

# Nota Técnica

**Gasto Social Federal: prioridade  
macroeconômica no período 1995-2010**

**Jorge Abrahão de Castro  
José Aparecido Carlos Ribeiro  
José Valente Chaves  
Bruno Carvalho Duarte**

**Nº 9**

**Brasília, setembro de 2012.**

## NOTA TÉCNICA

### **Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010<sup>#</sup>**

Jorge Abrahão de Castro \*

José Aparecido Carlos Ribeiro \*\*

José Valente Chaves \*\*\*

Bruno Carvalho Duarte \*\*\*\*

#### **1. Introdução**

O debate sobre as finanças públicas é tema de fundamental relevância para a sociedade. Questões como tributação, gastos públicos, políticas públicas, gestão e controle social sempre atraem interesse do cidadão comum e das instituições organizadas, entre outras razões porque as decisões tomadas nesse campo afetam o destino de todos.

Parte importante da vida das pessoas, famílias, empresas e demais instituições passa pela forma com que o Estado e suas políticas públicas interagem e interferem em seu cotidiano. E, dentre a miríade de políticas públicas implementadas, são as políticas sociais particularmente importantes e sensíveis para a qualidade de vida do cidadão – seja pela sua presença ou ausência, pela sua adequação ou pela sua insuficiência.

Nesse sentido, pesquisar e debater as políticas públicas em geral – e as políticas sociais em particular – constitui uma agenda permanente para a sociedade como um todo, e uma das razões da existência de uma instituição como o Ipea. Este trabalho vem cumprir uma tarefa importante para essa discussão: a mensuração do volume de recursos aplicado pelo governo federal nas políticas sociais no período que inclui os anos entre 1995 e 2010<sup>1</sup>.

---

<sup>#</sup> Esta nota atualiza dados e análises apresentados em Ipea -“15 Anos de Gasto Social Federal - Notas Sobre o Período de 1995 a 2009”, Comunicado do Ipea nº 98. Ipea, Brasília, 2011; Castro et alli Gasto Social e Política Macroeconômica: Trajetórias e Tensões no Período 1995-2005. Brasília: Ipea, 2008 (Texto para Discussão, nº 1324); e Chaves, J.V. ; RIBEIRO, J. A. C. . Gasto Social Federal: uma análise da execução orçamentária de 2009. In: José Celso Cardoso Jr.. (Org.). Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas. 1 ed. Brasília: Ipea, 2010, v. 1, p. 141-162

\* Diretor de Estudos e Políticas Sociais do Ipea.

\*\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Disoc/Ipea.

\*\*\* Técnico de Desenvolvimento e Administração da Disoc/Ipea.

\*\*\*\* Pesquisador do Programa Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento do Ipea.

<sup>1</sup> Não é objetivo deste trabalho tratar do gasto social a cargo de estados e municípios, tampouco a cargo das famílias e empresas.

Revelar o montante efetivamente gasto nas políticas sociais, diante do total de recursos mobilizado pelo governo federal, ajuda a indicar a direção concreta de sua atuação, bem como indica também aos ajustes realizados no conjunto das políticas públicas – consequência da luta entre diversos atores e interesses por melhores posições junto ao fundo público.

O objetivo desta Nota Técnica é apresentar a trajetória do Gasto Social Federal (GSF), tal como apurado e mensurado pela Disoc/Ipea<sup>2</sup>, no período de 1995 a 2010. Especificamente, tratar-se-á da trajetória do GSF e das áreas de atuação em termos dos seus valores reais constantes – ou seja, observando-se o movimento dos indicadores já descontado o efeito da inflação acumulada no período –, e quanto à *prioridade macroeconômica* – calculando-se o volume de recursos destinado/aplicado em cada área de atuação social medido como percentual do PIB.

Para cumprir tais objetivos, esta Nota Técnica divide-se em 4 seções além desta introdução. Na próxima seção realiza-se breve apresentação de uma tipologia orientadora para análise das políticas sociais no Brasil. Os dados relativos ao total do Gasto Social Federal são apresentados na terceira seção. Na quarta seção, apresenta-se a trajetória do GSF desagregada área a área – percebe-se que a dinâmica das diversas políticas que integram o GSF não é homogênea: cada área de atuação tem um ritmo de crescimento distinto, que responde a questões intrínsecas a elas. Como resultado desse movimento, a composição do GSF muda ao longo do período. Uma última seção acolhe algumas considerações finais.

## **2. Delimitação da política social brasileira**

A política social no Brasil ainda carece de uma ótica mais integradora por parte dos governos. Nesse sentido é que se percebe a dificuldade de pensar a política social brasileira na perspectiva da ideia do *Welfare State* ou mesmo discutir a validade de tal conceito para enquadrar os esquemas vigentes atualmente. Concorre para isso, também, o fato de que a literatura nacional sobre o tema avança de modo bastante setorializado, por políticas específicas, e com predominância da análise empírica como possibilidade metodológica.

---

<sup>2</sup> Os estudos realizados pela Disoc do Ipea a respeito do dimensionamento e do acompanhamento do gasto social federal são conduzidos sob a metodologia de área de atuação. Esse conceito não se enquadra nas classificações funcionais ou institucionais geralmente utilizadas em estudos sobre os dispêndios do governo federal. Ou seja, o gasto alocado em uma “área de atuação” não necessariamente corresponde ao gasto de um “ministério” – por exemplo, o gasto na área de atuação “Educação” não equivale automaticamente ao gasto do Ministério da Educação. Essa distinção faz-se necessária porque, muitas vezes, dentro de um mesmo órgão governamental, convivem programas e políticas públicas que podem ser compreendidos como pertencentes a distintos temas sociais.

Portanto, a densidade teórica atual no Brasil tem como determinantes a visão fragmentada da questão social e a pouca definição do campo constitutivo da política social.

No entanto, para efeito deste trabalho, adotar um conceito organizador do que se entende por política social será um passo fundamental para se efetuar o dimensionamento e análise dos respectivos gastos sociais. Essa tarefa é mais complicada do que parece à primeira vista, considerando a complexidade da malha formada pelas instituições governamentais, seus respectivos âmbitos de atuação e o aparato jurídico que dá suporte à estruturação das políticas públicas.

Além disso, as políticas públicas – e as políticas sociais em particular – possuem aspectos bastante dinâmicos uma vez que, em sua trajetória histórica, cada sociedade incorpora o reconhecimento de determinadas contingências, riscos sociais e igualdades desejáveis, exigindo que o Estado e outros entes sociais assumam a responsabilidade pela sua defesa e proteção. Tais processos constituem, em cada país, sistemas de proteção e promoção social com maior ou menor abrangência, mas que são dinâmicos, estando na maior parte do tempo em construção ou em reforma. Compreende-se, a partir daí, por que elaborar uma definição de política social é uma tarefa complexa.

Na literatura sobre o assunto, são tão diversas as interpretações quanto são as abordagens teóricas dos autores. Apesar de reconhecer essas dificuldades e limitações, adotaremos aqui o entendimento da política social como sendo composta por um conjunto de programas e ações do Estado que se manifestam em oferta de bens e serviços, transferências de renda e regulação, com o objetivo de atender às necessidades e aos direitos sociais que afetam vários dos componentes das condições básicas de vida da população, inclusive aqueles que dizem respeito à pobreza e à desigualdade. Cabe salientar, entretanto, que em alguns casos bens e serviços similares aos oferecidos pelo Estado podem também ser ofertados por entidades privadas, sejam elas lucrativas ou não.

Em sentido mais amplo, pode-se dizer que uma política social busca: (i) proteger os cidadãos mediante a segurança social que tem como ideia-força a solidariedade aos indivíduos, famílias e grupos em determinadas situações de dependência, ou vulnerabilidade, entre as quais se podem citar: (a) incapacidade de ganhar a vida por conta própria em decorrência de fatores externos, que independem da vontade individual; (b) vulnerabilidade devido ao ciclo vital do ser humano – crianças e idosos, por exemplo; e (c) situações de risco, como em caso de acidentes – invalidez por acidente etc; e (ii) realizar a promoção social mediante a geração de oportunidades e de resultados para indivíduos e/ou grupos sociais.

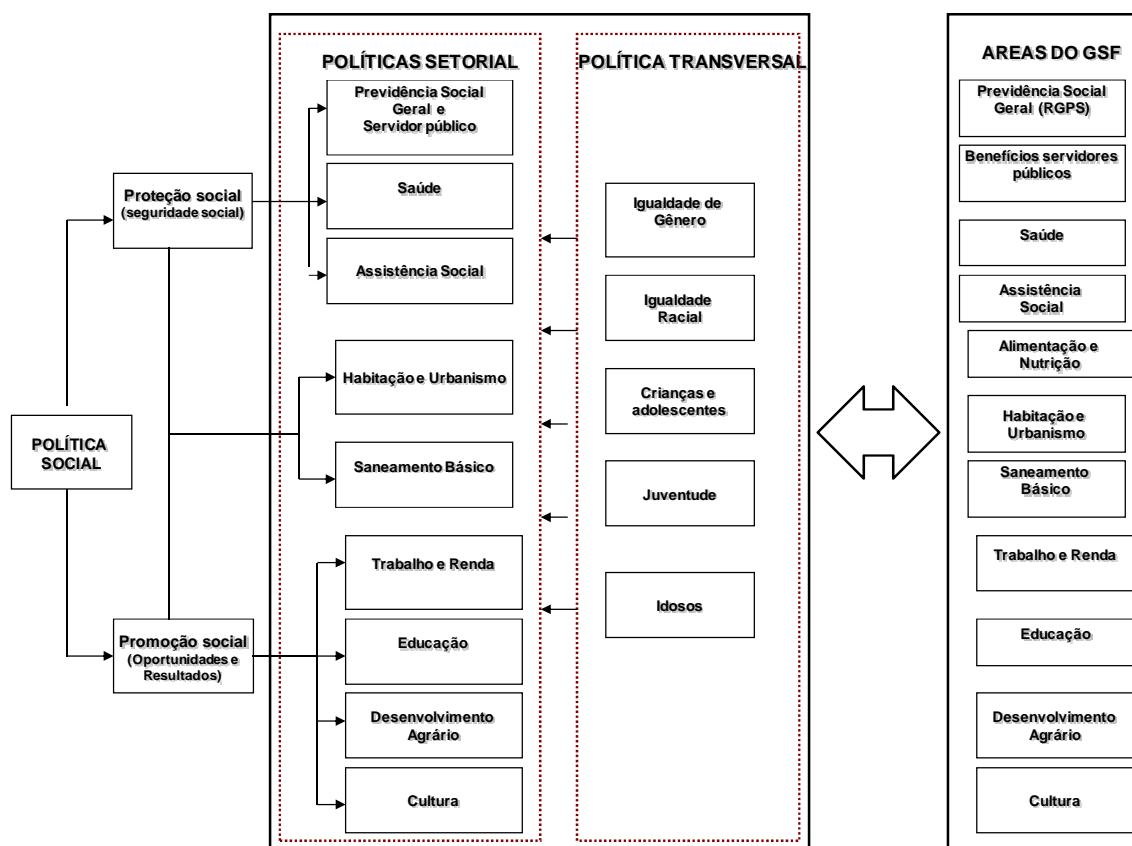
Um sistema de proteção e promoção social como esse apresenta complexos esquemas de distribuição/redistribuição de renda e de bens e serviços, pra tanto aplicando significativas parcelas do PIB em políticas setoriais e transversais que se manifestam objetivamente em ações e programas públicos, mantidos e geridos pelo Estado. Ou seja, mediante uma intrincada rede de tributos, transferências, e provisão de bens e serviços, recursos são distribuídos e redistribuídos em múltiplos sentidos, entre ricos e pobres, entre jovens e idosos, entre famílias com e sem crianças, entre saudáveis e doentes. O que acaba por afetar a situação social dos indivíduos, famílias e grupos sociais, afetando também a economia e o próprio patamar de democracia alcançado.

Para atingir os objetivos mencionados, o Estado brasileiro atualmente desenvolve um conjunto diversificado de políticas públicas, que são apresentadas resumidamente na Figura 1. Para dar resposta ao primeiro objetivo – Proteção Social –, agrupam-se as políticas sociais vinculadas à seguridade social, destinadas a reduzir e mitigar os riscos e vulnerabilidades a que qualquer indivíduo está exposto numa sociedade de mercado, tal como o de não poder prover o seu sustento e de sua família através do trabalho, seja por velhice, morte, doença ou desemprego: essa categoria engloba os diferentes programas e ações da previdência social (aposentadorias, pensões e auxílios) geral e do setor público, saúde, assistência social e seguro-desemprego<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Castro, J. A. – Política Social no Brasil Contemporâneo. (mimeo) Ipea. Brasília, 2012.

**Figura 1** – Objetivos e políticas setoriais e transversais da política social brasileira - 2010



Fonte: Elaboração própria a partir de CASTRO (2012).

Para o segundo objetivo – Promoção Social –, agrupam-se as políticas que, a partir de determinados instrumentos, pretendem garantir aos cidadãos oportunidades e resultados mais amplos e mais equânimes de acesso aos recursos e benefícios conquistados pela sociedade em seu percurso histórico. Tais políticas compreendem um vasto espectro de ações que abarca desde a formação e desenvolvimento do cidadão – casos da educação, do acesso à cultura e das políticas de trabalho e renda que buscam a qualificação profissional e regulação do mercado de trabalho –, até a democratização do acesso a ativos – como as políticas voltadas à agricultura familiar (acesso a crédito, extensão rural, reforma agrária), à economia solidária, à habitação, à mobilidade urbana.

