF informada no total do gasto público é limitada, conforme a tabela 03 onde mostra a diferença da despesa disponibilizada por funções a nível nacional comparada quando se divide por UF. A subnotificação por destino é enorme, entre 2005 e 2019, o gasto com assistência que identifica a unidade de federação varia entre 1% e 6% do total, e para o caso da previdência, entre 3% e 11%.

**Tabela 3 - Dados com registro de destino por unidade da federação em relação ao total nacional.**

| Ano                | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Assistência</b> | 6%   | 4%   | 6%   | 3%   | 4%   | 3%   | 3%   | 2%   | 2%   | 2%   | 2%   | 2%   | 1%   | 1%   | 2%   |
| <b>Previdência</b> | 3%   | 3%   | 3%   | 3%   | 3%   | 3%   | 3%   | 3%   | 2%   | 4%   | 8%   | 6%   | 6%   | 5%   | 11%  |

Fonte: Elaboração própria com dados do Tesouro Nacional e Siga Brasil, 2021.

Isso ocorre por que a informação de UF de localização do gasto no SIAFI é inserida no sistema por um gestor que atua na execução orçamentária da ação/programa, e nem sempre o registro preciso e desagregado é realizado: muitas vezes a Unidade de Federação aparece como, como NA, ou Nacional, ou ainda na UF do órgão pagador, como DF por exemplo, o que caracteriza uma confusão entre origem e destino. Isto pode ocorrer por erros técnicos, por dificuldades operacionais no preenchimento correto ou por falta de orientação ou de prioridades no momento do registro no sistema de uma grande quantidade de despesas e de informações sobre a mesma despesa pública, que deve ser registrada independentemente do seu valor.

Apesar de o indicador de “UF de localização” do gasto público não contemplar a totalidade das despesas do executivo federal é o dado disponível para análises e, além disso, há programas/ações, como o BPC por exemplo, em que a maior parte do gasto parece devidamente localizada.

#### **2.2.2 Distribuição do GSF nos Estados da Federação Brasileira**

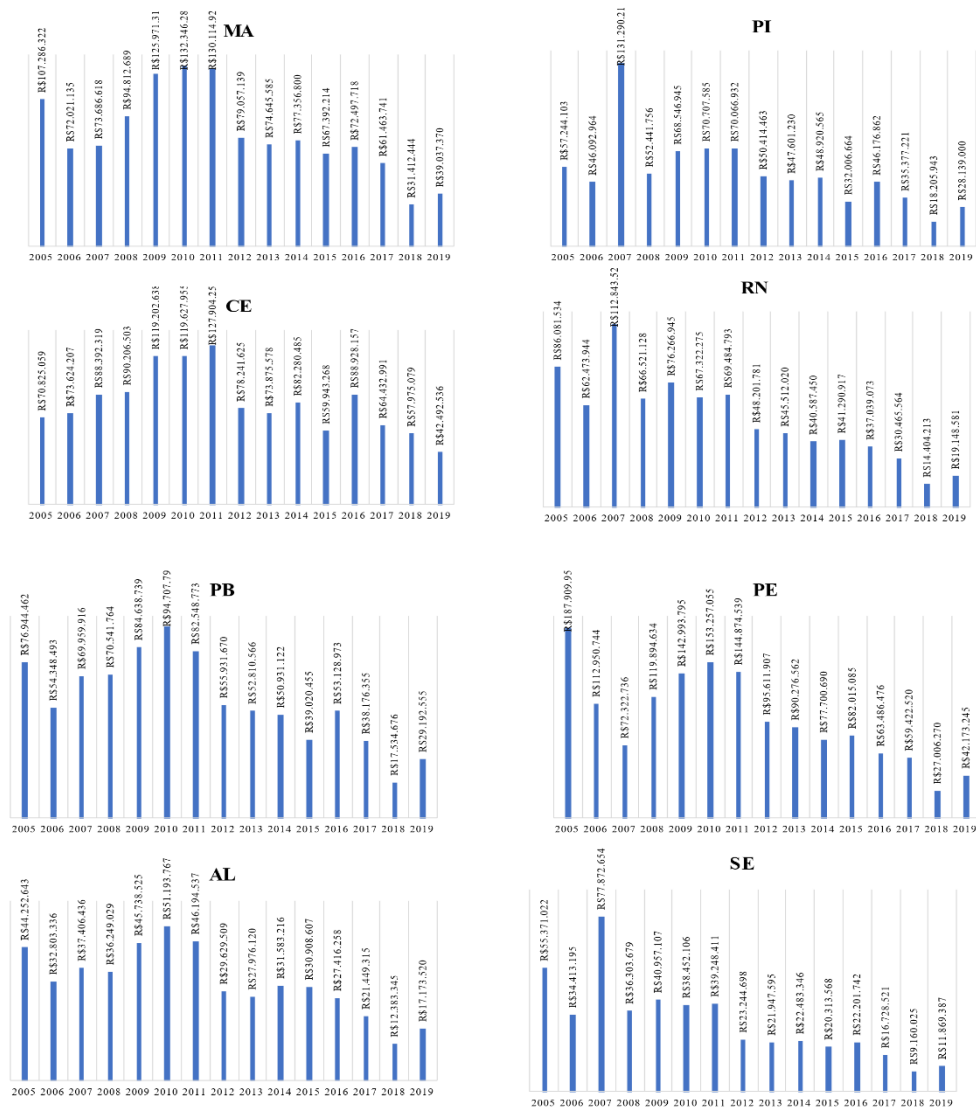
Conforme apontado na seção anterior, a compilação dos dados da distribuição do GSF por UF tem problemas técnicos e operacionais que limitam a análise. Considerando esse fato, a seção apresenta os indicadores estatísticos de duas das principais rubricas da classificação

funcional do GSF, Previdência e Assistência. Mostra-se como a evolução anual desses gastos por UF evidencia os problemas da base de dados e opta-se por uma análise a partir das médias do período.

### ***Evolução real da função Assistência Social por UF's***

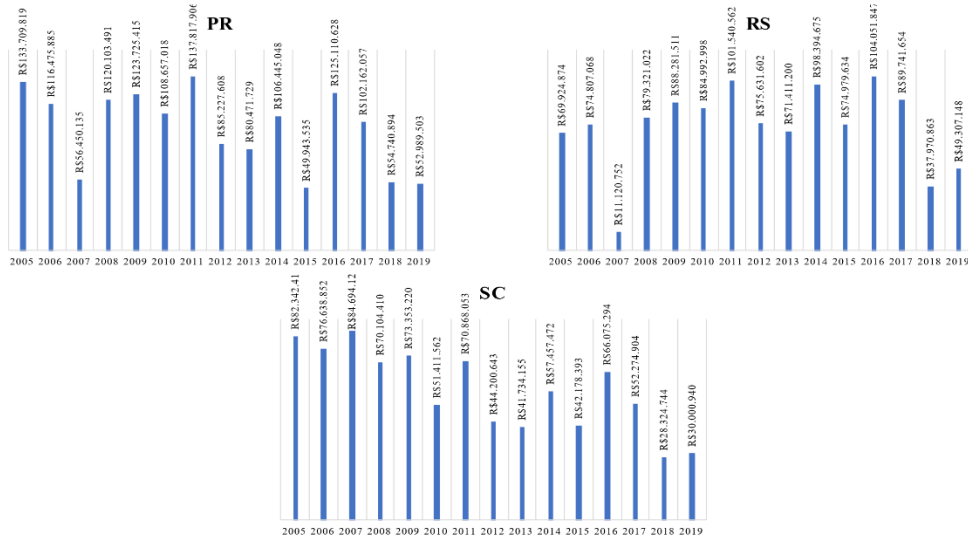
Uma análise inicial dos dados, apresentadas nas figuras 04 a 08, mostra que há uma variação grande na série anual da função Assistência Social por UF decorrente do aumento ou da diminuição do registro de ano para ano e que o Distrito Federal tem valores desproporcionais, o que evidencia a confusão apontada na seção anterior entre a origem dos recursos e o destino no momento do registro dos gastos, e por fim alguns anos em que os dados parecem estar particularmente discrepantes, e no ano de 2007, o valor é excepcionalmente alto para Estados como Mato Grosso do Sul, Tocantins e Rondônia e excepcionalmente baixo para estados como São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul. Diante disso, optou-se por uma análise que apresenta uma média do período 2005 – 2019, excluindo o ano de 2007, e por UF, excluindo o Distrito Federal. Acredita-se que a análise configura uma aproximação da distribuição regional do gasto com Assistência Social, consideradas as limitações da base de dados, como demonstra as seções abaixo.

**Figura 4 - Gastos com Assistência Social registrados nos Estados da região Nordeste.**



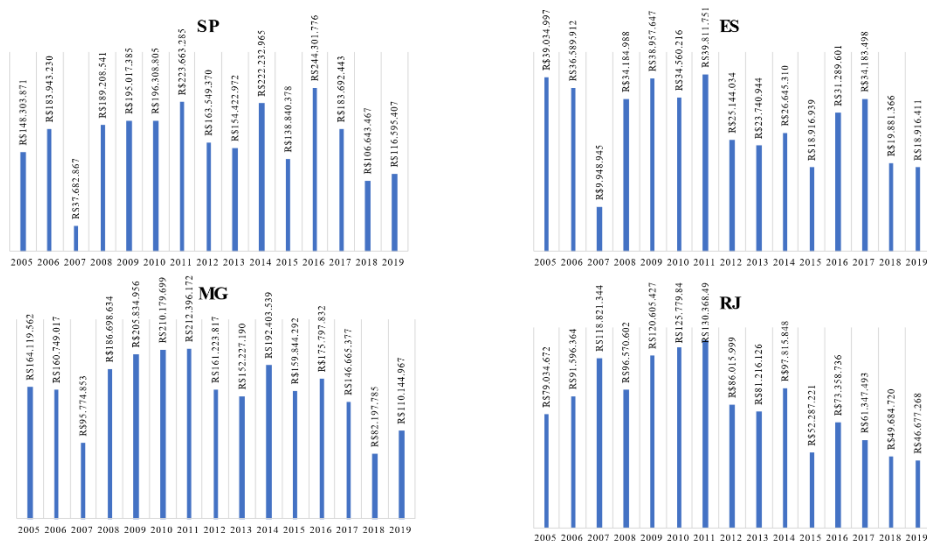
Fonte: Elaboração própria com dados do Siga Brasil, 2021.

