

## Recessão e Gasto Social: A Conta Social Consolidada (1980–1986)

*Solon Magalhães Vianna \**

*Sérgio Francisco Piola \*\**

*Lúcia Pontes de Miranda Baptista \*\*\**

*William Paul McGreevey\*\*\*\**

### 1. INTRODUÇÃO

Os primeiros anos desta década touxeram para os países ocidentais uma crise econômica sem precedentes nos últimos 50 anos. No Brasil a crise sobreveio imediatamente após um período de arrefecimento da atividade econômica que sucedeu ao “milagre brasileiro”, denominação mítico-ufanista pela qual ficou conhecida a excepcional performance da economia brasileira entre 1968 e 1974.

Em que magnitude essa conjuntura desfavorável repercutiu nos recursos federais alocados para os setores sociais? Como se comportaram as diferentes fontes de financiamento? Em que medida a criação, em plena crise, de uma nova fonte vinculada — o FINSOCIAL —, cumpriu seu objetivo político explícito de aumentar os recursos para a área social?

Este documento reúne alguns subsídios para encontrar respostas a estas e outras perguntas referentes ao impacto da crise no gasto federal no campo social entre 1980, ano que marca o início do período recessivo e 1986, quando o crescimento econômico já havia sido retomado.

### 2. INFORMAÇÕES METODOLÓGICAS

#### 2.1. Antecedentes e abrangências

A organização do que se está chamando de Conta Social Consolidada — CSC, retoma e atualiza o trabalho desenvolvido em 1983, no IPEA/IPLAN, de elaboração da Consolidação Plurianual dos Programas de Governo — CPPG. Dá, também, continuidade aos estudos realizados em conjunto com o Banco Mundial sobre políticas e financiamento do sistema de saúde brasileiro, iniciados em 1984.

Os dois trabalhos, CPPG e CSC, ainda que similares em suas linhas gerais, apresentam pelo menos uma diferença básica. A CPPG, no que se refere a abrangência temática, abarcou todo o universo gover-

\* *Coordenador de Saúde e Previdência Social (IPEA/IPLAN).*

\*\* *Coordenador-Adjunto de Saúde e Previdência Social (IPEA/IPLAN).*

\*\*\* *Chefe de Gabinete da Presidência do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN/MS).*

\*\*\*\* *Economista do Banco Mundial — BIRD*

Nota: As opiniões emitidas neste trabalho, elaborado em junho de 1986, são de responsabilidade exclusiva dos autores, não sendo necessariamente endossadas pelo IPEA ou pelo BIRD.

namental. Enquanto este, como seu título indica, está restrito à área social.

Cobrindo o período de 1980 a 1986, a CSC engloba não só os recursos do Tesouro, inclusive o Fundo de Investimento Social – FINSOCIAL, como também o Fundo de Previdência e Assistência Social – FPAS, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS (no que se refere aos recursos do Banco Nacional de Habitação destinados à Habitação e Saneamento) e Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FAS.

Foram considerados como “sociais” as seguintes áreas:

- Alimentação e Nutrição;
- Saúde;
- Saneamento;
- Educação e Cultura;
- Habitação e Urbanismo;
- Trabalho e
- Assistência e Previdência.

Não foram incluídos na CSC, o Projeto Nordeste e as áreas de Transporte Urbano, Justiça, Apoio ao Pequeno Agricultor (reforma agrária), embora essas áreas tenham integrado o Programa de Prioridades Sociais – PPS nos anos de 1985 a 1986.

Também não foram considerados, da mesma forma que na CPPG (área social), os gastos sociais das empresas estatais e dos bancos oficiais, exceto os recursos do FAS e a pequena parcela do FINSOCIAL geridos, respectivamente, pela Caixa Econômica Federal – CEF e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

Isso quer dizer que as despesas dessas e outras instituições oficiais de crédito, bem como das demais empresas estatais que prestam serviços sociais (saúde, alimentação, previdência complementar etc...) para seus funcionários e dependentes, não foram contemplados na CSC. Presume-se que esses dispêndios sejam significativos pelo menos em valores “per capita”. A confirmação dessa hipótese, entretanto, deve ser objeto de outro estudo previsto no Programa de Trabalho da Coordenadoria de Saúde e Previdência Social do IPEA/IPLAN.