Além disso, é desenvolvida uma série de políticas de corte mais transversal, que podem ter caráter tanto de proteção como de promoção social, como são as ações voltadas para a igualdade de gênero e para a igualdade racial, assim como aquelas destinadas especificamente às etapas do ciclo de vida, como são as políticas para as crianças, adolescentes, juventudes e idosos.

Essa tipologia analítica não se encaixa de modo perfeito, entretanto, à metodologia utilizada na mensuração do Gasto Social Federal por áreas de atuação, tal como realizada neste trabalho e nos anteriores – numa “tradição” que já alcança 15 anos.

Uma primeira distinção importante é que, quando abordamos as políticas sociais pela ótica dos riscos e/ou ciclo de vida, as políticas de cunho previdenciário se aproximam. Entretanto, ao olhar o público beneficiário, as regras institucionais, aspectos jurídicos etc, percebe-se que há grandes distinções entre o regime de previdência destinado aos trabalhadores do setor privado e o regime de previdência destinado aos servidores públicos<sup>4</sup>. Com grandes diferenças em termos dos seus impactos distributivos e redistributivos. Além disso, como a separação é possível, em termos de visibilidade orçamentária, e justificável, pois os benefícios previdenciários ao servidor federal possuem relevância macroeconômica per si, faz sentido para os objetivos de mensuração, explicitação e análise dos gastos do governo federal em políticas sociais que esses regimes previdenciários apresentem-se em áreas de atuação separadas.

Outra questão importante é que a divisão por áreas de atuação aqui proposta não lida com as políticas ditas transversais. Por pelo menos duas razões. A primeira razão é que seria, sim, possível revelar os gastos com aquelas políticas que trazem referência a alguma destas transversalidades no seu nome ou objetivo; ou que têm origem em algum dos órgãos respectivos – como, por exemplo, a Seppir ou SPM. Mas aí a imagem resultante seria enganosa, pois a essência das políticas transversais é tensionar e resignificar as políticas setoriais clássicas, em outras palavras, a importância de um órgão como a Seppir não pode ser medida apenas pelo orçamento que executa diretamente, mas também pelo sucesso que tem – ou não – em conseguir incorporar a preocupação com a questão racial nas políticas a cargo dos ministérios da Saúde ou da Educação, ou na atuação do Judiciário, enfim.

Nesse sentido, uma forma mais adequada de apresentar essas temáticas seria a construção de estudos que pretendessem incorporar todos os programas e ações que deveriam ser tensionados por essas políticas transversais – a semelhança, por exemplo, do “Orçamento da Criança” realizado pelo Inesc. E aí reside a segunda razão pela qual aqui não poderíamos realizar tarefa semelhante: se o objetivo é revelar e analisar o conjunto do Gasto Social Federal, incorporar a lente das transversalidades implicaria obrigatoriamente “duplas e triplas contagens” – uma vez que a mesma política de educação poderia ter que ser considerada para

---

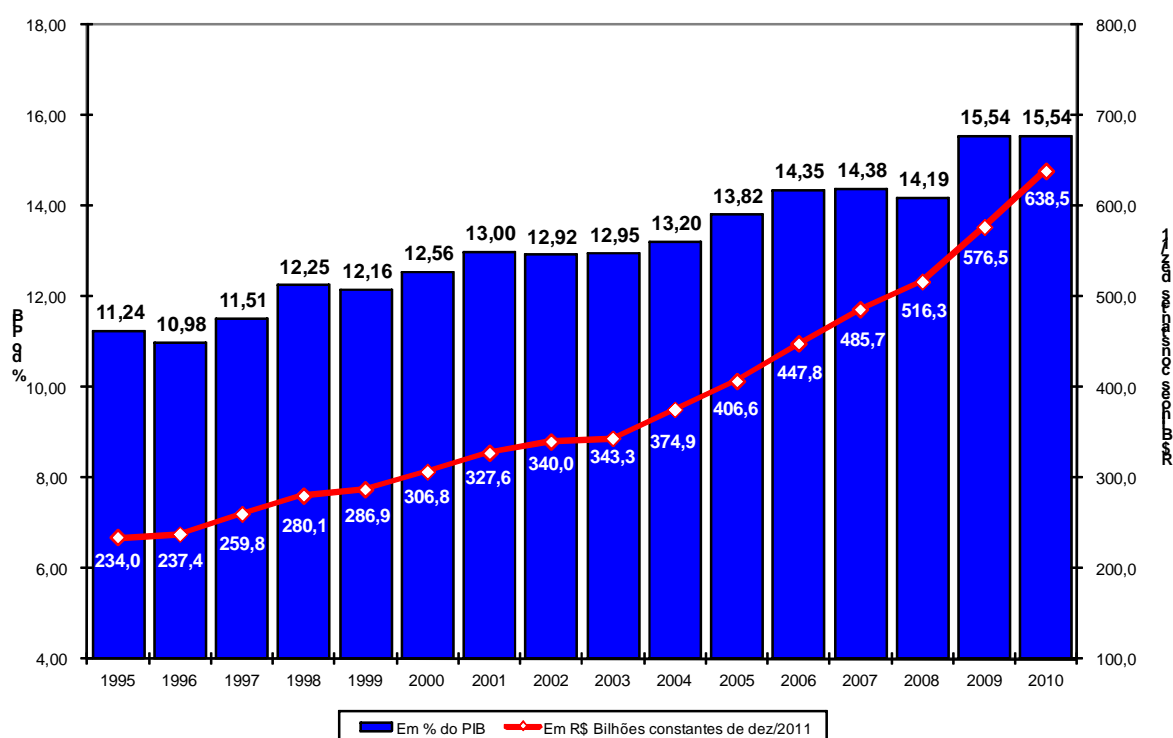
<sup>4</sup> Que, por sua vez, apresenta distinções também importantes em seus “subsistemas” – executivo civil, executivo militar, legislativo e judiciário.

“juventude” e “igualdade racial”, uma mesma política de saúde, para “igualdade racial” e “igualdade de gênero”, e assim sucessivamente<sup>5</sup>.

### 3. Trajetória do Gasto Social Federal

O resultado do dimensionamento do Gasto Social Federal (GSF) para o período de 1995 a 2010 é apresentado no Gráfico 1. Os valores apresentados estão deflacionados mês a mês para R\$ constantes de dezembro de 2011, pelo IPCA, e também em percentuais do PIB, como indicador da prioridade macroeconômica<sup>6</sup> aplicada ao GSF no período.

**Gráfico 1 – Trajetória do Gasto Social Federal, 1995 a 2010.**



Fonte: SIAFI/SIDOR Elaboração: Disoc/Ipea.

<sup>5</sup> Já há considerável dose de arbitrariedade na definição das áreas de atuação aqui atualizadas, como, por exemplo a decisão de lançar os gastos com hospitais universitários em saúde e não em educação, ou os gastos com merenda escolar em alimentação e nutrição, em vez de educação. Tentar incorporar as transversalidades poderia tornar o trabalho global inviável – ainda que seja plenamente factível a construção de “orçamentos” específicos para cada um dos temas transversais listados na Figura 2.

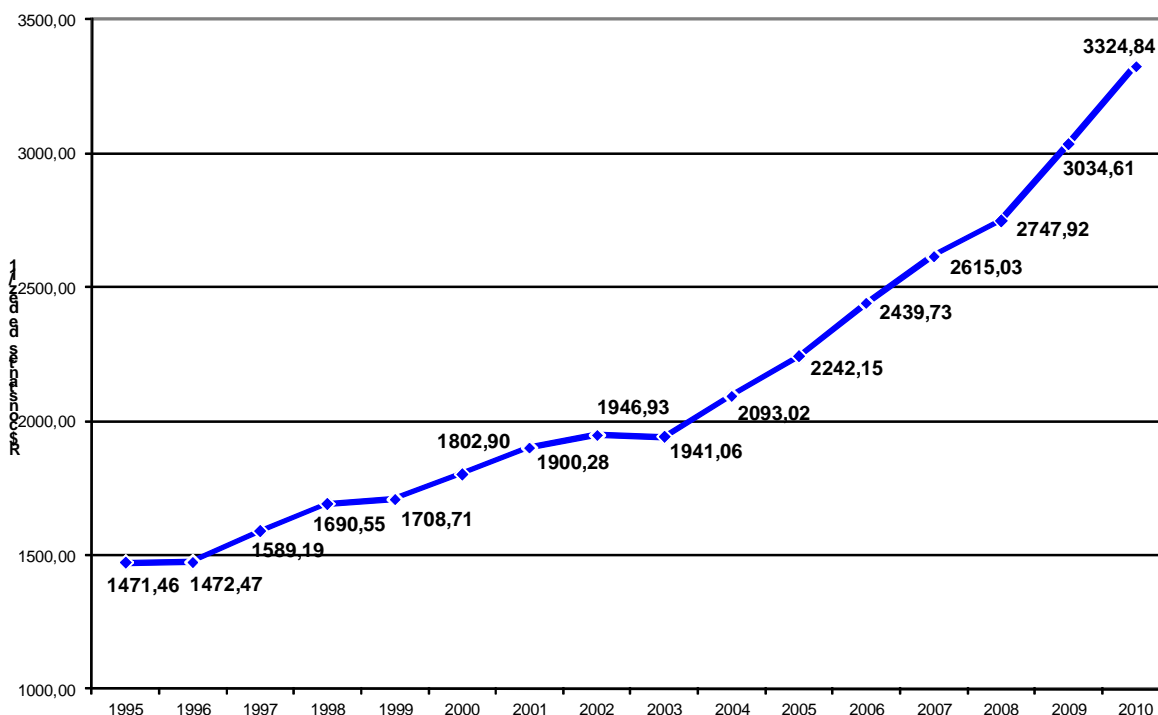
<sup>6</sup> Dentre outros indicadores, são fundamentais e obrigatórios nas análises de finanças públicas os de “prioridade macroeconômica” – que consiste em medir o volume de recursos alocados em uma política pública enquanto percentual do PIB – e o de “prioridade fiscal” – que mede o volume de recursos alocados em uma política pública enquanto percentual do total dos gastos públicos.



O Gráfico 1 demonstra a elevação permanente dos gastos sociais do governo federal em todo o período. O GSF partiu de R\$ 234,0 bilhões em 1995 para alcançar os R\$ 638,5 bilhões em 2010. Um crescimento real de 172% em 16 anos. Se considerado também o crescimento populacional no mesmo período – v. Gráfico 2 –, observa-se que o GSF *per capita* mais que dobrou em termos reais, passando de R\$ 1.471,46 em 1995 para R\$ 3.324,84 em 2010.

Essa trajetória de crescimento, embora permanente, não foi homogênea. Há momentos mais lentos – como 2002/2003 – e outros mais velozes – como 1996/1997 e 2006/2007. É perceptível também, a partir do gráfico, que a importante elevação do GSF ocorrida de 1995 a 2003 sofre uma considerável inflexão a partir de 2004, acelerando bastante a trajetória. Na primeira metade da série (1995-2002), o GSF *per capita* cresceu 32% em termos reais; na segunda metade (2003-2010), cresceu 70%. Aparentemente, nova aceleração ocorreu a partir de 2008. Em parte instigado pela resposta ao desembarque da crise internacional no país, esse novo ritmo da crescimento do GSF não deu sinais de frenagem em 2010. Ainda é cedo, de todo modo, para considerá-la uma inflexão estrutural.

**Gráfico 2** – Trajetória do Gasto Social Federal *per capita*, 1995 a 2010.



Fonte: SIAFI/SIDOR e Ipeadata. Elaboração: Disoc/Ipea.

Na comparação com o PIB – v. Gráfico 1 –, a trajetória do GSF assume um desenho diferente. O resultado final continua sendo positivo: no período analisado, agregam-se às políticas sociais federais recursos da ordem de 4,3 p.p do PIB – sendo 1,7 p.p. entre 1995 e 2003; e 2,6 p.p. entre 2004 e 2010. E os momentos de desaceleração do crescimento real do GSF, ocorridos em 1998/1999 e em 2002/2003 – não por acaso, conjunturas de crise econômica<sup>7</sup> –, reaparecem, à semelhança do observado na trajetória calculada para o GSF em termos *per capita*<sup>8</sup>.

Apesar do crescimento contínuo do GSF em valores reais nos últimos anos, a parcela do PIB destinada aos gastos sociais do governo federal manteve-se estável – com viés de queda inclusive – entre 2006 e 2008, para então dar um salto inédito em 2009, e repetir o mesmo patamar no ano seguinte. Esse movimento merece um olhar mais cuidadoso.