**Figura 5 - Gastos com Assistência Social registrados nos Estados da região Sul.**



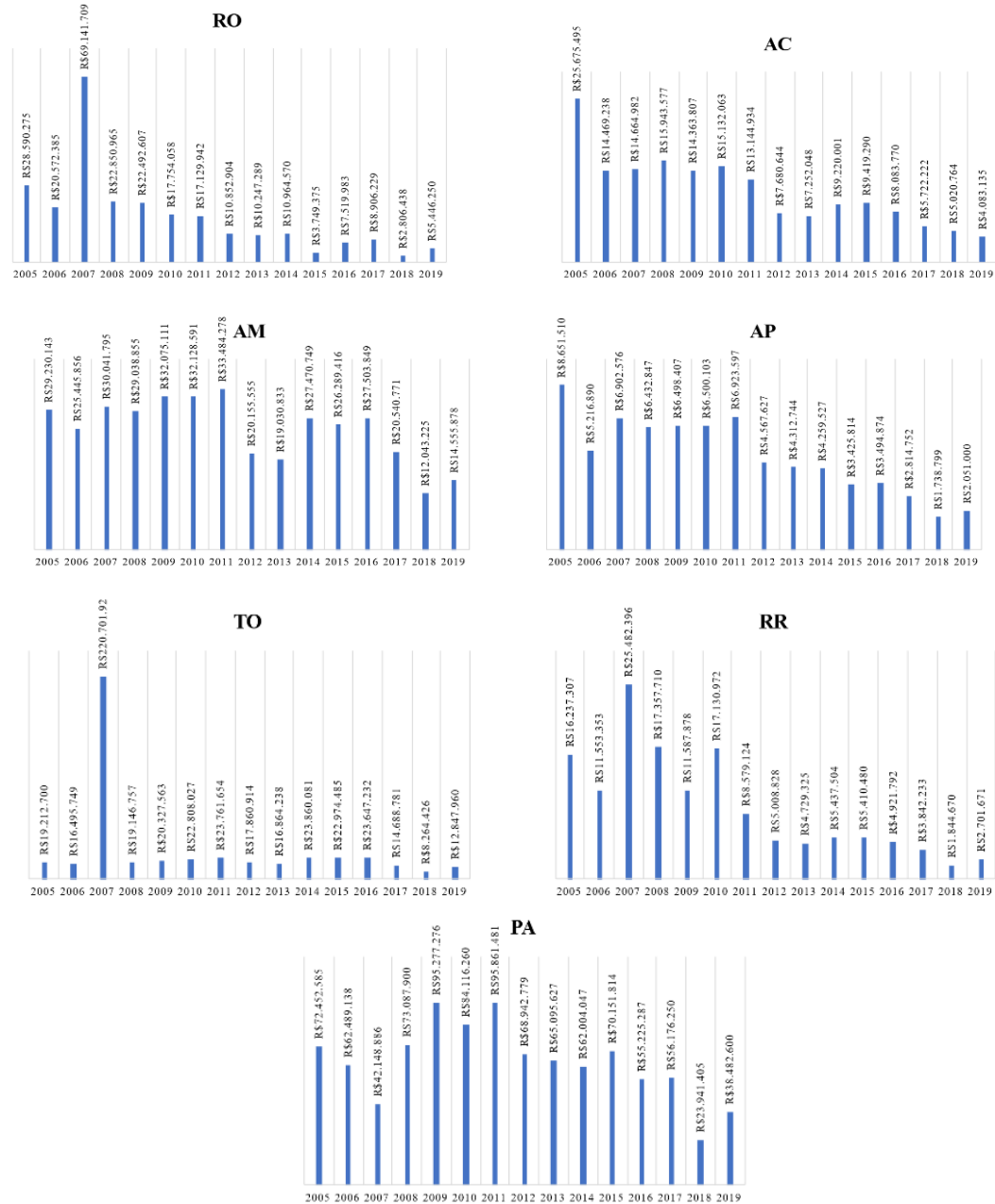
Fonte: Elaboração própria com dados do Siga Brasil, 2021.

**Figura 6 - Gastos com Assistência Social registrados nos Estados da região Sudeste.**



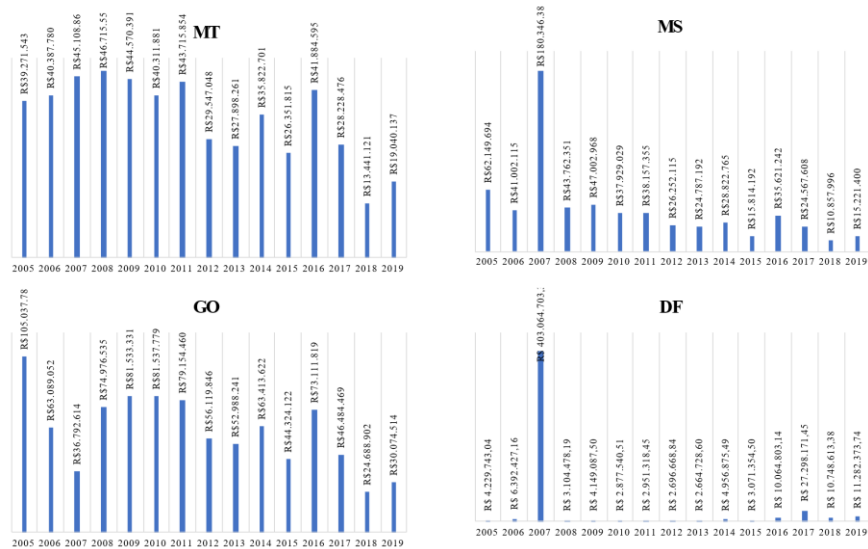
Fonte: Elaboração própria com dados do Siga Brasil, 2021.

**Figura 7 - Gastos com Assistência Social registrados nos Estados da região Norte.**



Fonte: Elaboração própria com dados do Siga Brasil, 2021.

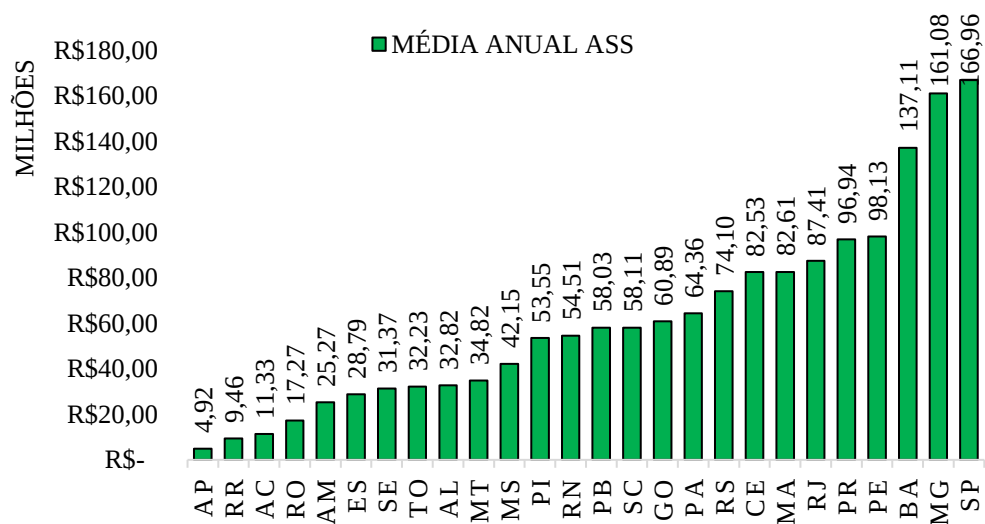
**Figura 8 - Gastos com Assistência Social registrados nos Estados da região Centro-Oeste.**



Fonte: Elaboração própria com dados do Siga Brasil, 2021.

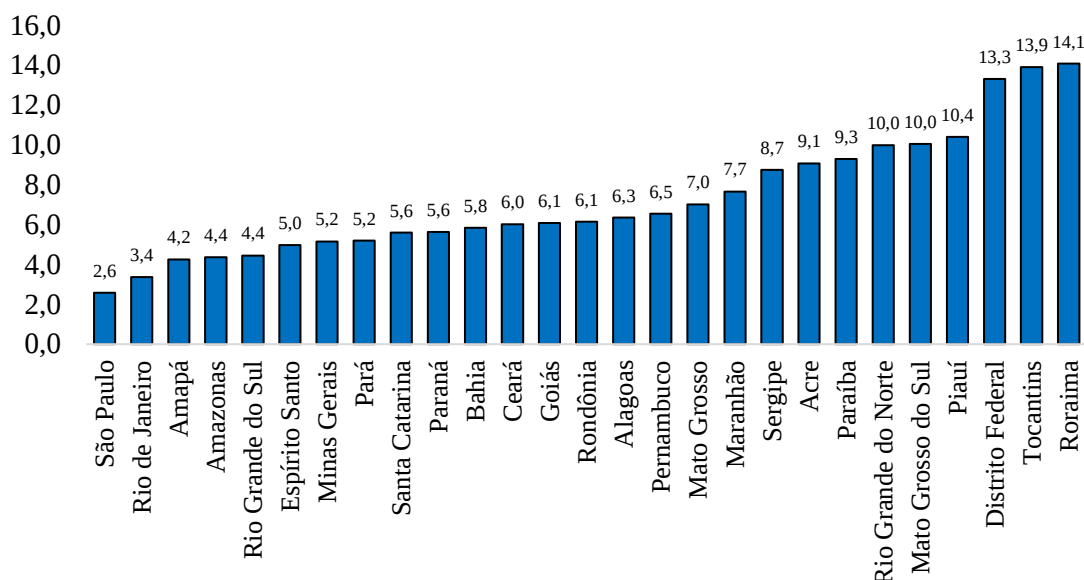
No gráfico 07, é mostrado a despesa média da função Assistência nos estados, dos anos de 2005 a 2019, mostrando uma média maior nos estados mais populosos, como, São Paulo, Minas Gerais e Bahia. Já o gráfico 8 apresenta a avaliação regional do gasto *per capita* da função Assistência Social.

**Gráfico 7 - Despesa média anual da função Assistência Social UF (2005-2019).**



Fonte: Elaboração própria com dados do Siga Brasil, 2021.

\*valores reais a preços de 2019 foi retirado o ano de 2007 por apresentar expressiva discrepância na despesa em relação aos outros anos da série.

**Gráfico 8 - Média anual do gasto per capita da função Assistência Social por UF's R\$.**

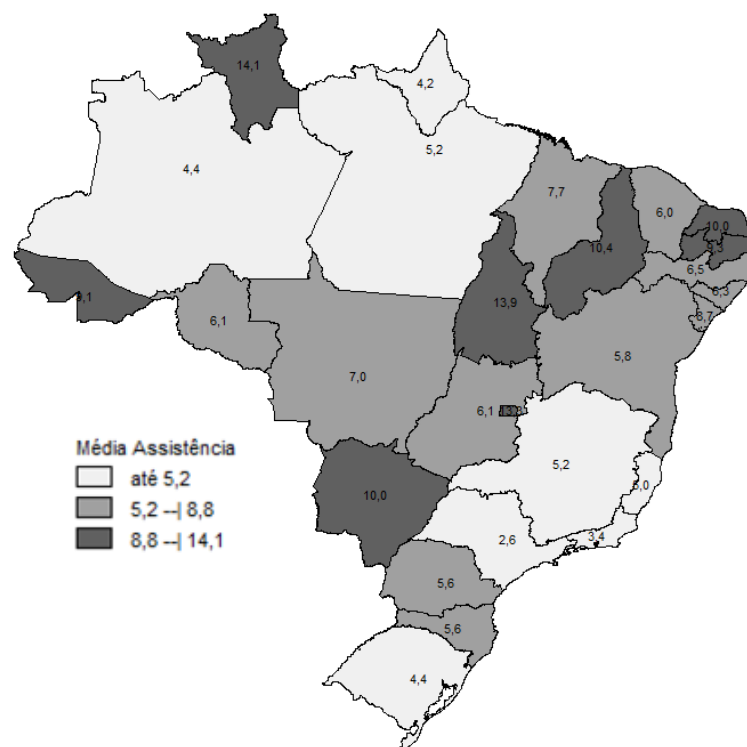
Fonte: Elaboração própria com dados do IBGE e Siga Brasil, 2021.