## 2.2. Critérios básicos

As séries históricas, no que se refere aos gastos do Tesouro e do FPAS, foram construídas a partir

da identificação dos gastos segundo os Subprogramas típicos dos diferentes Programas\*, como são orçamentariamente identificados.

Nos demais casos (BNH, FAS) utilizaram-se os dados na forma agregada já disponíveis nas fontes consultadas (Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano – CDU do IPEA/IPLAN para o BNH e Assessoria do Conselho de Desenvolvimento Social – CDS na SEPLAN, para o caso do FAS).

No caso de saúde, destacou-se, como área específica, o Subprograma de Alimentação e Nutrição. O gasto com saúde, portanto, é o resultado do somatório das despesas dos demais subprogramas, Assistência Médico-Sanitária (428 x), Controle de Doenças Transmissíveis (429 x), Vigilância Sanitária (430 x), Produtos Profiláticos e Terapêuticos (431 x) e Assistência Materno-Infantil (432 x) e “outros gastos”.

Em “outros gastos”, tanto na área da saúde como nas demais, estão incluídas todas as outras despesas (administração, planejamento, ciência e tecnologia etc...) do Ministério nuclear da área, com exceção daqueles gastos correspondentes a Subprogramas típicos de outra área social.

Os gastos com Treinamento de Recursos Humanos – subprograma típico do Programa Ensino Supletivo (Função Educação e Cultura) – presentes em todas as áreas, foram agrupados na área de educação. Mas as despesas do Ministério da Educação – MEC com seus Hospitais Universitários e com merenda escolar estão contabilizados nas áreas de saúde e alimentação, respectivamente.

Procedimento análogo foi adotado em relação aos Subprogramas típicos do Programa Previdência; dois deles, Previdência Social ao Servidor Público – PASEP (494) e Previdência Social a Inativos e Pensionistas (495), estão presentes em todos os órgãos governamentais. As despesas correspondentes foram contabilizadas na área de Previdência e Assistência.

A adoção desses critérios permite, no entendimento dos autores, um refinamento de informação bem maior do que se utilizado simplesmente o gasto por Função, Programa ou Ministério Setorial\*\*.

Esta última hipótese (gasto por Função ou Ministério “Social”) seria a menos trabalhosa, pois os dados relativos ao orçamento fiscal já vêm sendo tabulados com essas especificações no Balanço Geral da União.

Todavia, nessa alternativa, as despesas seriam subestimadas. O gasto social com recursos do Tesouro, Cz\$ 126,486 bilhões, em 1986 segundo a metodologia

\* Segundo a Classificação Funcional Programática. No caso de Educação e Cultura adotou-se a Classificação por Programa (Ensino do 1º Grau, Ensino do 2º Grau, Ensino Supletivo, Educação Física e Desporto, Assistência ao Educando, Cultura e Educação Especial).

\*\* Funções de Governo consideradas como sociais neste estudo: Educação e Cultura, Habitação e Urbanismo, Saúde e Saneamento, Trabalho, Assistência e Previdência.

Os seguintes Ministérios foram classificados como da área social: Educação e Cultura, Interior, Previdência e Assistência Social, Saúde e Trabalho. A partir de 1985, considera-se também os Ministérios da Cultura e Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente.

adotada, desce para Cz\$ 125,595 bilhões (Tabela I) quando apresentado por função orçamentária, ou é ainda bem menor — Cz\$ 89,724 bilhões — quando tabulado por Ministério da área social (Tabela II).

A opção de contabilizar os dados do Orçamento Fiscal a partir dos Subprogramas exigiu um verdadeiro trabalho de garimpo nos Balanços Gerais da União; em contrapartida, as informações das demais fontes de financiamento da área social, que representam 61,4% do total, foram obtidas a partir de dados secundários.