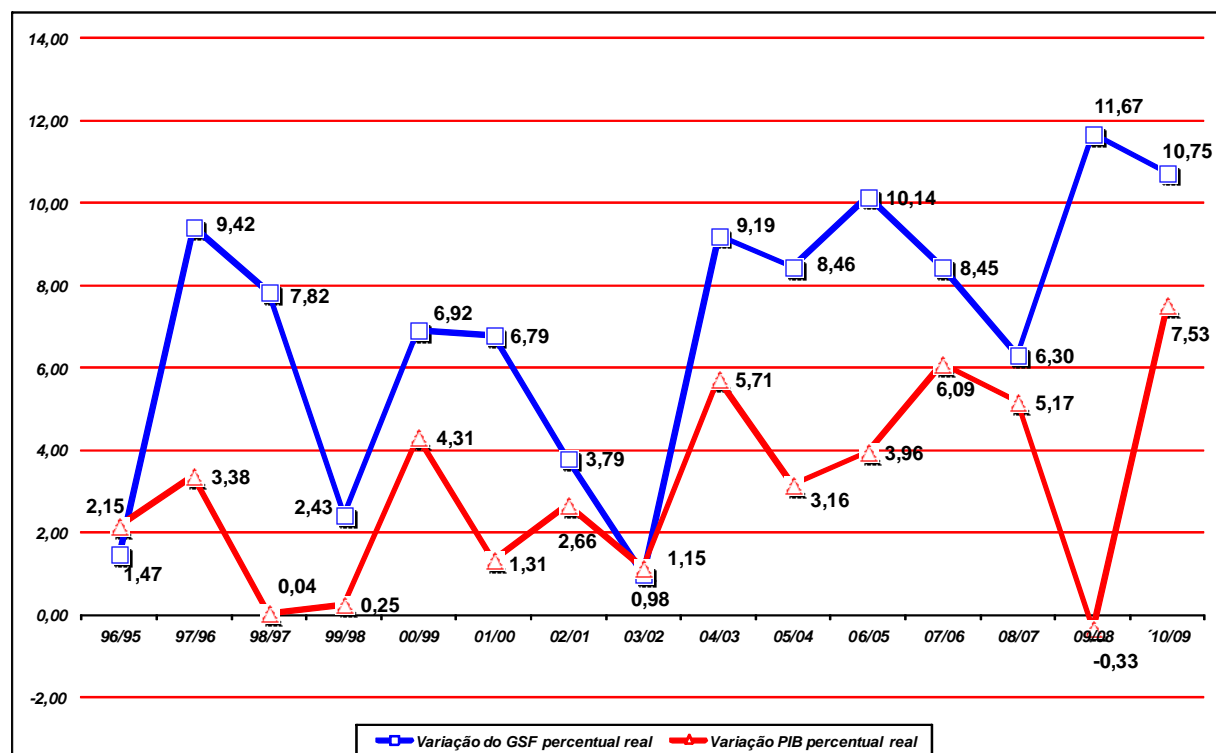
É importante ressaltar que a estabilidade do GSF em termos do PIB vinha ocorrendo apesar de um ritmo acelerado de crescimento em termos *per capita*. Ou seja, os gastos sociais cresceram entre 2006 e 2008, mas não ao ponto de exigir uma parcela maior do PIB para tal. Esse aparente paradoxo explica-se pelo ritmo mais pujante de crescimento da economia brasileira que ocorria então. Com o PIB crescendo rapidamente, foi possível absorver um GSF maior sem que isso acarretasse um esforço maior para a economia em seu conjunto. Inclusive, a parcela do PIB destinada às políticas sociais do governo federal reduziu-se levemente em 2008.

---

<sup>7</sup> Ver Castro et alli Gasto Social e Política Macroeconômica: Trajetórias e Tensões no Período 1995-2005. Brasília: Ipea, 2008 (Texto para Discussão, n. 1324).

<sup>8</sup> A estimativa aqui realizada pela metodologia de áreas de atuação revela um GSF para o ano de 2010 de 15,54% do PIB. Importante lembrar que estimativa realizada anteriormente, pelo método “institucional”, chegou a patamar bastante próximo, 15,4% do PIB. O que confirma sua utilidade para a geração de uma estimativa precoce do GSF global, ainda que não permita a realização de análises área por área. Ver Comunicado do Ipea nº 108, 2011.

**Gráfico 3 – Taxas de Crescimento Real do Gasto Social Federal e do PIB, 1995 a 2010.**



Fonte: SIAFI/SIDOR e Ipeadata. Elaboração: Disoc/Ipea.

É sob esse mesmo prisma que se deve observar o “salto” ocorrido na parcela do PIB alocada no GSF em 2009. Com os impactos da crise econômica na economia brasileira, que foram mais intensos entre o último trimestre de 2008 e o primeiro semestre de 2009, a economia brasileira entrou em recessão. A recuperação foi rápida, a partir do segundo semestre de 2009, frente a outros países que enfrentaram taxas negativas de crescimento. Nesse sentido, é necessário lembrar que ao menos uma parcela do forte crescimento do GSF em relação ao PIB nesse ano – de 14,4% em 2008 para 15,5% em 2009 – poderia ser atribuído a um “efeito composição”: os gastos sociais (numerador) continuaram crescendo, enquanto o PIB (denominador) permaneceu o mesmo.

Entre 2009 e 2010, retorna-se ao ritmo anterior à crise – forte crescimento do GSF em simultâneo ao forte crescimento do PIB (v. Graf. 3) –, o que permite ao percentual do PIB manter-se quase inalterado (v. Graf 2) apesar de o crescimento do GSF continuar intenso, seja em valores reais agregados (v. Graf 1), seja em valores reais *per capita* (v. Graf. 2). Porém, essa estabilidade observada em 2010 encontra-se em um patamar bastante superior em relação ao vigente no período 2006/2008 (v. Gráfico 1) – o que parece indicar que, para além das

respostas à crise internacional, também mudanças estruturais foram engendradas nas políticas sociais em 2009, com impactos perenes no GSF<sup>9</sup>. O que não é exatamente surpreendente, pois, como já apontado em trabalhos anteriores<sup>10</sup>, 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.

---

<sup>9</sup> Além das políticas sociais, medidas importantes de política monetária e fiscal foram implementadas, como redução de tributos, redução do superávit primário, redução na taxa de juros, atuação dos bancos públicos etc. (ver BARBOSA, N.; SOUZA, J.A.P.- A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: Garcia, M.A.; Sader, E. (Org.)- Brasil, entre o passado e o futuro. Fundação Perseu Abramo, Boitempo Editorial: São Paulo, 2010.). Apenas com as reduções tributárias – no IRPF e IPI, principalmente – estima-se uma “perda” de arrecadação de R\$ 12,5 bilhões. O conjunto das medidas, embora importante para o estímulo à recuperação econômica, foi relativamente menos custoso em termos fiscais, seja em comparação com outros países (v SANTOS, C.H.- Um panorama das finanças públicas brasileiras 1995/2009. In: CASTRO, J.A.; SANTOS, C.H.; RIBEIRO, J.A.C.- Tributação e equidade no Brasil: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009. Ipea: Brasília, 2010.), seja em termos dos impactos estimados de longo prazo sobre os “fundamentos macroeconômicos” da economia brasileira – (v. Pires, M.; Goto, F.; Rocha, B. – La política fiscal en tiempos de crisis. Revista Cepal, 102. Cepal: Santiago, 2010.).

<sup>10</sup> V. seção 3 do Comunicado do Ipea nº98, e o capítulo “Política Social e Desenvolvimento” em Ipea - Políticas Sociais: acompanhamento e análise, nº 18. Ipea: Brasília, 2010.

#### 4. Composição do Gasto Social Federal: trajetória das áreas de atuação

Para além dos movimentos mais recentes, influenciados ou não pela reação à crise econômica, é importante perceber que o movimento global de crescimento do GSF é composto pelas diferenciadas trajetórias percorridas pelas distintas áreas sociais. Em outras palavras, as áreas sociais não elevam seus recursos todas no mesmo ritmo, o que leva a alterações na composição interna do GSF: o perfil do Gasto Social Federal altera-se com algumas áreas ganhando mais espaço que outras. Ainda que sob essas recomodações, o núcleo da política social federal manteve-se localizado nas seguintes áreas de atuação: previdência social, benefícios a servidores, saúde, assistência social, educação, e emprego e defesa do trabalhador. Juntas, essas seis áreas sempre absorveram cerca de 95% do total do GSF no período de 1995 a 2010.

**Tabela 1 – Trajetória do Gasto Social Federal, 1995 a 2010, por área de atuação**

Áreas de Atuação	Em R\$ Bilhões Constantes Dez/2011 (corrigidos pelo IPCA mensal)															
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Alimentação e Nutrição	2,3	1,3	2,0	2,5	2,6	2,6	2,5	2,3	2,3	2,0	2,3	2,7	2,7	2,6	3,2	4,5
Assistência Social	1,7	2,0	3,8	5,5	6,8	9,8	12,4	15,8	17,4	21,4	24,4	28,3	31,5	35,4	39,4	44,2
Benefícios Servid. Púb. Federais	51,5	49,5	52,9	56,2	58,4	60,5	65,3	67,9	63,4	65,8	67,4	70,3	75,4	79,5	86,5	93,1
Cultura	0,5	0,6	0,5	0,4	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5	0,7	0,8	0,9	1,1	1,2	1,4	1,7
Desenvolvimento Agrário	3,2	2,9	4,8	4,6	3,7	3,6	3,8	3,1	2,8	3,8	5,0	6,1	6,7	6,0	6,2	4,9
Educação	19,7	17,3	16,7	18,1	18,3	21,2	20,7	19,9	18,8	20,7	22,7	25,3	29,4	31,9	37,6	45,5
Emprego e Def. do Trabalhador	11,1	12,1	12,0	13,4	12,4	12,8	14,2	14,9	14,7	15,5	17,4	21,6	24,9	27,0	33,1	33,8
Habituação e Urbanismo	2,3	3,7	10,2	7,5	6,1	10,5	8,0	9,0	7,8	8,5	11,3	12,5	13,8	20,4	28,1	33,1
Previdência Social	103,7	113,7	116,5	131,8	136,0	141,2	151,5	160,2	172,9	188,9	206,1	224,8	238,2	247,2	266,1	303,5
Saneamento	0,7	1,7	2,7	4,0	2,3	2,7	5,6	2,2	0,9	1,5	2,3	2,9	6,0	5,9	7,4	5,4
Saúde	37,3	32,7	37,8	36,0	39,8	41,4	43,0	44,2	41,9	46,1	46,8	52,4	55,9	59,3	67,6	68,8
<b>GSF Total</b>	<b>234,0</b>	<b>237,4</b>	<b>259,8</b>	<b>280,1</b>	<b>286,9</b>	<b>306,8</b>	<b>327,6</b>	<b>340,0</b>	<b>343,3</b>	<b>374,9</b>	<b>406,6</b>	<b>447,8</b>	<b>485,7</b>	<b>516,3</b>	<b>576,5</b>	<b>638,5</b>

Áreas de Atuação	Em % do PIB															
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Alimentação e Nutrição	0,11	0,06	0,09	0,11	0,11	0,11	0,10	0,09	0,09	0,07	0,08	0,09	0,08	0,07	0,09	0,11
Assistência Social	0,08	0,09	0,17	0,24	0,29	0,40	0,49	0,60	0,66	0,75	0,83	0,91	0,93	0,97	1,06	1,07
Benefícios Servid. Púb. Federais	2,46	2,28	2,35	2,46	2,48	2,47	2,58	2,57	2,38	2,31	2,29	2,25	2,23	2,18	2,33	2,26
Cultura	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04	0,04
Desenvolvimento Agrário	0,16	0,14	0,21	0,20	0,16	0,15	0,15	0,12	0,11	0,14	0,17	0,20	0,20	0,17	0,17	0,12
Educação	0,95	0,80	0,74	0,79	0,78	0,87	0,83	0,76	0,71	0,73	0,77	0,81	0,88	0,88	1,02	1,11
Emprego e Def. do Trabalhador	0,53	0,56	0,53	0,59	0,53	0,52	0,56	0,56	0,55	0,55	0,59	0,69	0,74	0,74	0,89	0,82
Habituação e Urbanismo	0,11	0,17	0,45	0,33	0,26	0,43	0,32	0,35	0,29	0,30	0,39	0,40	0,41	0,56	0,76	0,81
Previdência Social	4,98	5,25	5,15	5,76	5,75	5,77	6,00	6,08	6,52	6,65	7,00	7,20	7,04	6,78	7,16	7,38
Saneamento	0,03	0,08	0,12	0,18	0,10	0,11	0,23	0,09	0,03	0,05	0,08	0,09	0,18	0,16	0,20	0,13
Saúde	1,79	1,53	1,67	1,58	1,69	1,70	1,71	1,68	1,58	1,62	1,59	1,68	1,66	1,63	1,82	1,68
<b>GSF Total</b>	<b>11,24</b>	<b>10,98</b>	<b>11,51</b>	<b>12,25</b>	<b>12,16</b>	<b>12,56</b>	<b>13,00</b>	<b>12,92</b>	<b>12,95</b>	<b>13,20</b>	<b>13,82</b>	<b>14,35</b>	<b>14,38</b>	<b>14,19</b>	<b>15,54</b>	<b>15,54</b>