\*dados deflacionados com base no IPCA 2019.

Para cálculo do gasto *per capita* da função Assistência Social, como mostrado no gráfico 08, usa-se a relação entre o gasto da União nos estados em razão da população estimada que é divulgada pelo IBGE, devendo enfatizar que para o cálculo desse indicador é analisado a população das regiões como denominador da relação, e não o número de beneficiários dos programas da função Assistência.

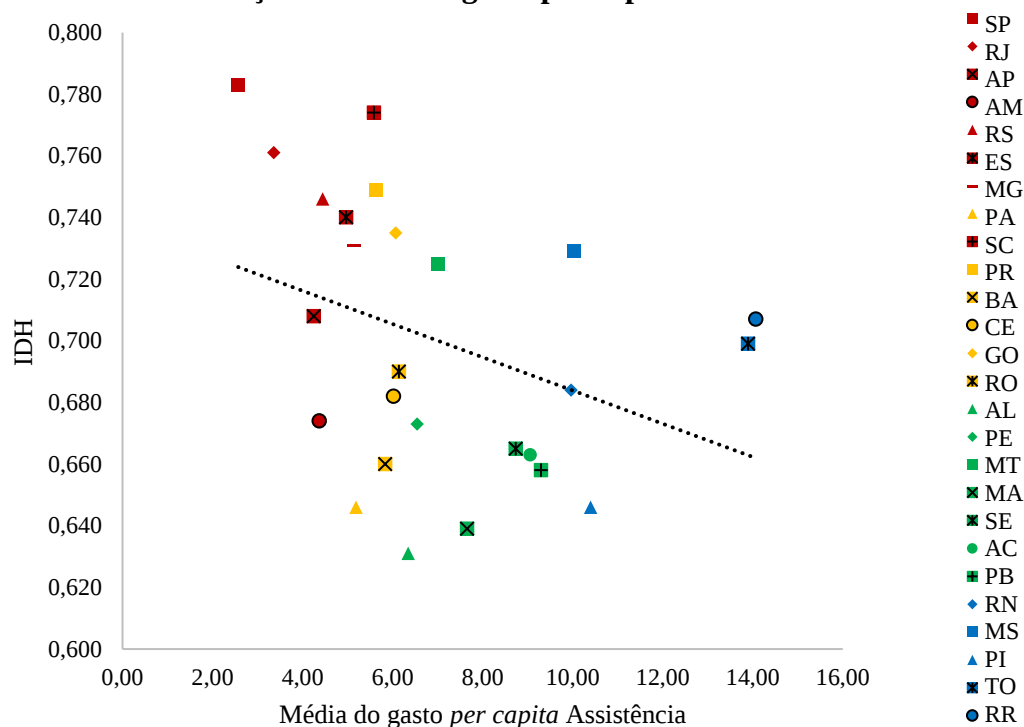
A pobreza existente nas regiões brasileiras, geralmente estão relacionadas aos diversos problemas socioeconômicos. Tal questão torna-se relevante na medida que, um dos objetivos do GSF juntamente com a função Assistência Social, que se encontra na categoria proteção social, possui como objetivo atender as famílias que estão em maior vulnerabilidade social. Se o *gasto per capita* demonstrado na tabela 02, mostrou – se maior nas regiões que possuem maior contingente de pobreza. Sendo assim, o GSF pode estar na direção de ser um fator que auxilia na redução das desigualdades regionais, a figura 09 reforça esse argumento.

**Figura 9 - Mapa de distribuição geográfica por UF da média do gasto per capita anual em R\$ da função assistência social, no período de 2005 a 2019.**



Fonte: Elaboração própria com dados do Siga Brasil, 2021.

No gráfico 09, apresenta-se a correlação entre a média do *gasto per capita* dos anos (2005-2019) e o IDH do ano de 2010. O esperado é uma correlação negativa, ou seja, Unidades da Federação com menor IDH tenham acesso a um maior *gasto per capita*. No entanto, a análise gráfica evidencia ausência de correlação significativa. O gráfico não inclui o Distrito Federal que se apresentaria como *outlier*, tendo o maior IDH do Brasil e uma média de *gasto per capita* entre as três maiores.

**Gráfico 9 - Correlação e média do gasto per capita e IDH da Assistência.**

Fonte: Elaboração própria com dados do Siga Brasil e IBGE, 2021.

\* nessa análise foi retirado o ano de 2007 e o IDH é do ano de 2010 – disponível no site do IBGE, último censo demográfico.

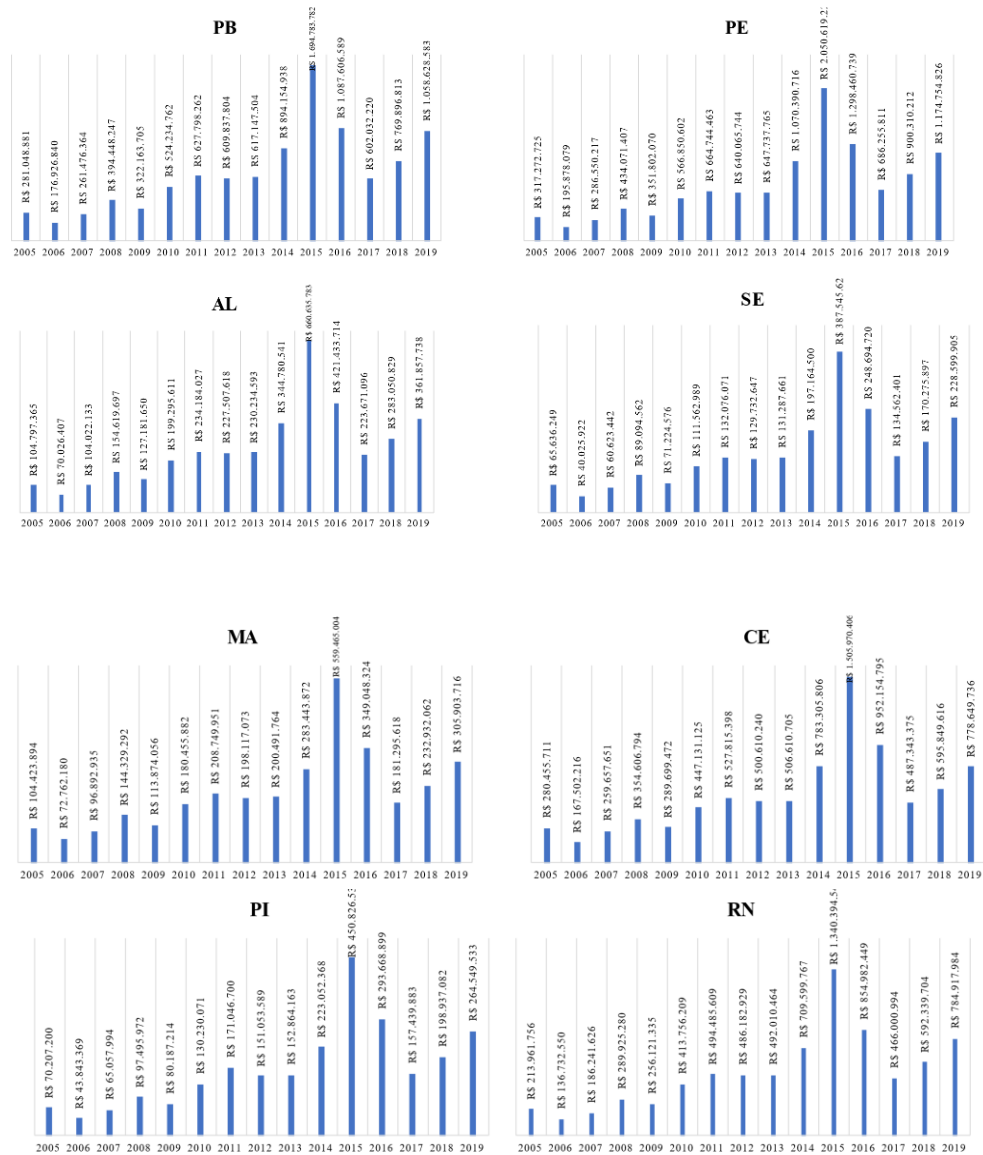
### ***Evolução real do GSF da função Previdência Social nas UF's***

Como foi mostrada na análise da composição do GSF, a Previdência Social teve seu crescimento associado às características do sistema previdenciário e da população brasileira, o aumento pode ser explicado primeiramente, pela opção da Constituinte de 1988 em atrelar a remuneração básica da previdência ao salário mínimo, e tornou parcela importante de benefícios independente das contribuições previdenciárias (Medeiros e Souza, 2014).

Uma análise inicial dos dados da distribuição por UF da Previdência Social (figura 10 a 14) evidencia que há uma variação grande da série anual, mostra que o Distrito Federal tem valores desproporcionais, semelhantes a análise da função Assistência Social, o que evidencia a confusão apontada na seção anterior entre a origem dos recursos e o destino no momento do registro dos gastos e por fim alguns anos em que os dados parecem estar particularmente discrepantes, excepcionalmente no ano de 2015 quando o valor é alto para todos os estados. Outro fator a ser observado é um valor baixo da despesa execução, no estado do Tocantins nos

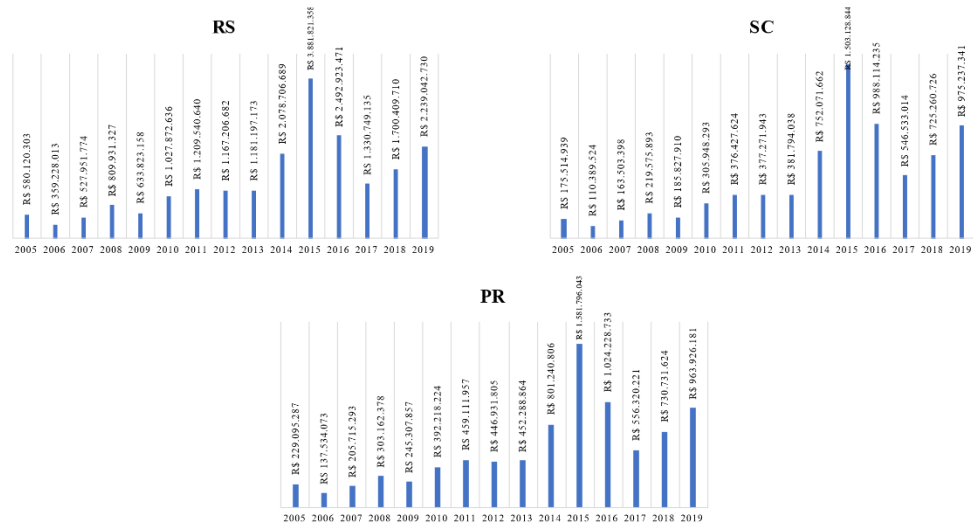
anos de 2005 a 2013, em relação a outros estados, influenciando no cálculo da média anual (gráfico 10), onde mostra Tocantins com uma média menor (figura 12).