Nada obstante, há boas razões para crer que o gasto social quantificado na CSC esteja aquém do real. O Balanço Geral da União e as demais fontes de informação utilizadas não têm a transparência necessária para revelar, por exemplo, quanto os diferentes órgãos da administração direta e indireta realmente dependem com serviços sociais (alimentação, assistência médica principalmente) prestados como “fringe benefits” aos seus funcionários e dependentes.

É improvável que as despesas com assistência médica no Poder Legislativo sejam apenas o que está consignado no Subprograma “Assistência Médico-Sanitária”, contabilizado neste estudo. O valor parece muito baixo (Cz\$ 25,6 milhões em 1986) para custear os amplos e relativamente sofisticados serviços médicos da Câmara dos Deputados e do Senado, para não mencionar o custeio de tratamento de saúde de Deputados e Senadores no exterior.

Ademais, a CSC não contempla as despesas feitas com recursos próprios dos órgãos autônomos vinculados aos Ministérios. Essa informação não aparece no Balanço Geral da União. A sua inclusão exigiria consulta aos Balanços dessas instituições. A intenção de que a duração do trabalho não ultrapassasse 30 dias impediu esse detalhamento. É possível que esse tipo de receita tenha algum significado em determinados casos. Na Fundação Serviços de Saúde Pública — FSESP, por exemplo, órgão vinculado ao MS, a receita própria representou em 1986 20% do total dos recursos\*.

### 2.3. Fontes

Foram utilizadas as seguintes fontes básicas de informação:

#### 1. SEPLAN

a) Secretaria-Central de Controle Interno: Balanços Gerais da União (1908, 1981, 1982, 1983 e 1984);

\* MS — FSESP, Relatório e prestação de contas, 1986.

- b) CDS: Dados de aplicações, repasses e transferências do FAS;
- c) IPEA: 1) Relatório do FINSOCIAL (Assessoria da Vice-Presidência)
  - 2) Informações sobre o BNH (Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano)
  - 3) Relatórios do PPS (1985 e 1986): Assessoria da Vice-Presidência.
- 2. Ministério da Fazenda
  - a) Secretaria Central de Controle Interno: Balanços Gerais da União (1985 e 1986).
- 3. Ministério da Previdência e Assistência Social — MPAS
  - a) INAMPS: INAMPS em dados (1980/1986);
  - b) Secretaria de Planejamento e Orçamento (despesas das instituições do SINPAS, segundo o programa de trabalho (1984—1986);
  - c) Balanços das Instituições do SINPAS (1980/1983).

### 3. O COMPORTAMENTO DO GASTO SOCIAL

As despesas do Governo Federal com seus programas sociais, depois de quedas reais sucessivas em 1983 e 1984, apresentaram nítida recuperação em 1985 e 1986.

A despeito de um crescimento em 1985 de 17,1% em relação ao ano anterior, e de 12,7% em 1986 em relação a 1985, as despesas sociais federais ainda foram inferiores às registradas em 1982 (Tabela III).

O gasto “per capita”, que alcançou a Cz\$ 2.606,24 em 1982 (preços de 1986), decresceu até 1984 em 30%. Uma recuperação de 26,4% no período de 1985-86 não foi suficiente para alcançar o nível de 1982.