Áreas de Atuação	Participação percentual de cada área de atuação no total do GSF															
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Alimentação e Nutrição	1,0	0,5	0,8	0,9	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7	0,5	0,6	0,6	0,6	0,5	0,6	0,7
Assistência Social	0,7	0,8	1,5	2,0	2,4	3,2	3,8	4,6	5,1	5,7	6,0	6,3	6,5	6,9	6,8	6,9
Benefícios Servid. Púb. Federais	21,9	20,8	20,4	20,1	20,4	19,7	19,9	19,9	18,4	17,5	16,6	15,7	15,5	15,4	15,0	14,6
Cultura	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3
Desenvolvimento Agrário	1,4	1,2	1,8	1,7	1,3	1,2	1,2	0,9	0,8	1,0	1,3	1,4	1,4	1,2	1,1	0,8
Educação	8,5	7,3	6,4	6,5	6,4	6,9	6,4	5,9	5,5	5,6	5,6	5,7	6,1	6,2	6,5	7,2
Emprego e Def. do Trabalhador	4,7	5,1	4,6	4,8	4,3	4,1	4,3	4,4	4,3	4,1	4,3	4,8	5,1	5,2	5,7	5,3
Habituação e Urbanismo	1,0	1,6	3,9	2,7	2,1	3,5	2,4	2,7	2,3	2,3	2,8	2,8	2,9	4,0	4,9	5,2
Previdência Social	44,3	47,8	44,8	47,0	47,3	45,9	46,2	47,1	50,4	50,3	50,7	50,2	49,0	47,8	46,1	47,5
Saneamento	0,3	0,7	1,0	1,4	0,8	0,9	1,7	0,7	0,3	0,4	0,6	0,7	1,2	1,2	1,3	0,9
Saúde	15,9	13,9	14,5	12,9	13,9	13,5	13,1	13,0	12,2	12,3	11,5	11,7	11,5	11,5	11,7	10,8
<b>GSF Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: SIAFI/SIDOR e Ipeadata. Elaboração: Disoc/Ipea

No ano de 1995, foram destinados à área de previdência social<sup>11</sup> cerca de 5% do PIB. Cresceu rapidamente no triênio seguinte, chegando a 5,76% do PIB em 1998, patamar onde permaneceu até 2001, quando retomou seu crescimento, chegando a 7,2% do PIB em 2006. No entanto, é importante ressaltar que isso se dá sob um aumento importante na proteção social proporcionada por essa política. O número de beneficiários atendidos cresceu continuamente: partindo de 14,5 milhões em 1995, chegou a 17,5 milhões em 2000; 21,2 milhões, em 2005; e 24,4 milhões de beneficiários em 2010<sup>12</sup>. O poder aquisitivo do piso do benefício também se elevou. Vinculado ao salário mínimo – que teve aumento real acima de 130% no período de 16 anos aqui analisado<sup>13</sup> –, o piso é o valor recebido por cerca de 2/3 do total de beneficiários do RGPS.

Entre 1995 e 2010, a cobertura previdenciária da população idosa flutuou entre 76% e 78% – em 2009, 77,0% dos cidadãos com mais de 60 anos receberam mensalmente os benefícios previdenciários<sup>14</sup>. Mas permanece como enorme desafio a baixa cobertura da previdência social entre os trabalhadores ativos: embora a formalização do mercado de trabalho brasileiro tenha avançado de modo importante nos últimos anos, o percentual de trabalhadores que contribuem para o INSS permanece muito baixo – eram 38,0% da PEA em 1995 e 45,8% da PEA em 2009<sup>15</sup>. Desse modo, um grande contingente de trabalhadores continua fora da proteção do INSS no presente – o que compromete não apenas o acesso a aposentadorias por idade ou tempo de contribuição no futuro, mas desde já o acesso a benefícios temporários como auxílio-maternidade e auxílio-doença, e a aposentadorias por invalidez e pensões por morte.

---

<sup>11</sup> Relembremos que na área de atuação “previdência social” constam as despesas relativas apenas ao regime Geral de Previdência Social. As despesas relativas à previdência do servidor público federal estão destacadas, constando na área de atuação “benefícios a servidores”.

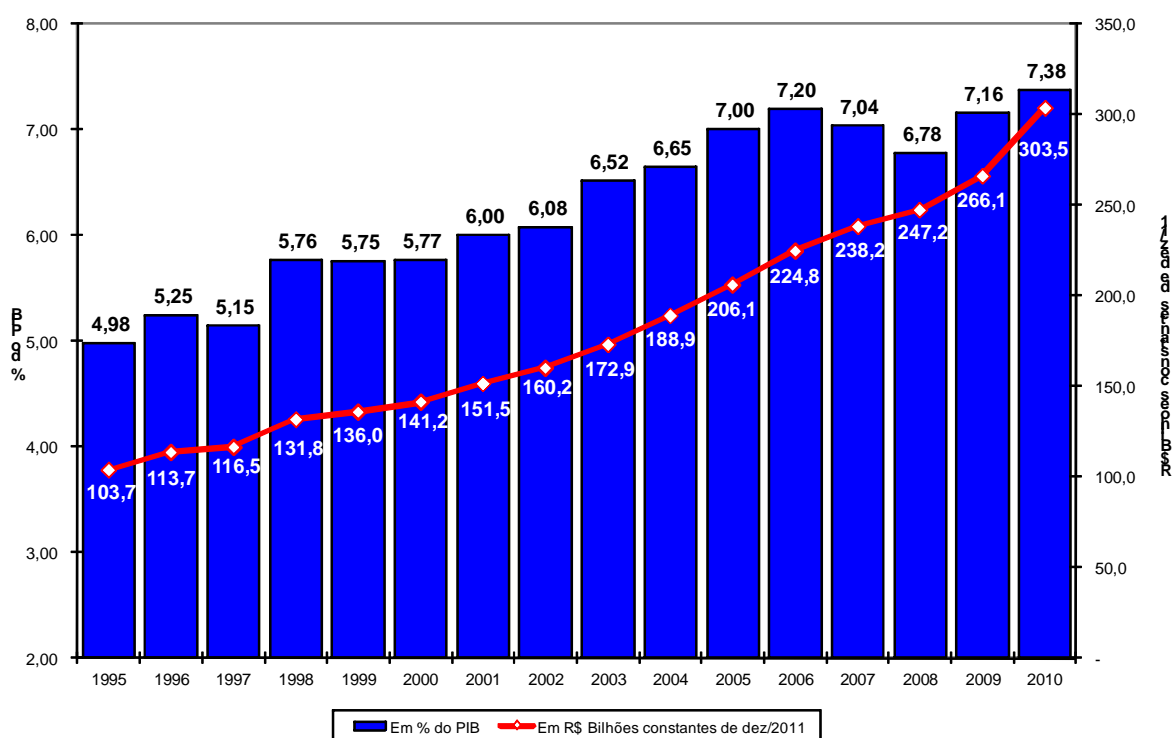
<sup>12</sup> Fonte: MPS. Boletim Estatístico da Previdência Social.

<sup>13</sup> Fonte: Ipeadata. Variação real acumulada de 130,68% entre janeiro de 1995 e dezembro de 2010.

<sup>14</sup> Para essa elevada cobertura contribuem também os 3,3 milhões de aposentados e pensionistas dos Regimes Próprios nas três esferas e governo. Fonte: Anexo Estatístico do Boletim Políticas Sociais: acompanhamento e análise, nº 19. Disponível no sítio do Ipea.

<sup>15</sup> Se forem considerados também os funcionários públicos que contribuem não para o INSS, mas para Regimes Próprios de Previdência Social, o percentual de trabalhadores ativos cobertos pela proteção previdenciária é um pouco maior: 41,8% da PEA em 1995 e 49,4% da PEA em 2009. Fonte: Anexo Estatístico do Boletim Políticas Sociais: acompanhamento e análise, n. 19. Disponível no sítio do Ipea.

**Gráfico 4 – Trajetória do Gasto Social Federal, 1995 a 2010: Previdência Social**



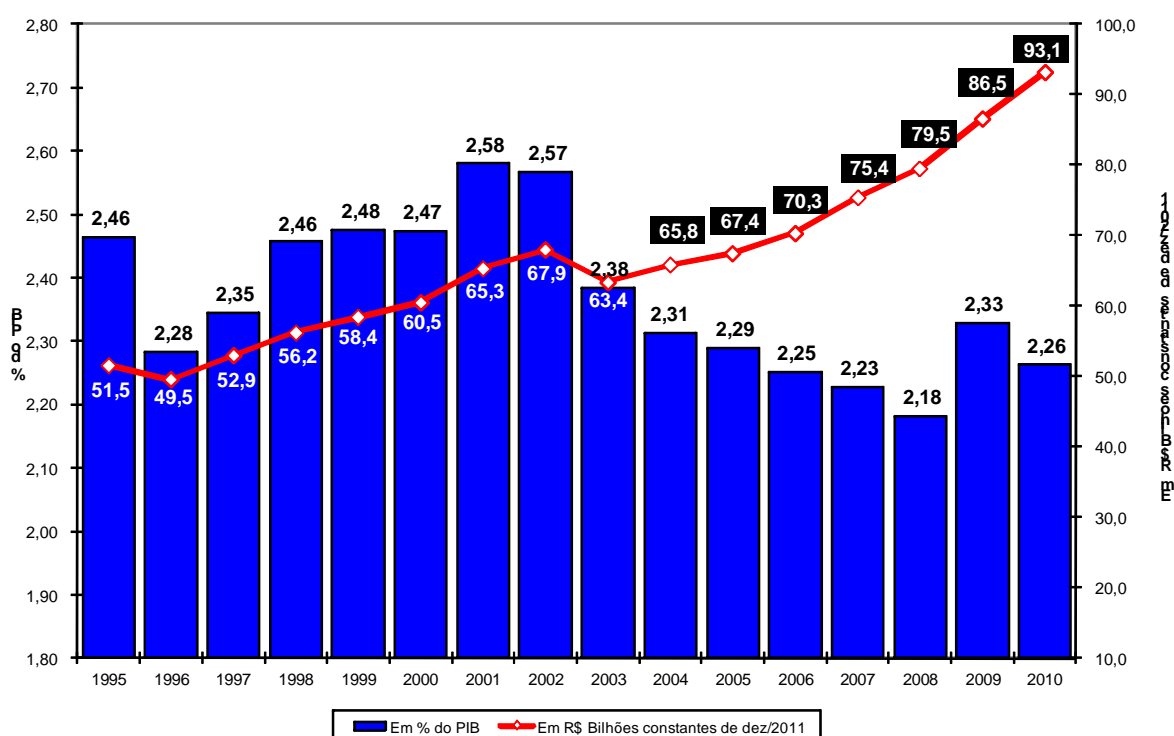
Fonte: SIAFI/SIDOR e Ipeadata. Elaboração: Disoc/Ipea.

O forte crescimento do PIB nos anos de 2007 e 2008 permitiu “acomodar” melhor os aumentos no valor dos benefícios, de modo que a parcela do PIB destinada à previdência recuou até 6,8% – em outras palavras, o crescimento real da economia como um todo foi superior à elevação nas despesas dessa área nesses anos. Com a interrupção do crescimento do PIB na virada de 2008 para 2009, a trajetória dos gastos da previdência social voltou a exigir maior fatia do PIB, alcançando 7,16% em 2009. Mesmo com a retomada do crescimento econômico acelerado, os gastos destinados a essa área cresceram também fortemente, e o percentual do PIB elevou-se para 7,38 em 2010.

No período de 1995 a 2002, a área da previdência social foi responsável por absorver algo entre 44,3% e 48,1% do total do GSF, fluando nesse intervalo conforme os movimentos de aceleração e desaceleração no crescimento de suas despesas. Mudou de patamar nos anos de 2003 a 2007, passando a absorver entre 50,2% e 50,7% do total dos gastos sociais do governo federal. Nos últimos anos da série, o ritmo do crescimento conjunto das outras áreas sociais superou o da previdência, que então “perdeu” espaço relativamente: respondeu “apenas” por 46,1% do GSF em 2009, para então novamente se ampliar, alcançando uma parcela de 47,5% do GSF em 2010. Índice ainda inferior, entretanto, ao verificado no ano de 2005 – 50,6% – quando a participação no PIB dessa área foi de 7,0%.

A segunda área em termos de volume de recursos é a de benefícios a servidores públicos – onde estão alocados os benefícios previdenciários dos inativos e pensionistas da União, além dos gastos com assistência médica e outros benefícios e auxílios diversos, como auxílio-alimentação e auxílio-creche. Nos anos de 1995 a 2000, o quantitativo de servidores federais inativos e/ou instituidores de pensão aumentou de 802 mil para 931 mil – a partir daí, continuaria crescendo, apenas um pouco mais lentamente: para 971 mil vínculos em 2005; e 983 mil em 2008<sup>16</sup>. Adicionalmente, além da pressão sobre as despesas causada pelo “crescimento vegetativo” dos beneficiários da previdência do servidor público federal, há que se atentar para a evolução do valor médio do benefício. Ainda que com diferenciais importantes entre órgãos e poderes da União, a trajetória das remunerações percebidas pelos inativos e pensionistas tem superado a inflação – com ganhos reais acima de 35% no período de 2003 a 2009. Um ganho real considerável, fruto da recomposição salarial do funcionalismo federal em geral e da reestruturação de algumas carreiras em particular.

**Gráfico 5** – Trajetória do Gasto Social Federal, 1995 a 2010: Benefícios a Servidores Públicos Federais



Fonte: SIAFI/SIDOR e Ipeadata. Elaboração: Disoc/Ipea.