**Figura 10 - Gastos com Previdência Social registrados nos Estados da região Nordeste.**



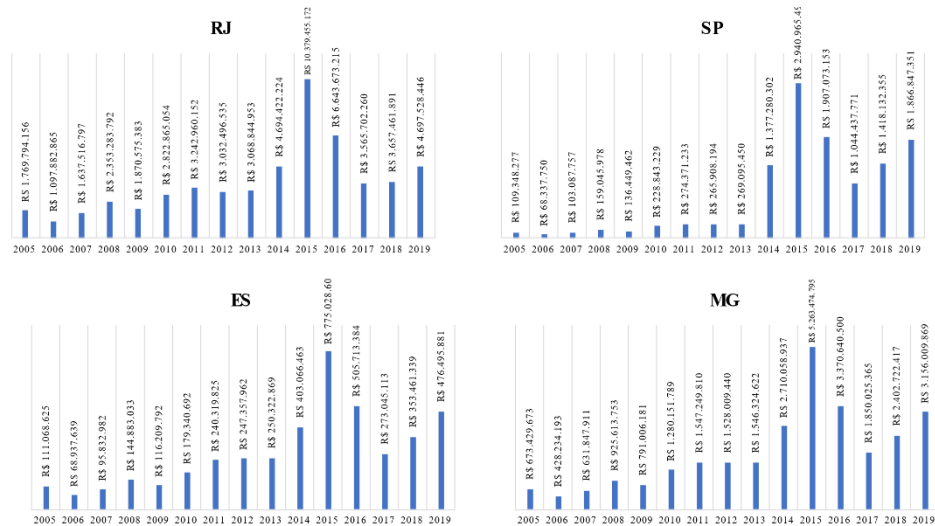
Fonte: Elaboração própria com dados do Siga Brasil, 2021.

**Figura 11- Gastos com Previdência Social registrados nos Estados da região Sul.**



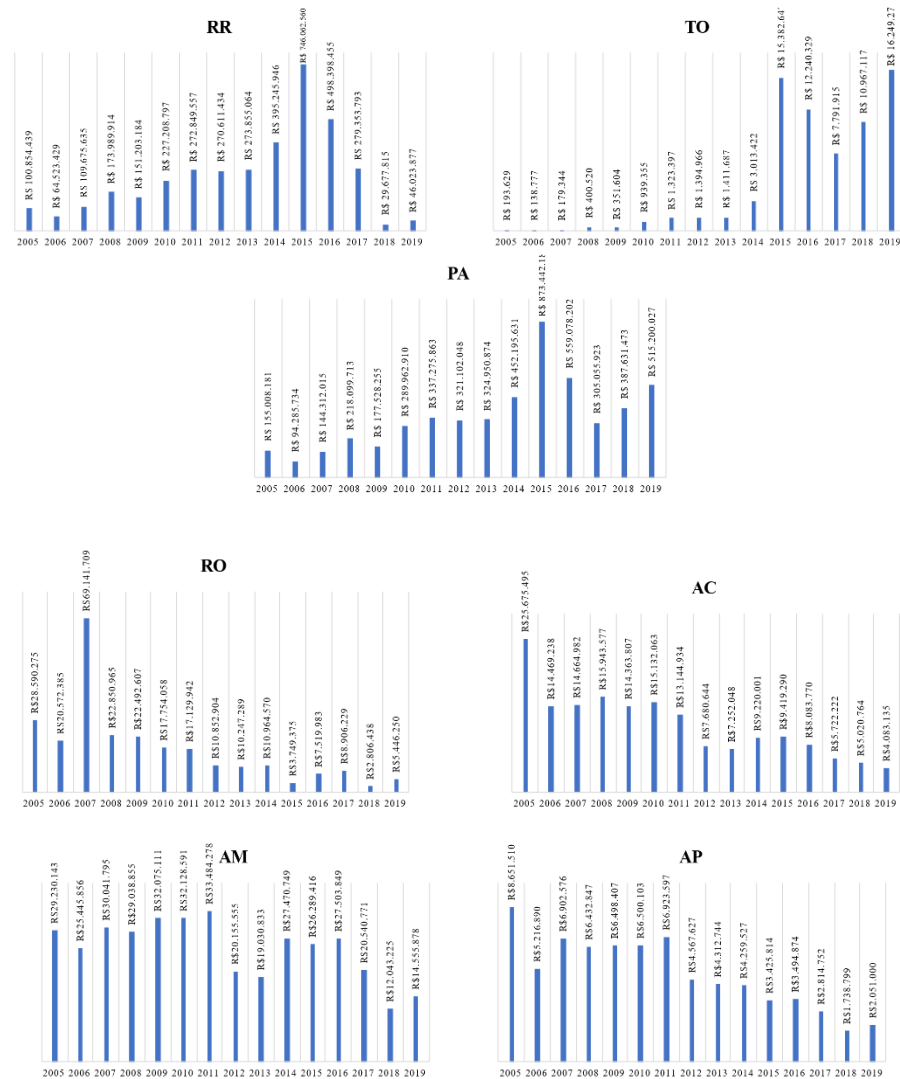
Fonte: Elaboração própria com dados do Siga Brasil, 2021.

**Figura 12 - Gastos com Previdência Social registrados nos Estados da região Sudeste.**



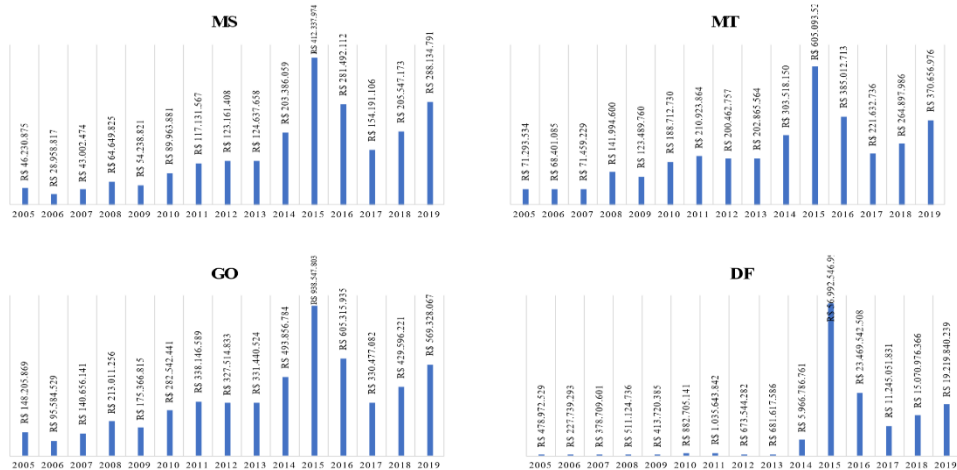
Fonte: Elaboração própria com dados do Siga Brasil, 2021.

**Figura 13 - Gastos com Previdência Social registrados nos Estados da região Norte.**



Fonte: Elaboração Própria com dados do Siga Brasil, 2021.

**Figura 14 - Gastos com Previdência Social registrados nos Estados da região Centro-Oeste.**

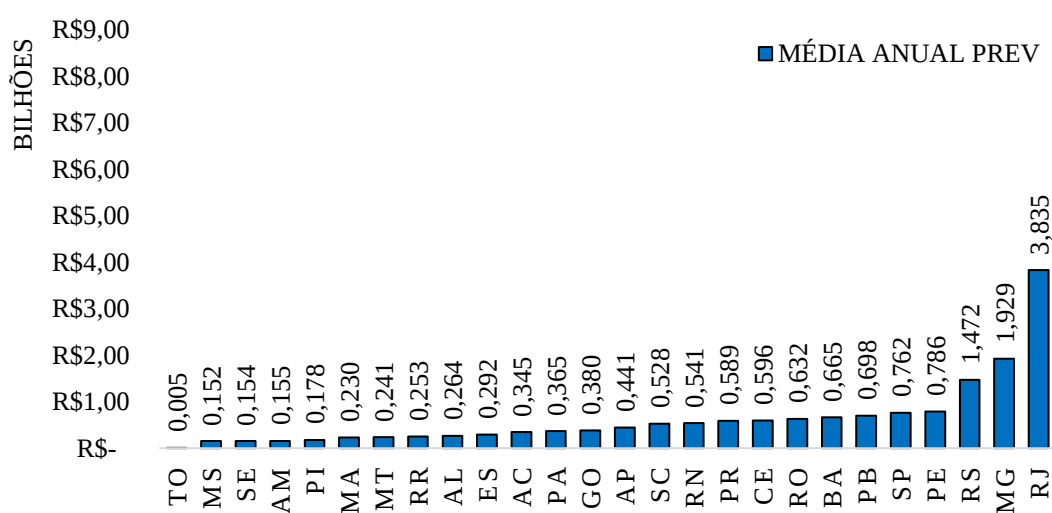


Fonte: Elaboração própria com dados do Siga Brasil, 2021.

Diante disso, excluindo o Distrito Federal, apresenta-se em seguida uma aproximação da distribuição regional do gasto com Previdência Social, e consideradas as limitações da base de dados.

No gráfico 10, exibe a média anual do gasto com Previdência Social nas Unidades Federativas, e os estados com menores médias são: Tocantins, Mato Grosso do Sul e Sergipe, já os estados com maiores médias são: Pernambuco, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Atualmente a maior porcentagem de idosos se concentram na região Sul e Sudeste.

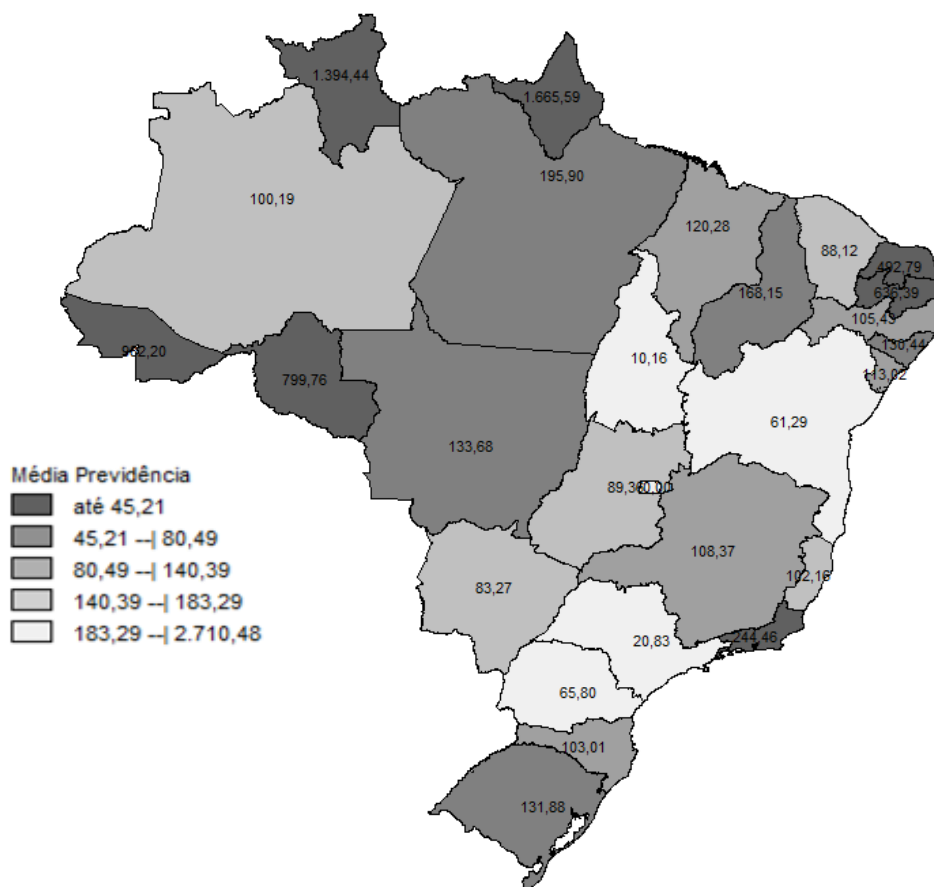
**Gráfico 10 - Média anual do gasto com Previdência Social nas UF (R\$ 2019).**



Fonte: Elaboração Própria com dados do Siga Brasil, 2021.

A média do gasto com Previdência Social sobre a população idosa nas Unidades Federativas, foi calculado com a estimativa da população (acima de 65 anos) por UF, e na figura 15, observa-se as menores médias nos estados: Amazonas, Tocantins, Bahia e São Paulo, sendo estados localizados em regiões mais vulneráveis e melhores em termos socioeconômicos.

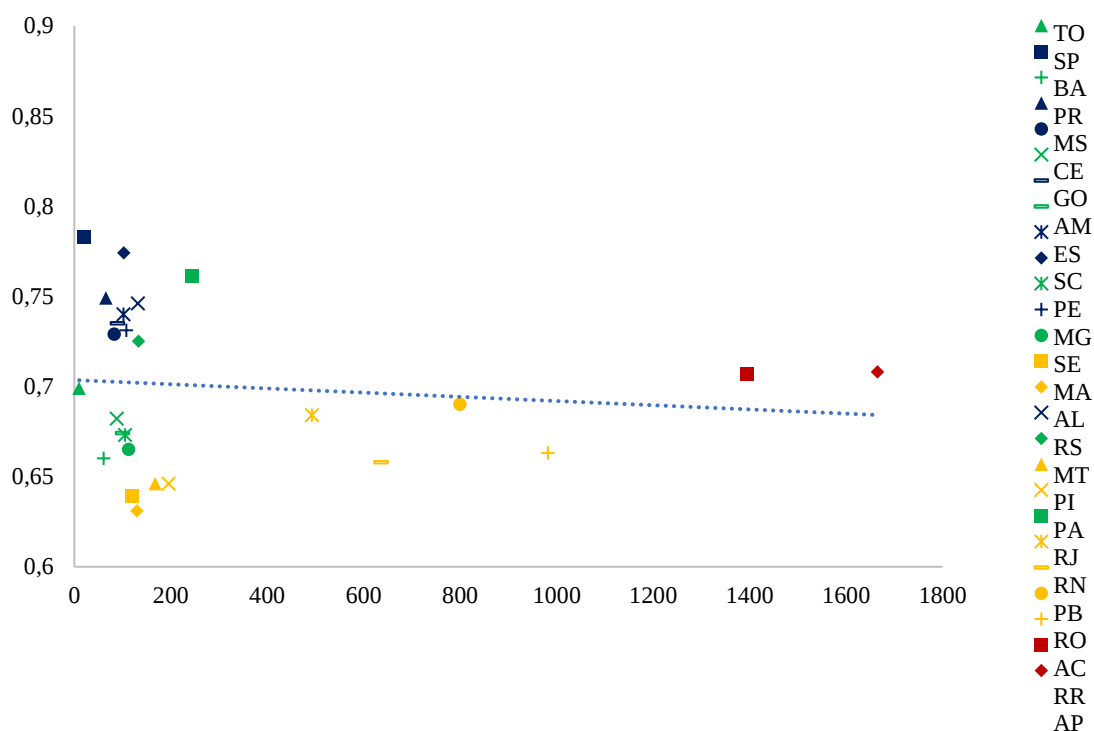
**Figura 15 - Mapa de distribuição geográfica por uf da média anual do gasto na função previdência social sobre a população idosa (2005 a 2019).**



Fonte: Elaboração própria com dados do Siga Brasil, 2021.

No gráfico 11, apresenta-se o gráfico de correlação entre a média do gasto com Previdência Social sobre a população idosa de cada UF e IDH (2005-2019), do ano de 2010. O esperado seria uma correlação negativa, ou seja, Unidades da Federação com menor IDH tenham acesso a um maior gasto da função Previdência. No entanto, a análise gráfica evidencia a ausência de correlação significativa. O gráfico exclui o Distrito Federal, que se apresentaria como outlier, tendo o maior IDH do Brasil e uma média de gasto seria significativa pelos problemas apresentados na evolução da sua despesa.

**Gráfico 11 - Correlação entre a média do gasto com Previdência Social sob a população idosa de cada UF e IDH (2005-2019).**



Fonte: Elaboração própria com dados do Siga Brasil e IBGE, 2021.

### 2.2.3 Evolução e distribuição do programa BPC

Essa parte da análise trata da distribuição regional e evolução das despesas, para construção dos mesmos indicadores da seção anterior, de um dos principais programas de transferência de renda da função Assistência Social. Com a base nos dados do portal do Ministério de Desenvolvimento Social – MDS, que possui séries históricas contendo o valor total pago as famílias beneficiadas pelos programas.

O MDS foi criado em janeiro de 2004, teve como consequência o aumento significativo dos investimentos em programas de proteção social, que inclui os programas e ações de transferência de renda. Isso significou uma expansão da cobertura de serviços da rede proteção social, em 2005, 50 milhões de pessoas pobres/vulneráveis foram beneficiadas pelos programas (MDS, 2007).

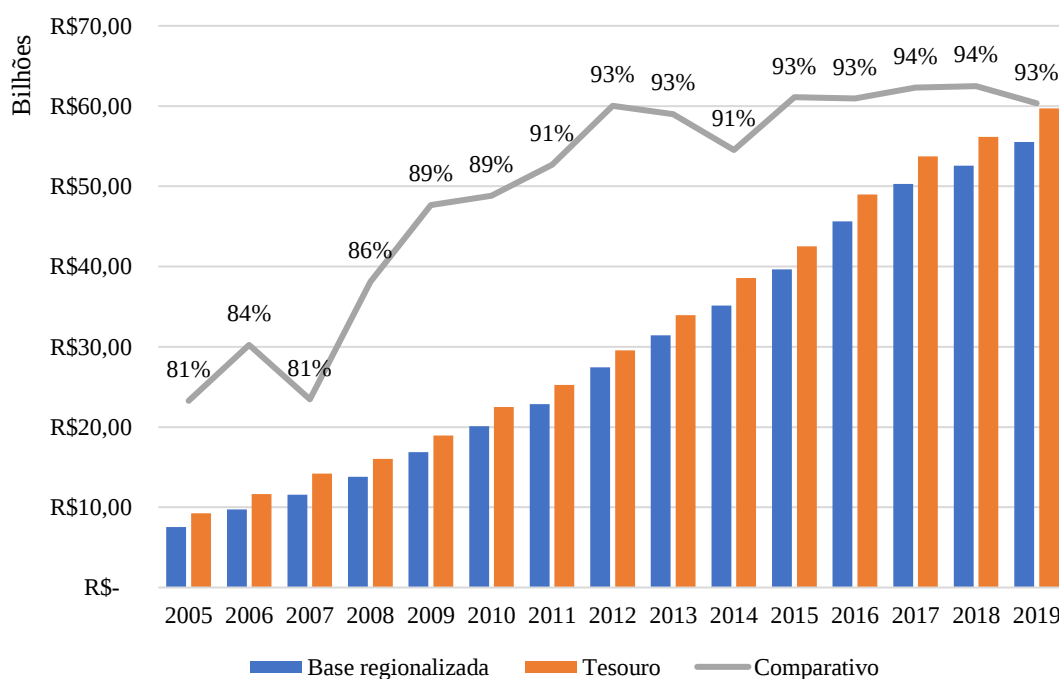
O BPC é um direito assistencial garantido pela Constituição de 88, supramencionado no capítulo anterior, tem como público alvo, os idosos com 65 anos ou mais de idade e a pessoas com deficiência cuja renda familiar seja até de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo. Em 2015 o programa alcançou cerca de 4 milhões de pessoas. O Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário é

responsável pela gestão, coordenação e regulação, financiamento e monitoramento do Benefício, enquanto ao INSS operacionaliza o direito a concessão do benefício (LOBATO, 2017).

Na função Assistência Social, onde observou-se nas secções anteriores, o quanto a sua despesa evoluiu em consequência das reformas institucionais promovidas pela Constituição Federal de 1988. E tendo em sua composição e evolução majoritariamente, os dois principais programas de transferências de renda PBF e BPC.

Mostrou-se na secção anterior, os problemas existentes nas bases de dados, exclusivamente sobre os problemas de registros quando ocorre a regionalização, os dados do BPC para idosos e deficientes foram coletados do Portal do MDS, referentes ao valor total pago as famílias por meio desses programas, observando-se uma melhoria nos dados quando comparados com o resultado da despesa execução dos mesmos, com os dados Secretaria do Tesouro Nacional (gráfico 12).

**Gráfico 12 - Comparativo do BPC com registros por UF e total – idosos e deficientes/ STN.**



Fonte: Elaboração própria com dados MDS e STN, 2021.

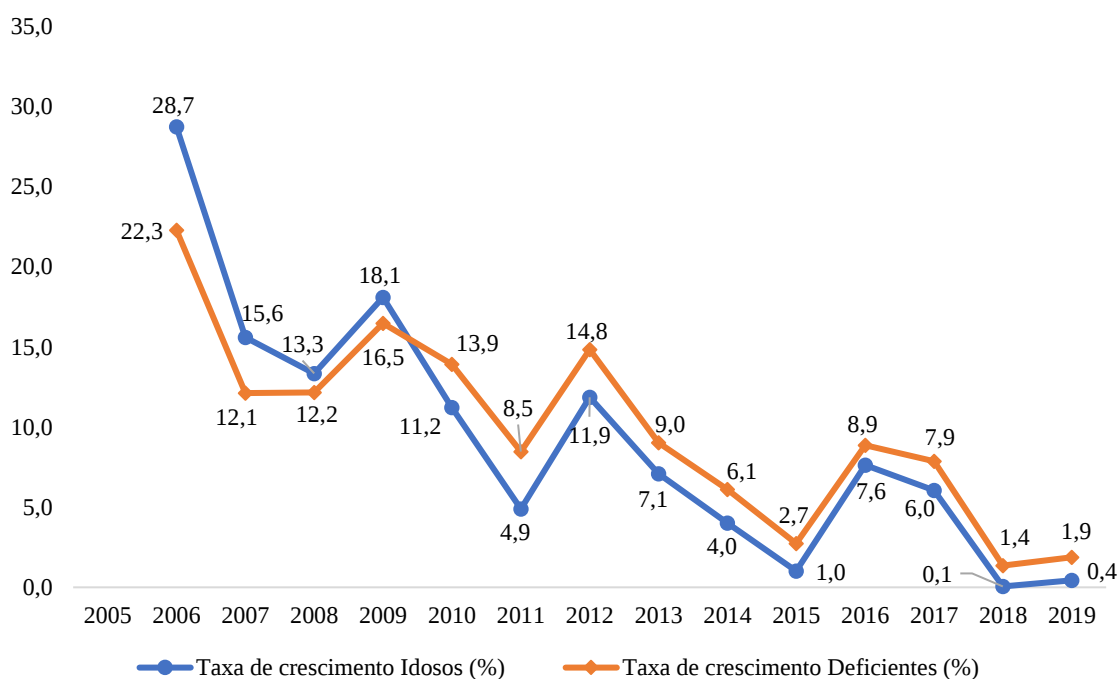
O Gráfico 13, descreve o comportamento do valor total pago as famílias pelo BPC idosos e deficientes com as taxas de crescimento médio do montante no período analisado (2005

– 2019) e observa-se na evolução média do montante, que houve um crescimento relativo do valor total pago para os dois benefícios.