<sup>16</sup> Em 2009, o dado oficial cai para 939 mil. Mas, como a alteração se deve fundamentalmente a mudanças metodológicas, preferimos, por enquanto, considerar aqui a informação para 2008, para fins de comparação. Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal, MPOG/SRH, nos 116 e 117.



Ao longo de quase todo o período, as despesas dessa área cresceram em termos reais. Apenas em 2003 houve uma queda de patamar importante – consequência principalmente dos impactos do ajuste fiscal na folha salarial da União<sup>17</sup>. Em seguida, mesmo nessas novas bases, o crescimento acima da inflação foi retomado. Tal trajetória, nos primeiros anos do período aqui analisado, levou ao aumento da parcela do PIB absorvida pela área de benefícios a servidores: de 2,3% do PIB em 1996, quase alcançou os 2,6% nos anos de 2000 e 2001. A partir daí, seja devido à mudança de patamar ocorrida em 2003, seja pela aceleração no crescimento do PIB, retornou para a parcela de 2,3% do PIB em 2004 e 2005, chegando a 2,2% em 2008. Em 2009, com a estagnação do PIB, sua parcela voltou a subir, para 2,33%. Em 2010, seu ritmo de crescimento foi um pouco inferior ao da economia com um todo, e o percentual do PIB absorvido por essa área recuou para 2,26% – patamar ainda superior ao vigente antes da crise.

Ainda assim, permanece em curso uma trajetória de redução relativa dessa área frente ao conjunto do GSF. Responsável por 21,9% dos gastos sociais do governo federal em 1995, sua parcela passou a oscilar entre 20,8% e 19,7% nos anos de 1996 a 2002. A partir disso, seja pela redução no ritmo de crescimento dessas despesas, seja pela aceleração de outras áreas sociais, a perda de participação relativa dessa área na composição do GSF intensificou-se: chegando a 16,6% do total do GSF em 2005, e a uma fatia de 14,6% em 2010.

A área de saúde percorreu uma trajetória bastante irregular em termos de destinação de recursos. Logo de início, sofreu uma queda significativa de 1,8% do PIB em 1995 para 1,53% no ano seguinte. A partir daí, flutuou durante todo o período entre 1,58% e 1,71% do PIB – o que, em um contexto de crescimento do conjunto do GSF, significou de fato uma estagnação na destinação federal de recursos para a área. O que não é de modo algum uma surpresa. A criação da CPMF, na segunda metade da década de 1990, que tinha por objetivo servir como fonte de recursos federais adicionais para a saúde pública, acabou resultando em fonte substitutiva – ou seja, cobria a saída de outras fontes de recursos para outros setores do gasto público<sup>18</sup>. Mesmo assim, cumpriu um papel importantíssimo: ao permitir maior estabilidade aos fluxos financeiros ao setor saúde, foi possível regularizar as transferências de recursos para estados e municípios nas bases estabelecidas pela NOB 01/96 e fortalecer o processo de descentralização<sup>19</sup>.

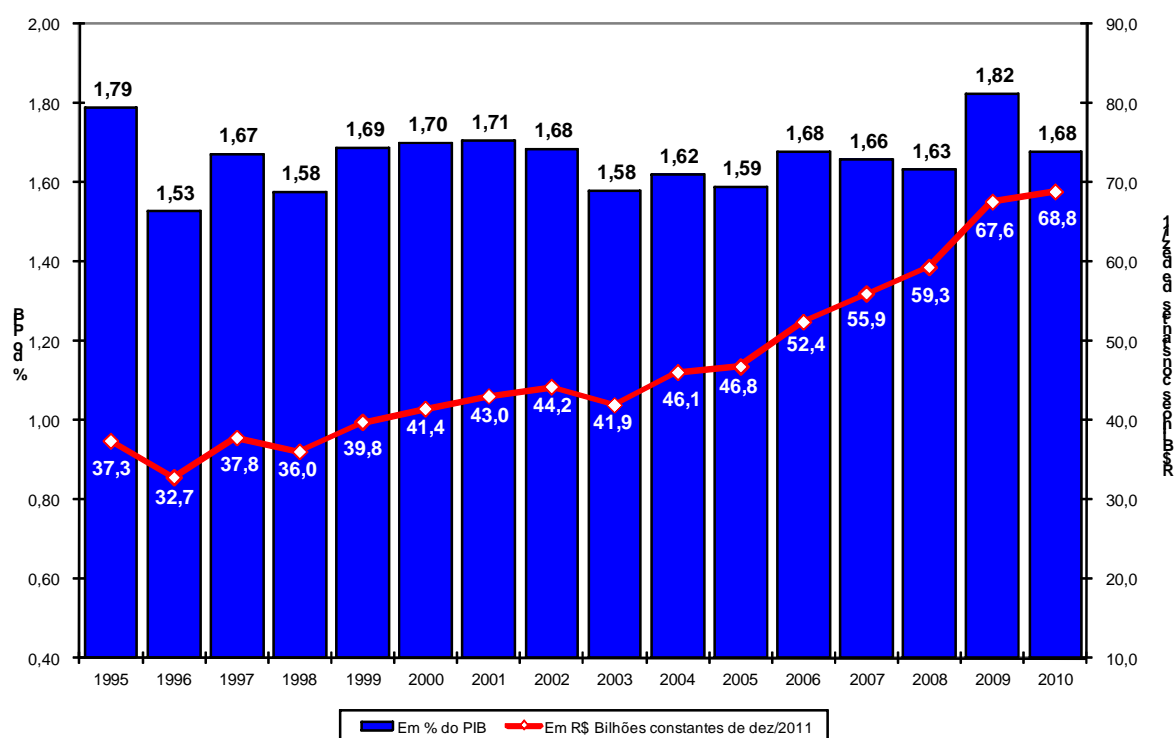
---

<sup>17</sup> Com o reajuste salarial de 0,1% para um período em que a inflação acumulada superara os dois dígitos.

<sup>18</sup> Ver PIOLA, S.; REIS, C.O.; RIBEIRO, J.A.C.- Financiamento das políticas sociais: o caso do Ministério da Saúde. Revista do Serviço Público, Ano 51, n. 3. ENAP: Brasília, 2000.

<sup>19</sup> V. PIOLA et alli Vinte anos da constituição de 1988: o que significaram para a saúde da população brasileira? IPEA – Políticas Sociais: acompanhamento e análise, n. 17. Brasília, IPEA, 2009.

**Gráfico 6 – Trajetória do Gasto Social Federal, 1995 a 2010: Saúde**



Fonte: SIAFI/SIDOR e Ipeadata. Elaboração: Disoc/Ipea

Com a aprovação da Emenda Constitucional 29, as regras estabelecidas<sup>20</sup> estimularam o crescimento dos aportes de estados e municípios para a saúde, mas no caso federal, a regra de definir o volume de recursos a serem aplicados no ano por meio da correção, pela variação nominal do PIB, do valor apurado no ano anterior, teve o efeito concreto de virtualmente congelar os recursos federais destinados à área da saúde em termos da sua parcela no PIB<sup>21</sup>. Somente em 2009 o percentual do PIB aplicado pelo governo federal na área de atuação saúde superou o alcançado em 1995. Porém, no ano seguinte, o crescimento dos valores destinados a saúde, já descontada a inflação, foi bastante modesto frente ao ritmo do PIB. Como resultado, o percentual do PIB absorvido pela área voltou a recuar, permanecendo porém um pouco acima do vigente nos anos de 2007 e 2008. Em relação ao conjunto do Gasto Social Federal, a área de saúde perdeu espaço no período. Responsável por 15,9% do GSF em 1995, caiu até chegar ao patamar de 11,5% em 2005 – onde permaneceu entre os anos de 2005 a

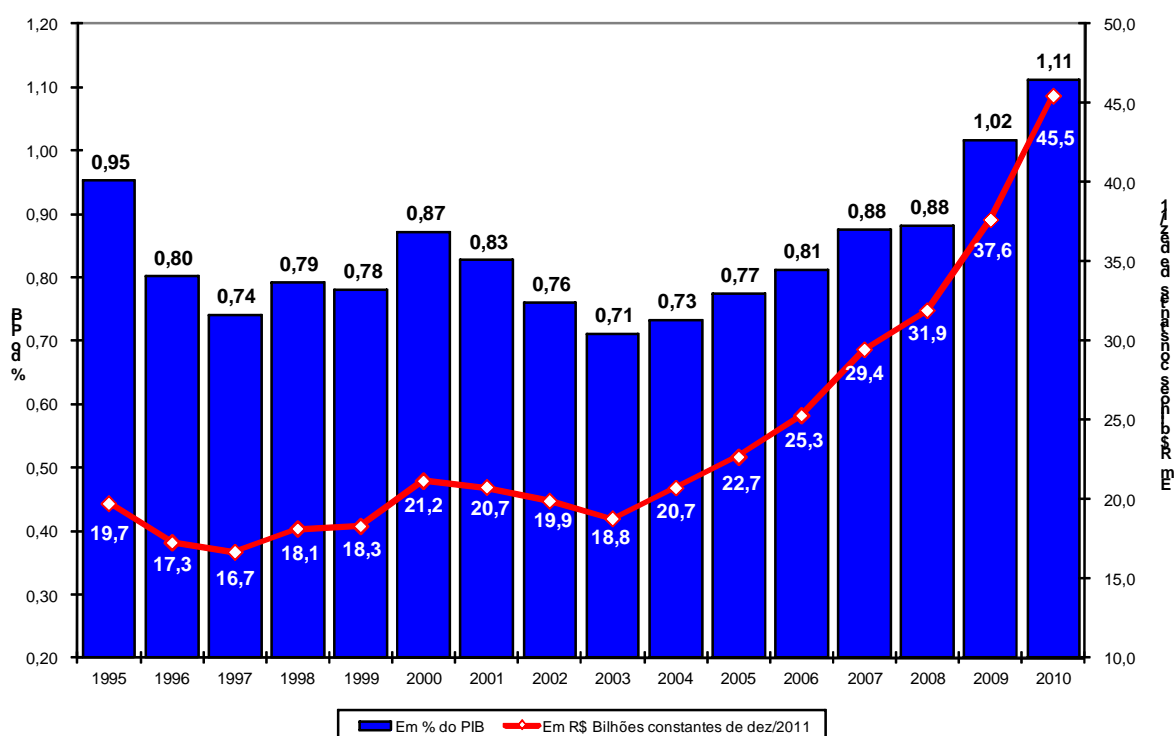
<sup>20</sup> Pela EC 29/2000, os estados devem destinar 12% e os municípios 15% de suas receitas próprias para financiar ações e serviços públicos de saúde. A União deveria destinar, no ano 2000, o montante empenhado em ações e serviços públicos de saúde no exercício de 1999 acrescido de, no mínimo, cinco por cento. Nos anos seguintes, o valor apurado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do PIB.

<sup>21</sup> RIBEIRO, J.A.C.; PIOLA, S.; SERVO, L.M. - As novas configurações de antigos problemas: financiamento e gasto com Ações e Serviços Públicos de Saúde no Brasil. Divulgação em Saúde para Debate, n. 37, CEBES: Rio de Janeiro, 2007. (Trabalho apresentado na II Jornada de Economia da Saúde. ABRES: Belo Horizonte, 2005).

2009. No ano de 2010, a área de saúde absorveu apenas 10,8% do total de recursos aplicados pelo governo federal em políticas sociais.

Quase tão preocupante foi o caminho percorrido pelos recursos destinados à área de educação. De uma parcela de 0,95% do PIB aplicada em 1995, reduziram-se os recursos dessa área para 0,74% do PIB já em 1997. Mesmo sob o impacto de inovações institucionais importantes como a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) em 1996, e a criação do FUNDEF em 1998<sup>22</sup>, seguiram-se anos em que os recursos federais destinados à área pouco cresceram, variando em torno de 0,8% do PIB.

**Gráfico 7 – Trajetória do Gasto Social Federal, 1995 a 2010: Educação**



Fonte: SIAFI/SIDOR e Ipeadata. Elaboração: Disoc/Ipea

Após nova queda ocorrida no ano de 2003, para 0,71% do PIB, houve gradual recomposição das perdas anteriores, até quase alcançar os 0,9% do PIB em 2007 e 2008, e finalmente, superar o patamar de 1% do PIB em 2009 – chegando a 1,11% do PIB em 2010. Esse crescimento recente dos gastos da área reflete a Emenda Constitucional 53, promulgada no fim de 2006 – que, entre outras medidas, substituiu o Fundef pelo Fundeb, expandindo os valores da complementação da União aos recursos estaduais e municipais aplicados na

<sup>22</sup> Castro, J.A.- Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos. In Oliveira, R.P., Santana, W. (orgs) – Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. UNESCO: Brasília 2010

educação básica<sup>23</sup> –, e também a implantação do Plano Nacional de Educação – onde se destaca o intenso processo de reestruturação e expansão das instituições federais de ensino superior e tecnológico<sup>24</sup>.

Frente a essa trajetória irregular na maior parte do período aqui analisado, a área de educação reduziu sua parcela no âmbito dos gastos sociais do governo federal – de 8,5% em 1995 para 5,5% em 2005 na composição dos recursos destinados ao GSF. A partir daí, houve alguma recuperação no volume de gastos federais dessa área nos últimos anos, elevando sua participação para 7,2% no total do GSF em 2010.

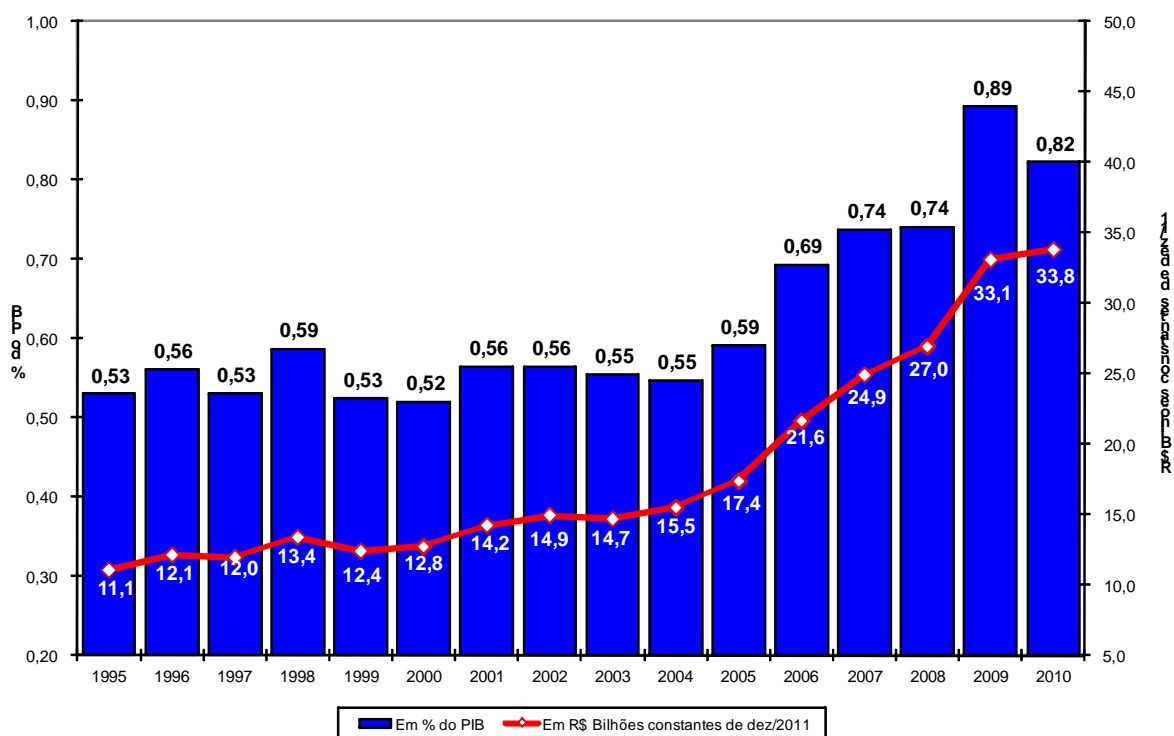
---

<sup>23</sup> Castro, J.A.- Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos. In Oliveira, R.P., Santana, W. (orgs) – Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. UNESCO: Brasília 2010

<sup>24</sup> Dados da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento (Seges) apontam que, de janeiro de 2003 a julho de 2009, o corpo de servidores públicos federais em atividade cresceu em 57 mil trabalhadores, já em termos líquidos. Destes, cerca de 29 mil na área de educação, dos quais 14 mil docentes. Uma expansão de cerca de 17% no quantitativo de servidores do setor. Outras áreas destacadas pela Seges, no mesmo período houve um acréscimo de: 9,5 mil servidores no INSS, sendo 3 mil peritos médicos; 1,1 mil servidores na Saúde; 3,6 mil servidores na Polícia Federal; 1,9 mil servidores na Polícia Rodoviária Federal; 2,2 mil na Advocacia Geral da União; e 2,4 mil na Receita Federal do Brasil, entre auditores fiscais, analistas tributários e procuradores da fazenda nacional; 4 mil servidores nas carreiras vinculadas ao Ministério do Planejamento e Orçamento – EPPGG, APO, Ipea e IBGE dentre outras; e um decréscimo de 2,7 mil servidores na Defesa.

SEGES/MPO – Evolução Setorial da Força de Trabalho no Governo Lula. Comunicado SEGES nº 01. Brasília, 2009.

**Gráfico 8 – Trajetória do Gasto Social Federal, 1995 a 2010: Emprego e Defesa do Trabalhador**



Fonte: SIAFI/SIDOR e Ipeadata. Elaboração: Disoc/Ipea

Se, de um lado, saúde e educação sofreram certa estagnação, de outro, as áreas de emprego e defesa do trabalhador e de assistência social expandiram-se consideravelmente nesses 15 anos. Os recursos alocados na área de emprego e defesa do trabalhador mantiveram-se flutuando em torno de 0,55% do PIB nos primeiros dez anos da série, entre 1995 e 2004. A partir de 2005, puxado pelo processo de aumento na formalização do mercado de trabalho, com manutenção da elevada rotatividade<sup>25</sup>, cresceu rapidamente, alcançando 0,74% do PIB já em 2007 – patamar que foi mantido em 2008. Em 2009, chegou a inéditos 0,89% do PIB. Em 2010, o crescimento real dos gastos nessa área foi bem mais lento do que nos anos anteriores, o que permitiu que a parcela do PIB aqui aplicada recuasse em relação ao ano de 2009 – mas ainda em patamar superior do que o alcançado em 2006 e 2007.

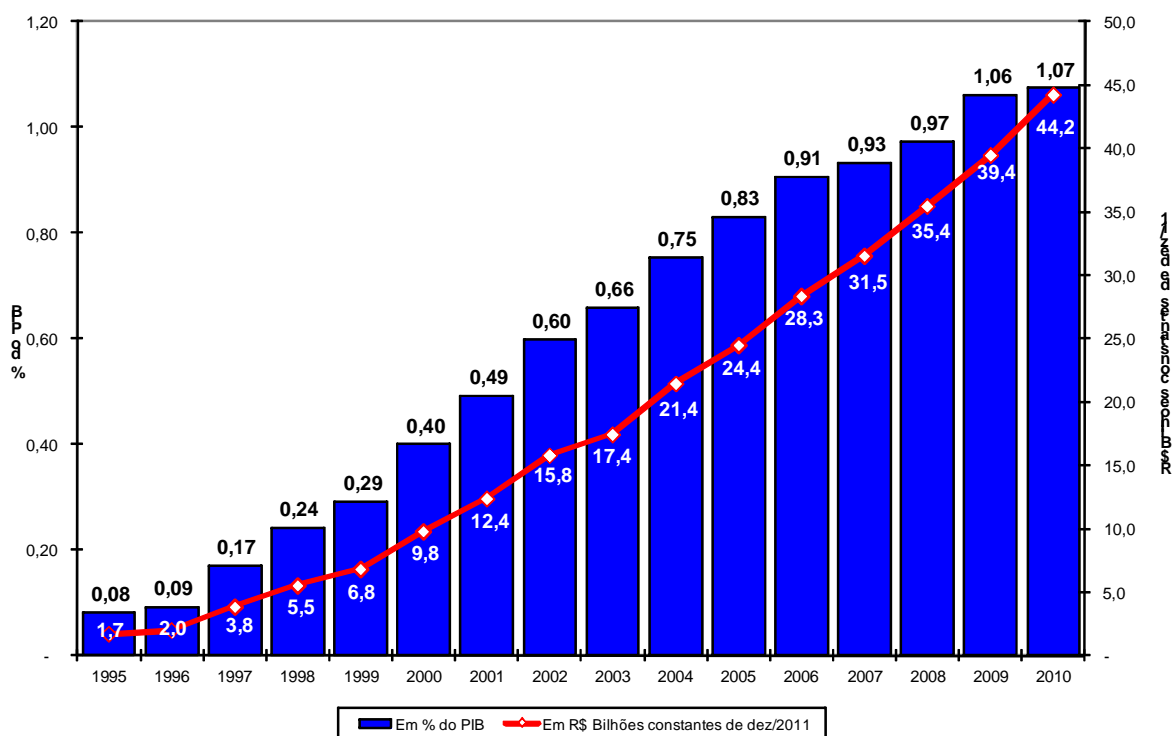
Assim, essa área ampliou também sua participação no conjunto do GSF. Inicialmente responsável por uma fatia de 4,7% do GSF, a área de emprego e defesa do trabalhador perdeu espaço entre 2000 e 2005, quando passou a receber entre 4,1% e 4,4% dos gastos sociais do

<sup>25</sup> V. o capítulo de Trabalho e Renda em Ipea. Políticas Sociais: acompanhamento e análise, nº 16 e 18. Ipea: Brasília. 2008 e 2010, respectivamente.

governo federal. Nos últimos anos, recuperou e ampliou seu espaço, alcançando a parcela de 5,3% do GSF em 2010.

A área de assistência social foi, sem dúvida, a que obteve maior crescimento relativo no seu volume de recursos. Processo fundamentalmente relacionado à expansão das políticas de garantia de renda: nos primeiros anos, a implantação do Benefício de Prestação Continuada determinado pela Constituição; na segunda metade do período, o surgimento das políticas de transferência de renda com condicionalidades, e logo em seguida, a criação e veloz expansão do Bolsa Família. Empurrada por esses vetores, a área de assistência social multiplicou seus recursos e sua participação na composição do GSF: partindo de patamar inferior a 0,1% do PIB em 1995, alcançou 0,5% em 2001 e 0,9% em 2006 – superando educação como a quarta área de atuação social mais importante em termos de destinação de recursos federais ainda em 2004. A área de assistência social, que respondia por apenas 0,7% do total do GSF em 1995, passou a 3,2% em 2000, 6% em 2005 e, finalmente, 6,8% em 2009 – quando as despesas federais na área superaram pela primeira vez a marca de 1% do PIB. Em 2010, o ritmo de crescimento manteve-se acelerado, mas mais compatível com a velocidade do crescimento do PIB. Um aumento real de 10% no gastos dessa área não gerou grande elevação na parcela do PIB aplicada nessa área.

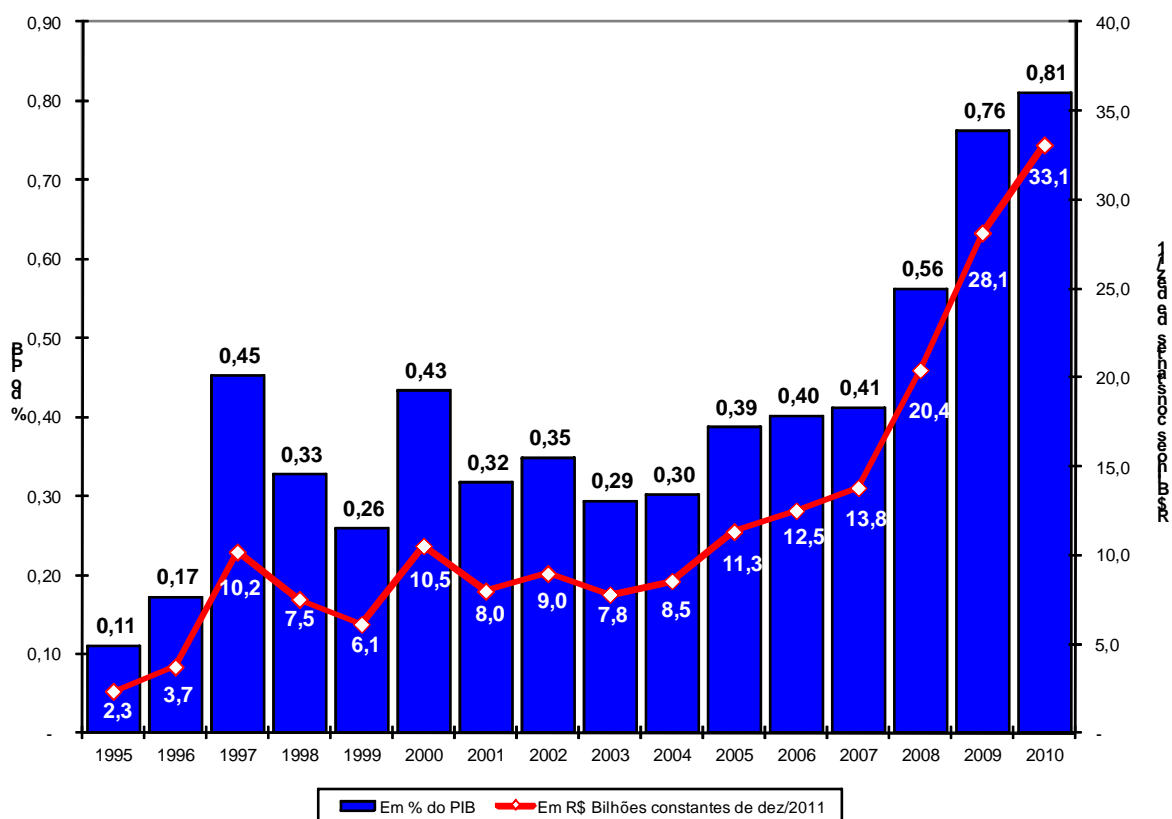
**Gráfico 9 – Trajetória do Gasto Social Federal, 1995 a 2010: Assistência Social**



Fonte: SIAFI/SIDOR e Ipeadata. Elaboração: Disoc/Ipea

As cinco áreas de atuação restantes mobilizam um volume de recursos orçamentários bem menor<sup>26</sup>. Em conjunto, essas áreas – cultura; desenvolvimento agrário; alimentação e nutrição; habitação e urbanismo; e saneamento – absorveram no período, em média, valores anuais entre 0,4% e 1,0% do PIB, equivalentes a uma fatia de 5% a 6% do total do Gasto Social Federal. Apenas mais recentemente, e principalmente devido a maiores aportes nas áreas de habitação e saneamento, esse conjunto vem ampliando seus recursos: alcançaram 1,21% do PIB em 2010.