Observa-se no gráfico 13, no início da análise, uma redução no crescimento do valor pago para o BPC- idosos de 28,7% no ano de 2006 para 15,6% no ano de 2007, respectivamente para o BPC-deficientes, uma redução de 22,3% para 12%. Ambos os benefícios retornam a trajetórias de crescimento a partir do ano de 2008 para 2009, voltando a reduzir de 2009 para 2011. Com redução significativa nos anos de 2016 a 2019 (gráfico 13).

O período de 2009 a 2011 o crescimento médio do benefício para idosos é 11,4%, e apenas 2,2% no período de 2017 para 2019, respectivamente no benefício para deficientes, nesses períodos o crescimento médio foi de 17,2% e 3,7% (gráfico 13). O aumento no período de 2009 dos benefícios podem ser explicados pela resposta à crise financeira de 2008, mencionada em seções anteriores, a redução a partir de 2017 pode ser explicada pela crise financeira da Economia Brasileira e opção pela austeridade iniciada em 2015 e intensificada com a Emenda 95 instaurada em 2016.

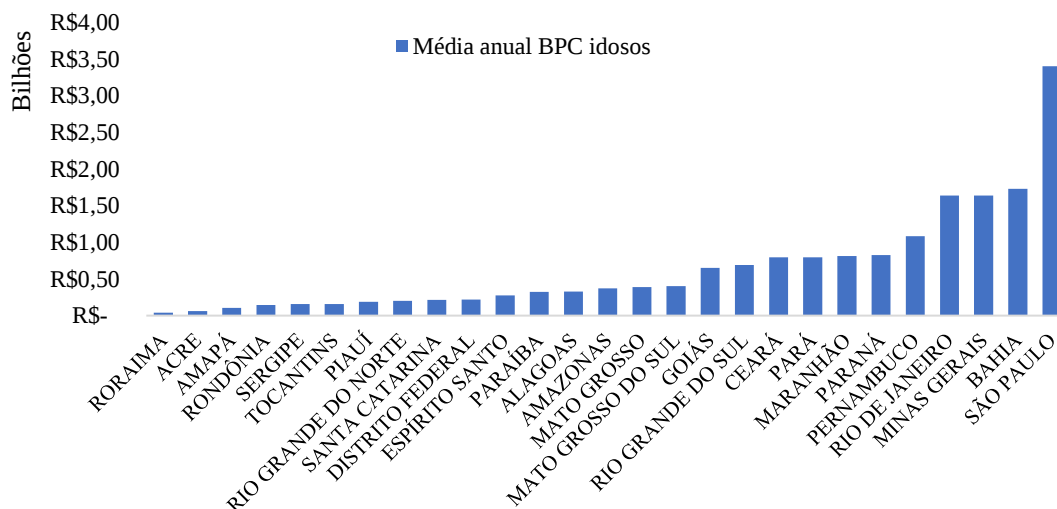
**Gráfico 13 - Taxa de crescimento valor pago as famílias do BPC idosos e deficientes 2005 a 2019 (R\$ 2019).**



Fonte: Elaboração própria com dados MDS, 2021.

No gráfico 14, a média anual do valor total pago ao BPC – idosos se concentra com valores maiores nos estados mais populosos: São Paulo, Bahia, Minas Gerais e Rio de Janeiro.

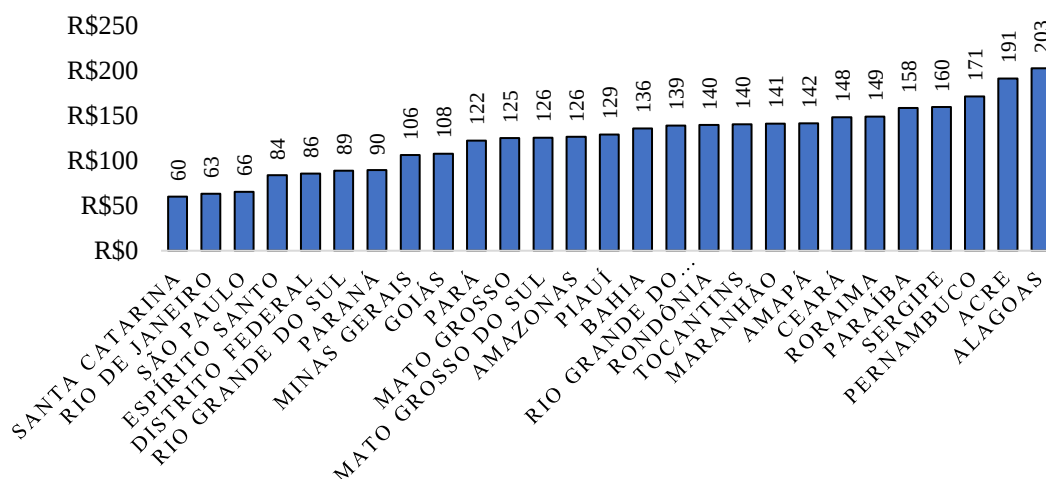
**Gráfico 14 - Média anual BPC – idosos (2005-2019).**



Elaboração Própria com dados MDS, 2021.

No gráfico 15, observa-se a média anual *per capita* do gasto no BPC – deficientes distribuídos por Unidades Federativas, os três estados com maiores médias são: Alagoas, Acre e Pernambuco, pertencentes a região nordeste e norte, já os estados com as menores médias: Santa Catarina, Rio de Janeiro, São Paulo, o primeiro respectivamente pertence a região sul e os outros a região Sudeste.

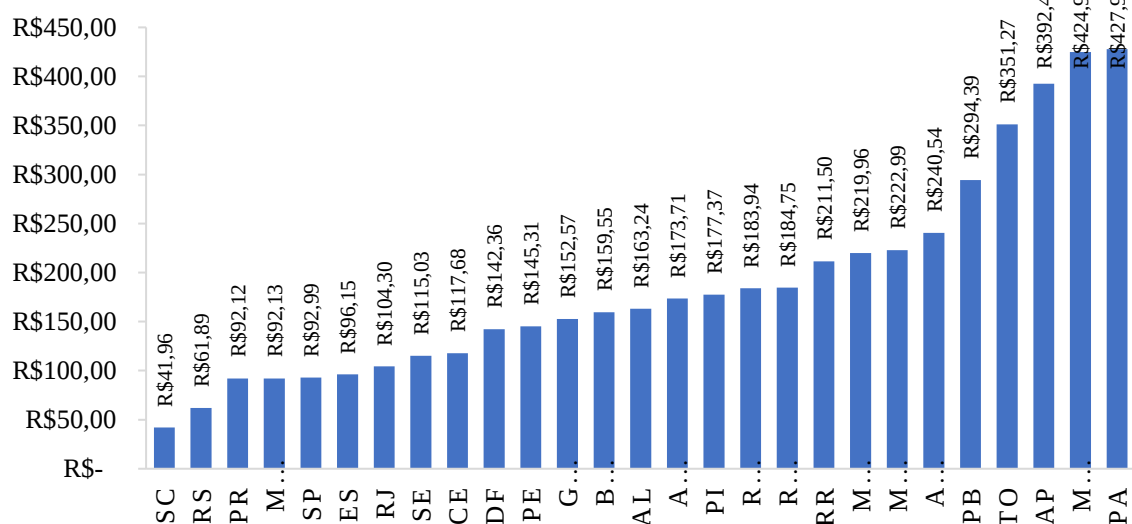
**Gráfico 15 - Média anual do valor total pago per capita pelo BPC - deficientes por UF (R\$ 2019).**



Fonte: Elaboração própria com dados do MDS, 2021

Quando se analisa a distribuição da média *per capita* do BPC- idosos, a distribuição dos estados com menores médias: Santa Catarina, Piauí e Rio Grande do Norte, estados com maiores médias: Mato Grosso do Sul, Amapá e Maranhão, diferente do BPC deficientes, esta distribuição, com valores maiores se concentram na região centro-oeste e nordeste, menores englobam estados da região sul e dois da região nordeste (gráfico 16).

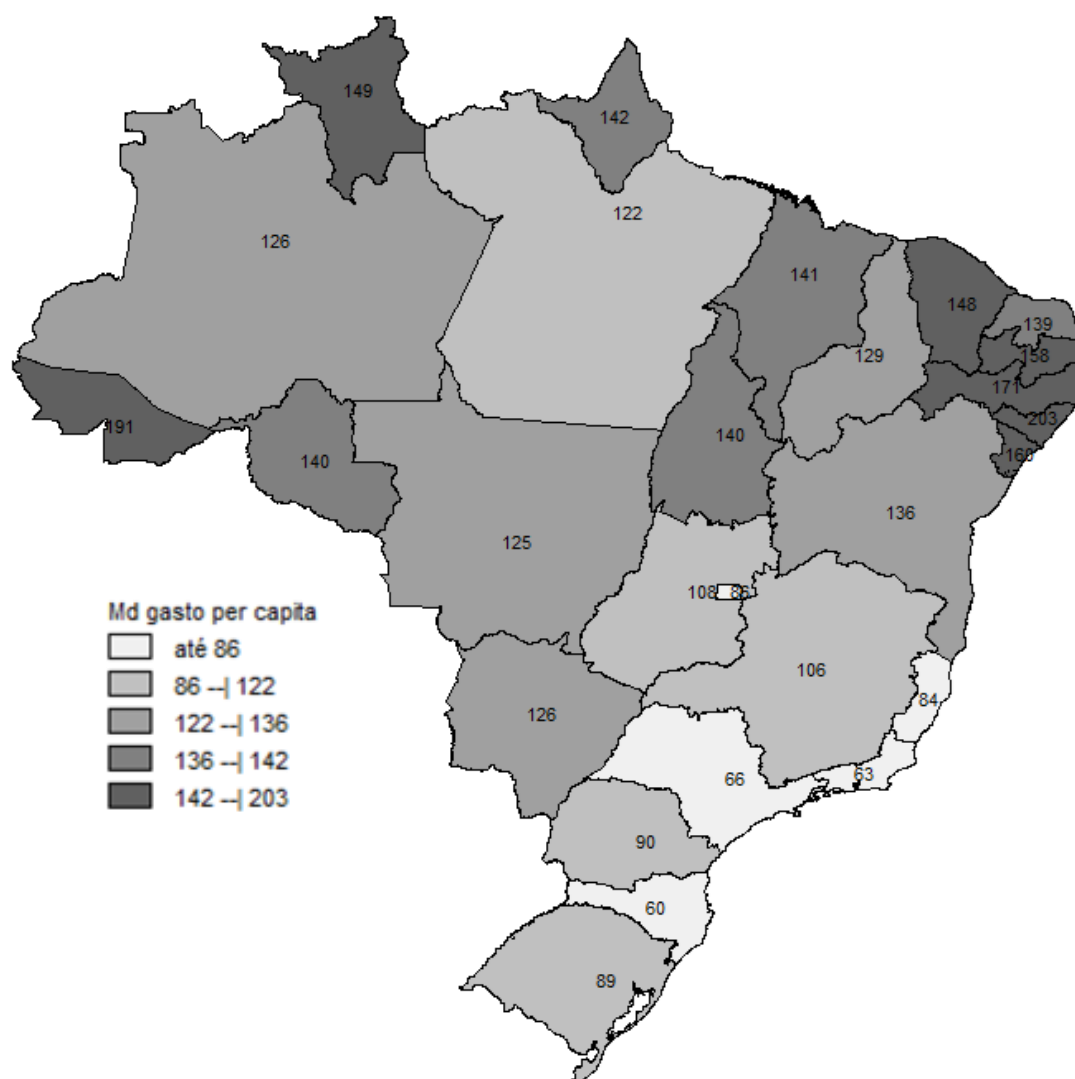
**Gráfico 16 - Média anual do valor total pago pelo BPC– idosos por pessoa idosa, por UF (R\$ 2019).**



Fonte: Elaboração própria com dados do MDS, 2021

A figura 16 mostra a média *per capita* do valor total pago as famílias distribuído pelas Unidades da Federação, os benefícios para pessoas deficientes, observa-se valores maiores em estados da região Nordeste, e alguns da região Norte (Acre, Roraima, Amapá e Rondônia), os estados de valores médios mais baixos são, Santa Catarina, Rio de Janeiro, São Paulo, Espírito Santo e Distrito Federal.

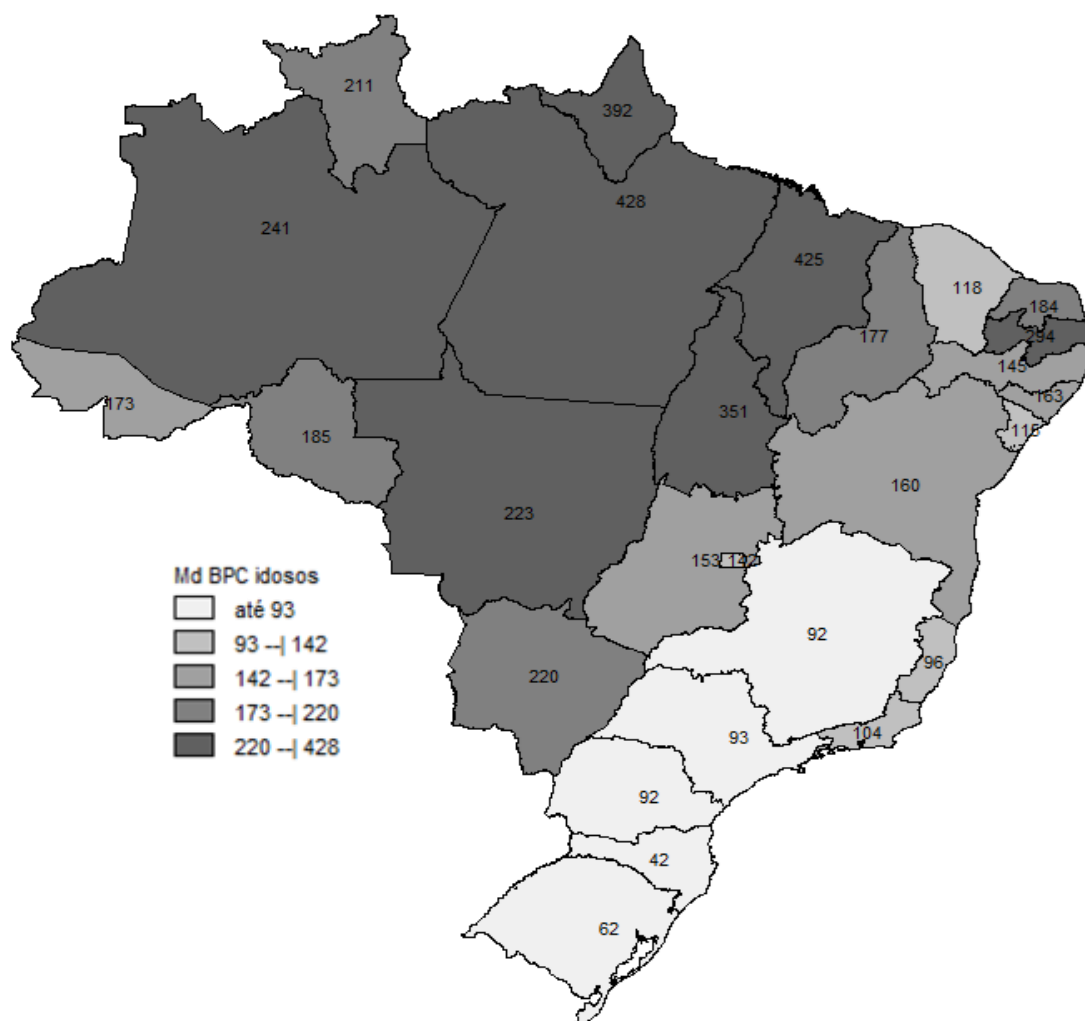
**Figura 16 - Mapa de distribuição geográfica por UF da média do gasto per capita em R\$ anual (2005-2019) do BPC – deficientes.**



Fonte: Ministério da Saúde/SVS - Sistema de Informação de Agravos de Notificação - Sinan Net, 2021.

Na figura 17, é possível observar que a média do valor pago no BPC idosos sob a população idosa, é concentrado valores maiores em três regiões (Nordeste, Norte e Centro-Oeste), estando presentes nos estados, Mato Grosso, Amapá, Mato Grosso do Sul, Maranhão, Pernambuco, Bahia e Tocantins, respectivamente. Em comparação, as regiões Sul e Sudeste, apresentam os valores mais baixos. Cabendo destacar, a presença de baixos valores em três estados da região Nordeste (Piauí, Rio Grande do Norte e Alagoas).

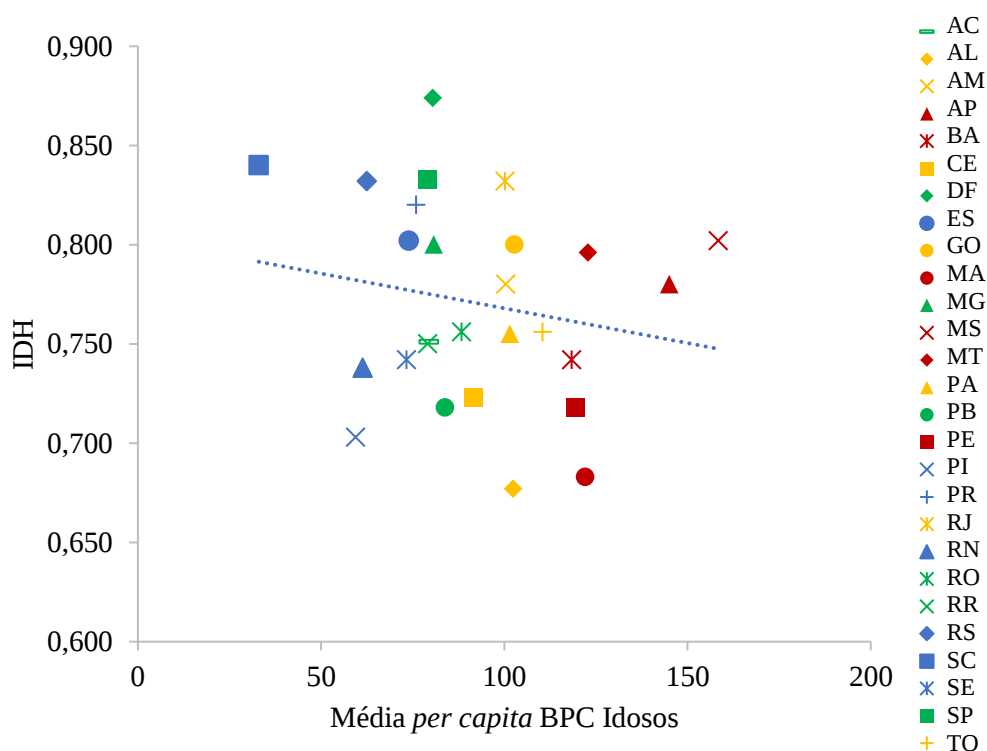
**Figura 17 - Mapa de distribuição geográfica por UF da média anual do gasto com BPC - idosos sobre a população idosa (2005 a 2019).**



Fonte: Ministério da Saúde/SVS - Sistema de Informação de Agravos de Notificação - Sinan Net, 2021.

No gráfico 17, apresenta-se o gráfico de correlação entre a média do BPC- idosos, nos anos sobre a população idosa (2005-2019) e IDH do ano de 2010. O esperado é uma correlação negativa, ou seja, unidades da federação com menor IDH tenham acesso a um maior gasto per capita. No entanto, a análise gráfica evidencia ausência de correlação.