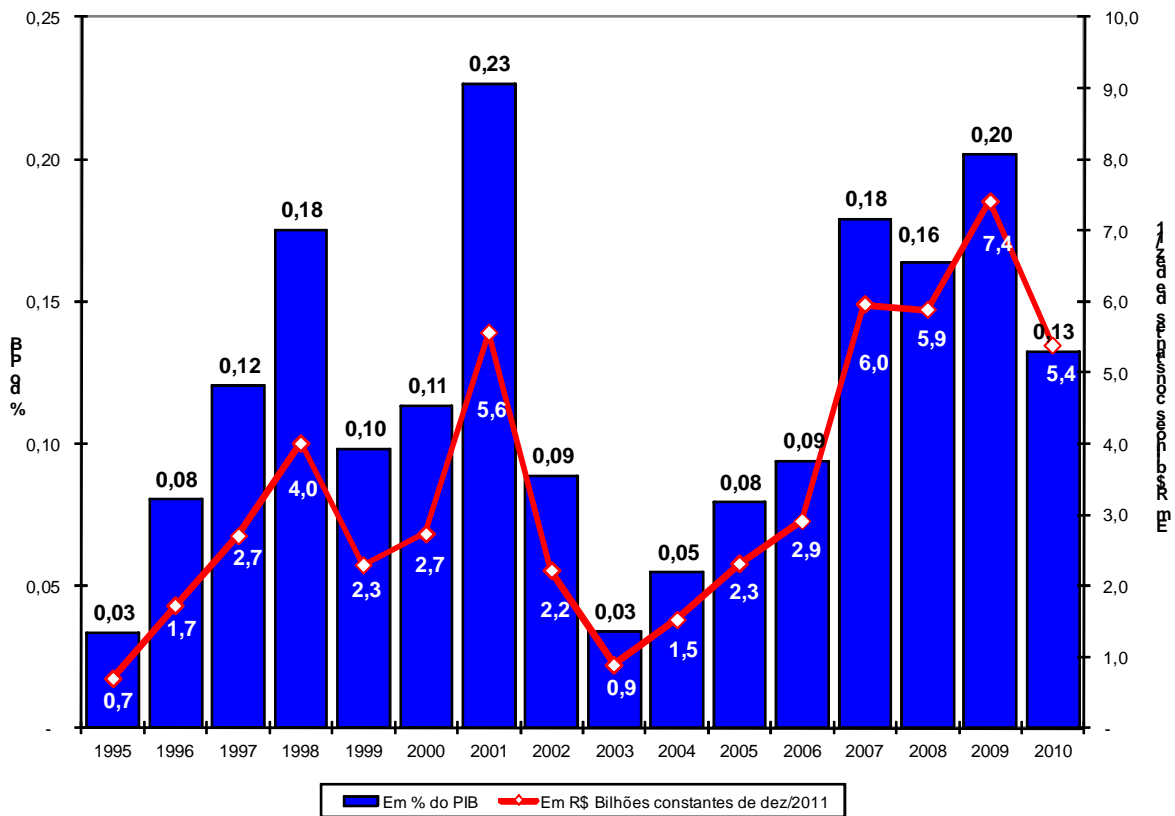
**Gráfico 10** – Trajetória do Gasto Social Federal, 1995 a 2010: Habitação e Urbanismo.



Fonte: SIAFI/SIDOR e Ipeadata. Elaboração: Disoc/Ipea

<sup>26</sup> Além dos recursos orçamentários, estão incluídos também no Gasto Social Federal, tal como mensurado nos trabalhos da Disoc/Ipea, as aplicações do FGTS em projetos de habitação, planejamento urbano e saneamento.

**Gráfico 11 – Trajetória do Gasto Social Federal, 1995 a 2010: Saneamento**



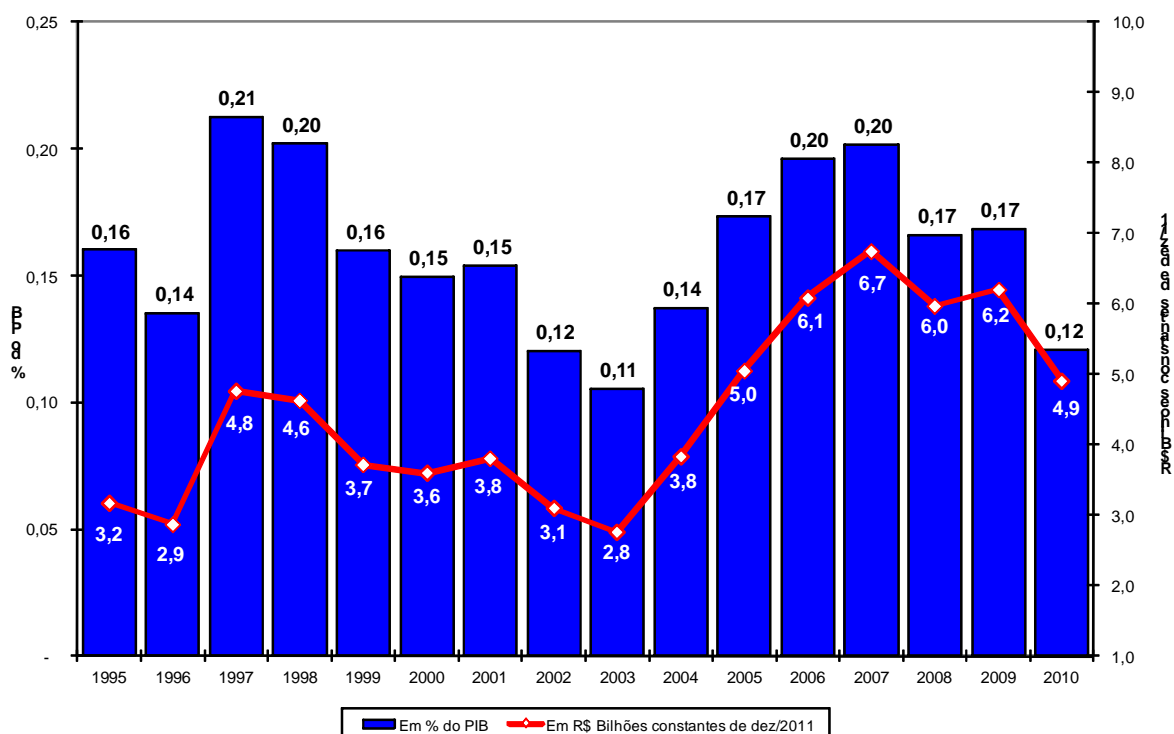
Fonte: SIAFI/SIDOR e Ipeadata. Elaboração: Disoc/Ipea

As áreas de habitação e urbanismo e de saneamento, intensivas em investimento, são tradicionalmente destino de volume reduzido de recursos, frente ao conjunto dos gastos públicos em geral e do GSF em particular. Adicionalmente, costumam sofrer de modo intenso os efeitos de ajustes fiscais, o que torna sua trajetória bastante instável. Apesar desses óbices, é perceptível uma inflexão importante nos últimos anos em prol do crescimento dos recursos mobilizados por essas áreas, tanto no que se refere aos recursos estritamente orçamentários<sup>27</sup> quanto às operações financiadas pelo FGTS.

<sup>27</sup> É possível que parte desse crescimento aqui captado esteja relacionada à utilização cada vez mais intensa do instrumento da “liquidação forçada”, o que exigirá estudos mais específicos sobre a questão.



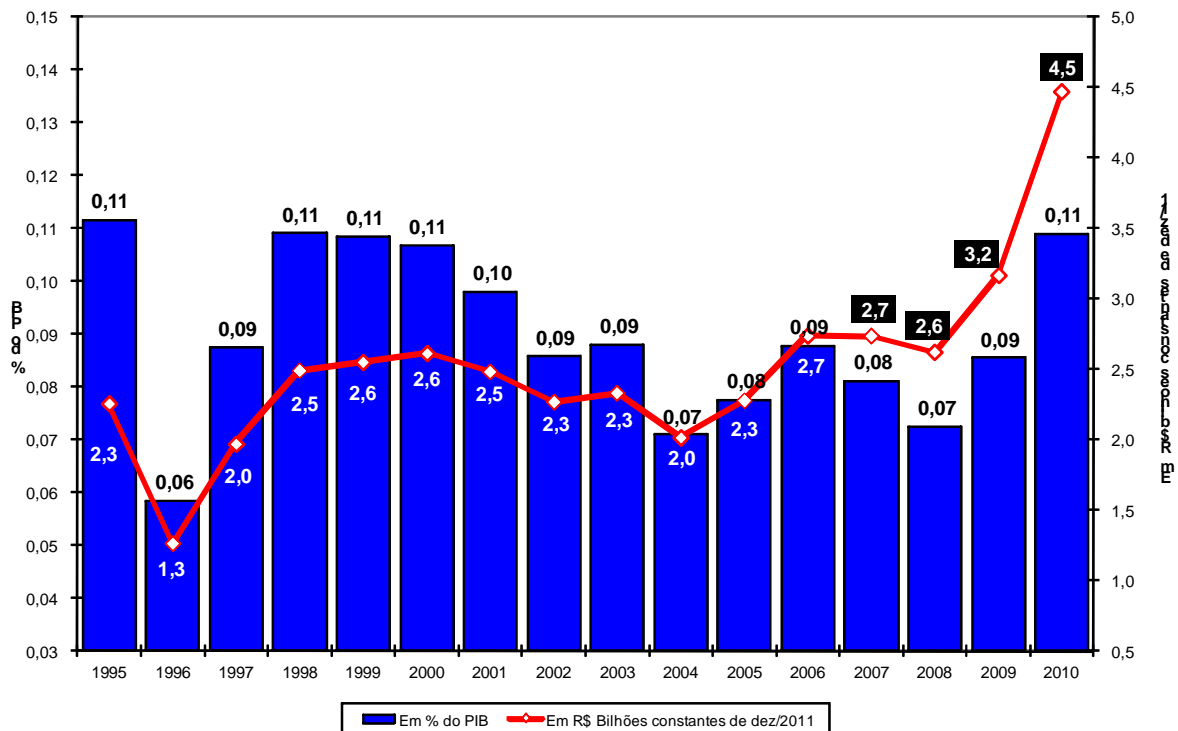
**Gráfico 12 – Trajetória do Gasto Social Federal, 1995 a 2010: Desenvolvimento Agrário**



Fonte: SIAFI/SIDOR e Ipeadata. Elaboração: Disoc/Ipea

Em termos de volume de recursos, a área de desenvolvimento agrário apresentou um crescimento significativo entre 2004 e 2007, que recuperava sua trajetória da queda sofrida entre 1998 e 2003. Entretanto, nos últimos anos da série interrompeu essa recuperação, iniciando nova trajetória de queda: em termos de percentual do PIB, recuou em 2010 para patamares próximos aos piores anos da série, 2002 e 2003.

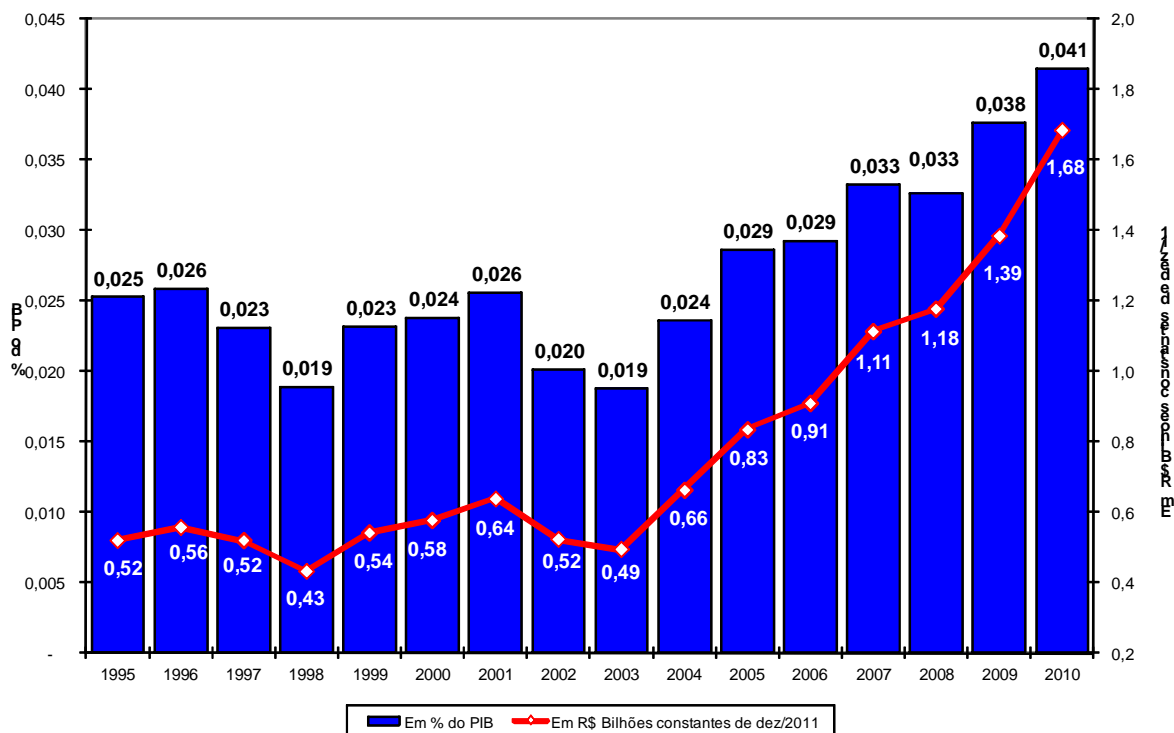
**Gráfico 13** – Trajetória do Gasto Social Federal, 1995 a 2010: Alimentação e Nutrição



Fonte: SIAFI/SIDOR e Ipeadata. Elaboração: Disoc/Ipea

A área de alimentação e nutrição é composta, fundamentalmente, pelas despesas com o Programa Nacional de Alimentação Escolar, origem de pouco mais de dois terços dos gastos captados e alocados nessa área. Os recentes reajustes nos valores repassados pelo PNAE por aluno matriculado foram importantes para recuperar os valores aplicados na área em termos reais, e a partir daí emplacar uma expressiva expansão no último biênio. Já a área de cultura, em que pese o pequeno volume de recursos que mobiliza no orçamento federal, granjeou nos últimos anos um crescimento veloz o suficiente para elevar sua parcela em relação ao PIB.

**Gráfico 14 – Trajetória do Gasto Social Federal, 1995 a 2010: Cultura**



Fonte: SIAFI/SIDOR e Ipeadata. Elaboração: Disoc/Ipea

Como dito anteriormente, tais trajetórias diferenciadas de crescimento, onde algumas áreas crescem rapidamente enquanto outras permanecem estagnadas, levam a alterações no perfil ou composição do GSF no período analisado. Porém, é importante ressaltar a ordem de grandeza diferenciada entre as áreas. Mesmo “perdendo espaço”, a área de previdência social ainda responde, isoladamente, por quase a metade do Gasto Social Federal<sup>28</sup>; enquanto a assistência social, mesmo com o intenso crescimento dos últimos anos, é o destino de apenas cerca de 1/15 do GSF.

Seguindo a mesma linha de raciocínio, no período de 1995 a 2010, o conjunto dos gastos sociais federais aumentou de 11,24% para 15,54% do PIB. Desse acréscimo de 4,3% do PIB agregado ao GSF ao longo de 16 anos, mais da metade – 2,4% do PIB – foi destinado para a área de previdência social; outro 1% do PIB foi aplicado no crescimento dos recursos da área de assistência social. As demais áreas de atuação social tiveram que dividir cerca de 0,9% do PIB entre si.

A área de educação vem se recuperando das flutuações e quedas sofridas desde 1995. Nos últimos dois anos, acelerou um pouco mais e finalmente conseguiu superar o percentual

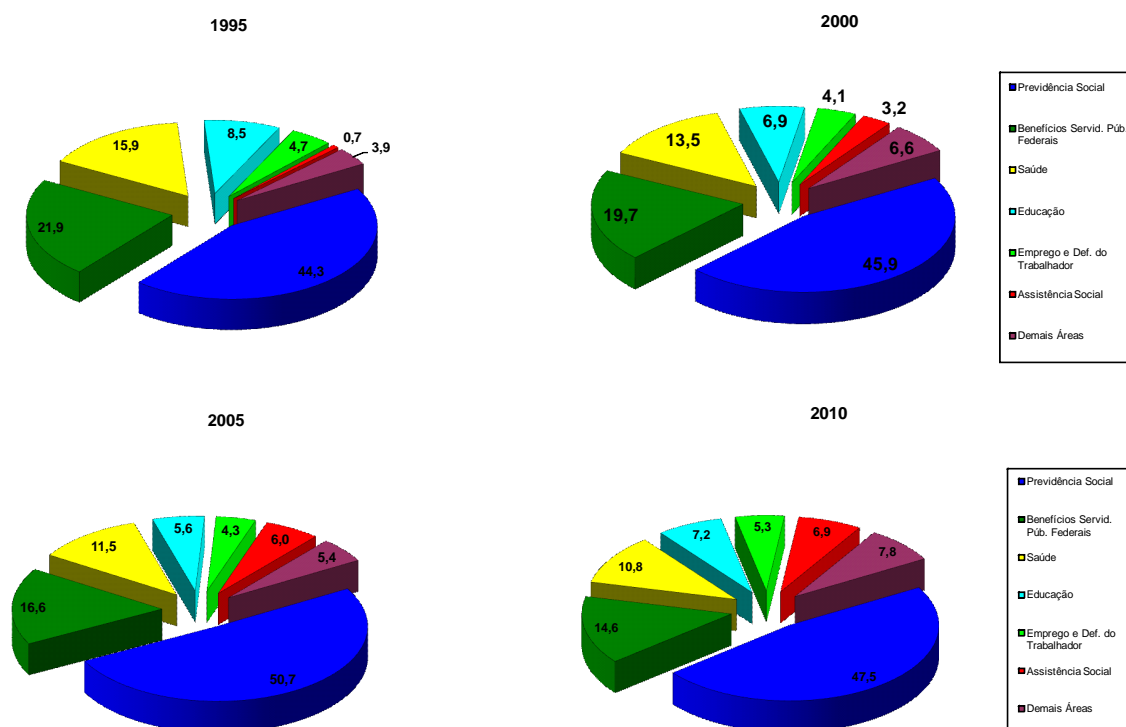
<sup>28</sup> E se considerarmos a soma das áreas de previdência social e benefícios a servidores públicos, o conjunto dos gastos previdenciários absorve cerca de 62% do GSF.

do PIB alcançado em 1995. Em 2010, foi destinada à área de educação uma parcela maior do que a de 1995 em 0,16% do PIB adicionais – mas o tempo perdido a ser recuperado foi bastante maior: no período de 2003 a 2010, foi agregado aos recursos dessa área 0,40% do PIB.

No caso da saúde, o ritmo de crescimento real dos gastos não está sendo suficiente para ampliar sua participação no PIB. Exceção feita aos anos de 1995 e 2009, ao longo de todo o período os aportes federais nessa área flutuaram próximo de 1,68% do PIB, patamar novamente mantido em 2010. Ou seja, não se observa no GSF da área de saúde um movimento de recuperação/crescimento dos recursos de intensidade semelhante ao que se pôde observar na área de educação.

A resultante desses movimentos distintos de crescimento leva a alterações na importância relativa de cada área de atuação, enquanto destino de recursos no âmbito do gasto social federal. A previdência social absorveu, em 2010, 47,5% do total dos recursos destinados ao GSF. Uma fatia menor do que absorvera em 2005 – 50,7% do GSF –, mas ainda maior que a de 2000.

**Gráfico 15** – Composição do Gasto Social Federal por área de atuação, anos selecionados



Fonte: SIAFI/SIDOR e Ipeadata. Elaboração: Disoc/Ipea

A área de saúde voltou a perder participação: após redução dos 16% em 1995 para 11,5% em 2005, caiu novamente para uma parcela de 10,8% do GSF em 2010. Já a recuperação dos recursos federais na área de educação se manteve: após chegar a apenas 5,6% do GSF em 2005, em 2010 foi responsável por uma parcela de 7,2%, retomando da área de assistência social o posto de quarta área social em termos de aportes federais – posto que havia perdido em 2004.

A área de benefícios a servidores perdeu bastante participação, dos quase 22% do GSF em 1995 para menos de 15% em 2010 – o que assume particular importância pelo fato dessa ser a segunda maior área do GSF em volume de recursos.

A área de emprego e defesa do trabalhador cresceu significativamente em importância na composição do GSF, passando de uma parcela de 4,7% em 1995 para 5,3% em 2010. E a mudança mais destacada em termos de importância na destinação de recursos no âmbito do Gasto Social Federal diz respeito à área de assistência social, que, carregada principalmente pelo crescimento nas transferências de renda (BPS-LOAS e Bolsa Família) deixa de ser uma área incipiente em termos de volume de recursos – apenas 0,7% do GSF em 1995 –, tornando-se uma das principais áreas da política social federal – 6,9% do GSF em 2010.

### **3. Considerações Finais**

O objetivo desta Nota Técnica foi apresentar e analisar a trajetória recente do Gasto Social Federal e das áreas de atuação que o integram, em termos dos seus valores reais constantes – ou seja, já descontado o efeito da inflação acumulada no período –, e quanto à prioridade macroeconômica – onde se observa o esforço de recursos destinado a cada área de atuação social medido como percentual do PIB. Resumidamente se apresentam a seguir os principais pontos surgidos no decorrer da análise.

O Gasto Social Federal, em seu conjunto, cresceu consideravelmente no período analisado. Foram 172% de crescimento em valores reais (acima da inflação); e 125% em valores reais *per capita*, ou seja, o GSF cresceu também mais velozmente que o crescimento da população. Em outras palavras, o valor destinado às políticas sociais do governo federal, em média, por cidadão brasileiro, foi em 2010 bem mais que o dobro do que fora em 1995. Tal crescimento no conjunto do GSF já apresentava um ritmo importante no período 1995-2003. Ainda assim é visível uma aceleração a partir de 2004 e, aparentemente, pode ter ocorrido nova inflexão em 2009/2010.

Tal aceleração no crescimento do GSF em termos reais e *per capita*, entretanto, não estava gerando um aumento na parcela do PIB mobilizada pelas políticas sociais do governo federal, pelo menos até 2009. A participação das políticas sociais na resposta à crise internacional – incluindo aí políticas e programas que já estavam em andamento e expansão – mudou o patamar do PIB aplicado no Gasto Social Federal. Patamar que se manteve em 2010, mesmo com a retomada do crescimento econômico. Talvez, aparentemente, a necessidade de uma resposta conjuntural à crise e à recessão pode ter aberto espaço para novas expansões estruturais nos recursos aplicados pelas políticas sociais. Ou talvez não, se lembrarmos de que duas questões bastante importantes nessa ampliação do GSF, a política de valorização do salário mínimo e o conjunto de programas relacionado ao Plano Nacional de Educação – Fundeb, Reuni, etc – pouco ou nada devem à crise internacional na sua formulação e implementação. Ou seja, é possível que um novo patamar de recursos destinado ao GSF fosse exigido pelas políticas sociais em construção e/ou expansão, independentemente das sérias turbulências econômicas enfrentadas.

Retornando à análise do período como um todo, constata-se que todas as áreas, sem exceção, tiveram os seus recursos crescendo acima da inflação. Algumas com maior instabilidade, outras menos; algumas com visível aceleração após 2004, outras nem tanto. Mas todas chegaram a 2009/2010 com recursos superiores, em termos reais, ao que mobilizavam no início do período aqui analisado. Mas, ainda assim, é preocupante a reversão ocorrida no final do período na área de desenvolvimento agrário; e a velocidade do crescimento – real, porém mais lenta do que o desejável – dos recursos destinados para a área da saúde

Assim, se de um lado todas as áreas cresceram acima da inflação, de outro nem todas conseguiram superar ou mesmo acompanhar o ritmo de crescimento da economia brasileira. Consequentemente, algumas áreas cresceram rápido o suficiente para inclusive aumentar a sua participação no PIB, e também a sua importância relativa no GSF, em termos de volume de recursos. Outras áreas, mesmo recebendo destinações crescentes de recursos, não o fizeram em um ritmo compatível com o crescimento econômico geral – o que manteve estagnada sua participação em termos de percentuais do PIB e, em alguns casos, até reduziu a sua importância relativa no GSF, em termos de volume de recursos.

Apesar dessas distintas trajetórias de crescimento – que resultam em uma composição do Gasto Social Federal em 2009/2010 que é sensivelmente diferente da que vigorava em 1995/1996 –, é importante lembrar a disparidade entre os volumes de recursos alocados a

cada das áreas sociais. A área de previdência social ainda responde, isoladamente, por quase a metade do Gasto Social Federal; a área de assistência social, por sua vez, é o destino de apenas cerca de 1/15 do GSF – mesmo com a destacada trajetória de crescimento no período.

O ponto fundamental deste trabalho foi a constatação de que o conjunto dos gastos sociais federais aumentou de 11,24% para 15,54% do PIB nos anos de 1995 a 2010 – um acréscimo de 4,3% do PIB. Isso demonstra que a prioridade macroeconômica do GSF elevou-se, ou seja, o volume de recursos destinado às políticas sociais federais cresceu ante o conjunto de recursos totais disponíveis na economia. Mas esse esforço maior não foi absorvido de modo homogêneo pelas diversas áreas sociais: mais da metade dos recursos novos agregados à política social federal – 2,4% do PIB – foi destinado para a área de previdência social; outro 1% do PIB foi aplicado no crescimento dos recursos da área de assistência social, fundamentalmente nas transferências diretas de renda. As demais áreas de atuação social tiveram que dividir os outros 0,96% do PIB entre si.