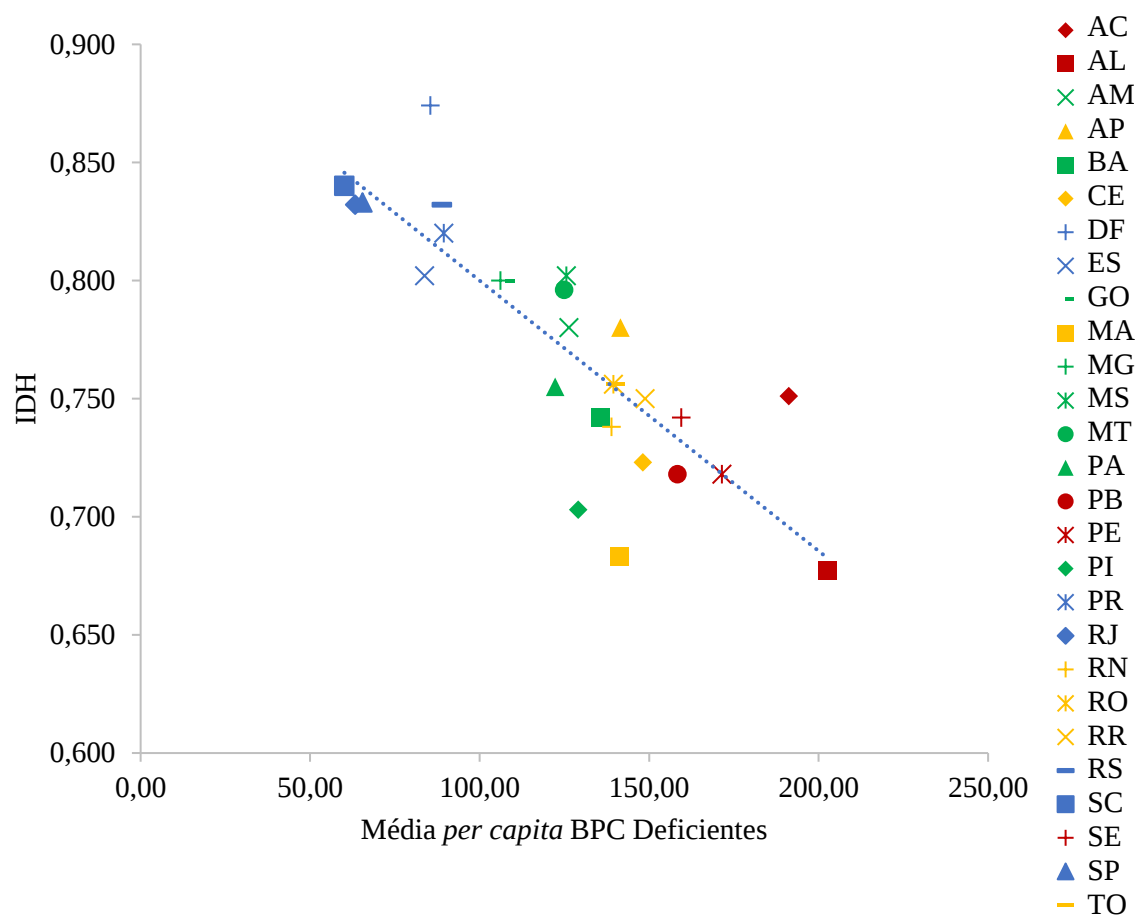
**Gráfico 17 - Correlação da média do valor pago ao BPC – idosos sob a população idosa (2005-2019) com IDH do ano 2010.**



Fonte: Elaboração própria com dados do MDS (2020) e IBGE (2010), 2021.

No gráfico 18, a correlação existente entre a média *per capita* do valor pago as famílias pelo BPC-deficientes, e o IDH é positiva, tendo Pearson  $r: 0,6916$  ( $R \approx 69\%$ ). As unidades da federação com menor IDH tem acesso a um maior gasto per capita, o que pode indicar uma distribuição desse gasto compatível com a melhora das desigualdades regionais.

**Gráfico 18 - Correlação da média per capita do valor pago do BPC – deficientes (2005-2019) com IDH do ano 2010.**



Fonte: Elaboração Própria com dados do MDS (2020) e IBGE (2010), 2021.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo teve como objetivo de analisar a distribuição e evolução relativa do Gasto Social Federal a nível nacional e por Unidades da Federação Brasileira nos anos de 2005 a 2019, e abordar alguns dos problemas existentes nas bases de dados das despesas execução da União, quando os dados são regionalizados. Com o uso da estatística descritiva, observou-se que o montante do GSF possuiu dois momentos distintos, (2005-2014) e (2015-2019), tendo uma trajetória positiva de crescimento no primeiro momento, maior em alguns anos, como após a crise de 2008, e no mandato Dilma (2011-2015). Na divisão funcional da despesa, se observa maior participação das funções: Previdência, Saúde, e Assistência Social e Educação.

Na análise regionalizada destacou-se os problemas nas bases de dados, especialmente a ausência de registros do destino do gasto que reduz a amostra disponível para análises regionalizadas. Considerados esses problemas, analisou-se a distribuição por UF dos gastos com Assistência Social e Previdência e identifica-se que não há correlação entre o gasto per capita dessas funções e o IDH das UF, portanto, o gasto não se distribui prioritariamente para os estados mais pobres. Além disso, analisou-se a distribuição do BPC por UF, com uma base de dados mais consistente. Essa análise mostra que o BPC- deficientes *per capita* beneficia principalmente as UFs mais pobres, enquanto, mas o mesmo não se verifica para o BPC idosos.

## CONCLUSÃO

Essa dissertação buscou analisar o gasto social do Governo Federal no Brasil e sua distribuição regional. No capítulo primeiro, a partir da literatura sobre o assunto, abordou-se o tema em perspectiva histórica, desde a Constituição de 1988, e buscou-se uma aproximação da delimitação conceitual relacionados aos conceitos de Política Social e de gasto social. Assim o capítulo sistematiza a evolução da política social no Brasil e mostra como a Constituição pressupõe a expansão do gasto social, mas não garante a mesma expansão.

No segundo capítulo, caracterizou-se a evolução recente do gasto social no Brasil e a distribuição por UF de gastos de previdência e assistência. Apontam-se duas fases para o gasto social, uma fase de expansão no período 2005-2014 caracterizada pelo crescimento do GSF, e a fase de austeridade 2015-2019, caracterizada pela estagnação e queda do GSF.

Além disso, buscou-se fazer uma análise da distribuição desse gasto por UF. Essa análise é limitada pela qualidade dos dados disponíveis, sendo que a identificação dos problemas da base de dados se torna uma contribuição dessa dissertação. Isso considerado, identifica-se a distribuição por UF dos gastos com Previdência e Assistência, e mostra-se que não há correlação entre a distribuição desse gasto e o nível de desenvolvimento medido pelas UFs, medido pelo IDH. Por outro lado, mostra-se que o BPC-deficiente beneficia relativamente mais os Estados mais vulneráveis.

## REFERÊNCIAS

- AFFONSO, R. B. **Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada**. Economia e Sociedade, 14, Campinas, Instituto de Economia da UNICAMP, 2000.
- ALMEIDA, M. H. T. **Federalismo e políticas sociais**. In: AFFONSO, R. B. (Org.). **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: Saraiva, 1996.
- ARESTIS, Philip; DE PAULA, Luiz Fernando; FERRARI, F. Assessing the economic policies of President Lula da Silva in Brazil: has fear defeated hope. **Political economy of Latin America: recent economic performance**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007.
- ARRETCHE, M. Emergência e desenvolvimento do *Welfare State*: teorias explicativas. **Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais BIB**, Rio de Janeiro, 39, p. 3- 40, 1995.
- AURELIANO, L.; DRAIBE, S. A especificidade do *Welfare State* brasileiro. In: \_\_\_\_\_. *A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização*. **Reflexões sobre a natureza do Estado do bem-estar**. Brasília: MPAS, Cepal, 1989. v. 1.
- BEHRING, E. B.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- BERWANGER, J. L. A previdência rural: um dos grandes avanços da CF-1988. In: VAZ, F. T.; MUSSE, J. S.; SANTOS, R. F. (Org.). **20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social**. Brasília: ANFIP, 2008.
- BIASOTO JR., G. Limites e sustentabilidade da política fiscal. **Política Econômica em Foco**, Campinas, n. 1, UNICAMP, 2004a.
- BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

BRASIL. Caderno SUAS V: **financiamento da assistência social no Brasil**. Brasília, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

BRASIL. **Ministério da Fazenda. Balanço Geral da União**. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 1994.

CASTRO, J. A. *et al.* **Análise da evolução e dinâmica do gasto social federal: 1995- 2001**. Brasília: Ipea, 2003 (Texto para Discussão, n. 988).

CASTRO, J.; CARDOSO, Júnior, J. **Políticas Sociais no Brasil: evolução do gasto social federal no período 1995/2002**. In: QUESTÃO social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. Brasília, DF: IPEA, 2005.

CASTRO, J.; CARDOSO JR., J. C. **Políticas sociais no Brasil: evolução do gasto social federal no período 1995/2002**. In: JACCOUD, L. (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005.

CASTRO, Jorge Abraão *et al.* **Gasto social federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010**. Brasília: Ipea (Nota Técnica), set. 2012.

CASTRO, J. A.; RIBEIRO, J. A. C. (Org.). **Situação social brasileira: 2007**. Brasília: Ipea, 2009.

CINTRA, M. A. **Suave fracasso: a política macroeconômica brasileira entre 1999 e 2005**. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 73, CEBRAP, 2005.

DELGADO, G. *et al.* **Avaliação do Simples: implicações à formalização previdenciária**. Brasília: Ipea, 2007 (Texto para Discussão, n. 1.277).

DELGADO, G.; THEODORO, M. Desenvolvimento e política social. In: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005, p. 409-435.

DRAIBE, S. Políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. *In*: ABREU, J. B. **Para a década de 90: prioridades e perspectivas das políticas públicas**. Brasília: Ipea, 1990.

DRAIBE, Sônia. **A política social no período FHC e o sistema de proteção**. Tempo Social, v.15, n.02, São Paulo, nov 2003.

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

FERNANDES, M. A. et al. **Gasto social das três esferas de governo - 1995**. Brasília, DF: IPEA, out. 1998. (Textos para discussão, 598).

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

FAGNANI, E.; TONELLI VAZ, F. (2013). Seguridade social, direitos constitucionais e desenvolvimento. *In*: FAGNANI, E.; FONSECA, A (Org.). **Políticas sociais, universalização da cidadania e desenvolvimento: educação, seguridade social, infraestrutura urbana, pobreza e transição demográfica**. São Paulo, Fundação Perseu Abramo (ISBN, 978-85-7643-178-7).

GUIDOLIN, Ana. **Crise, austeridade e o financiamento da saúde no Brasil**. Campinas, 2019.

IPEA. A CF/88 e as políticas sociais brasileiras. *In*: CARDOSO JR., J. C. **A Constituição brasileira de 1988 revisitada**. Brasília: Ipea, 2009. v. 1.

\_\_\_\_\_. Aumentar o superávit primário: resposta para qualquer situação. **Cadernos Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP)**, Campinas, n. 56, NEPP/ UNICAMP, 2004b.

\_\_\_\_\_. **Boletim de Políticas Sociais** – acompanhamento e análise. N. 06, fev. 2003.

\_\_\_\_\_. **Boletim de Políticas Sociais** – acompanhamento e análise. N.07, ago. 2003.

\_\_\_\_\_. **Boletim de Políticas Sociais** – acompanhamento e análise. N.08, fev. 2004.

\_\_\_\_\_. **Boletim de Políticas Sociais** – acompanhamento e análise. Ed. Especial. N. 13.

\_\_\_\_\_. **Boletim de Políticas Sociais** – acompanhamento e análise. N.19, ano 2010.

IPEA. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

IPEA. **Gasto social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995-2005**. Brasília: Ipea, 2008 (Texto para Discussão, n. 1.324).

IPEA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, n. 13, 2007. Edição especial.

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

MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. **Finanças públicas: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

REZENDE, Fernando. **Finanças públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

SAWYER, M. (Org.). **Political economy of Latin America: recent economic performance**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007.

VAZ, F. T.; MUSSE, J. S.; SANTOS, R. F. (Org.). **20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social**. Brasília: ANFIP, 2008.