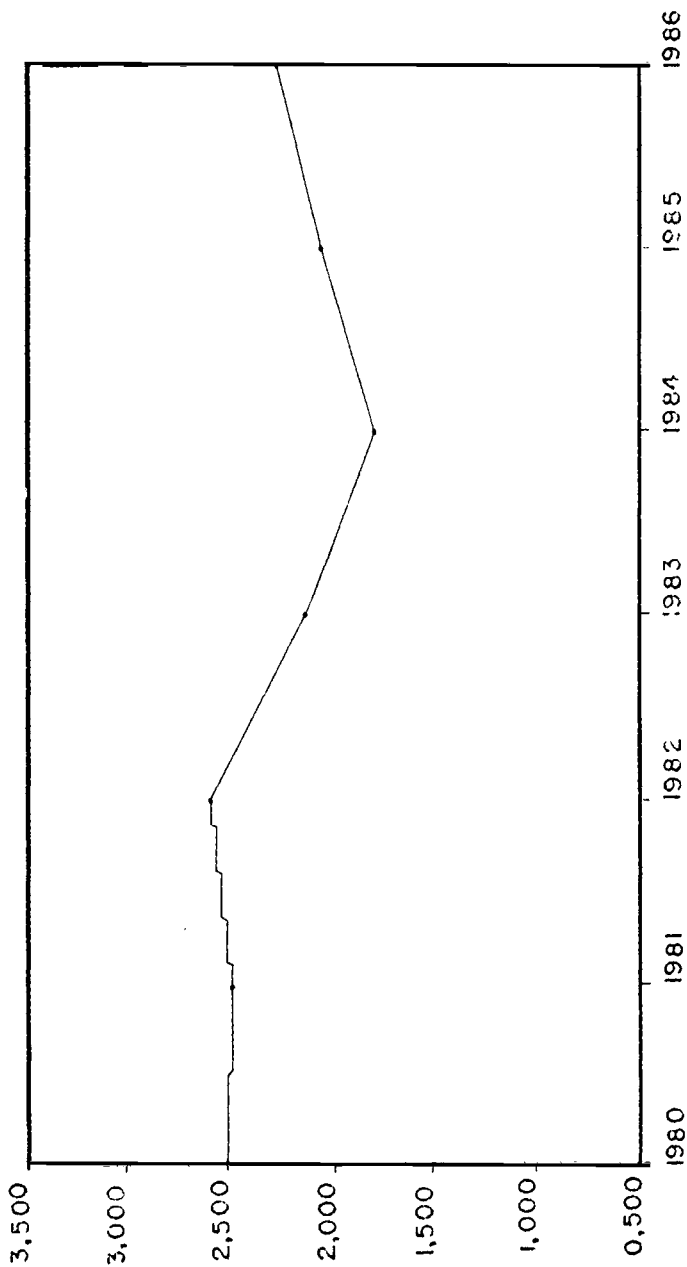
A evolução dessas despesas em relação ao PIB tem comportamento similar: decréscimo, ainda que pouco significativo, em 1983 e diminuição maior no ano seguinte. O percentual até 1983 manteve-se em torno de 10%, baixando para 7,9% em 1984, aumentando em 1985 para 8,3 e 8,6% em 1986.

### 4. O PAPEL DOS RECURSOS DO TESOURO

A participação das fontes que compõem o orçamento fiscal \* no financiamento das políticas sociais está em torno de 1/3 do total das aplicações na área, até 1984. Embora descendo a 27,5% em 1982, o percentual subiu em 1984, alcançando em 1985 a 36,9% e 39,6% em 1986. (Tabela V).

\* Inclui a contribuição social que compõe o FINSOCIAL criada em 1982 (Decreto-lei nº 1940).

GRÁFICO I  
Evolução do gasto federal per-capita na área social  
(Em Cz\$ 1,00 de 1986)



Este percentual pode ser um bom indicador do grau de prioridade da área social nas políticas de governo. A destinação dos recursos do Tesouro depende de vontade política. Boa parte desses recursos não está amarrada a nenhum uso específico, ao contrário das fontes vinculadas.

A alocação de recursos dos fundos sociais, de outra parte, depende menos de decisão política do que do comportamento da economia como um todo (FINSOCIAL) e do nível de emprego e salário (FPAS). É a vinculação desses recursos que tem assegurado à área social uma certa imunidade às pressões de outros setores na disputa por maiores fatias dos recursos públicos.

No Orçamento Fiscal também ficou caracterizado um nítido aumento de prioridade para a área social em 1985. Nesse ano, o percentual do gasto social, vis-à-vis a despesa total do Tesouro, chegou a quase 33%, o maior do período analisado.

Em 1986, apesar do gasto federal com recursos do Tesouro na área social ter crescido 20,8% em relação a 1985, a participação desses gastos, dentro do gasto total do Tesouro, é a menor observada no período (23,1%). As áreas de Assistência e Previdência e de Educação são as que têm absorvido maiores percentuais desses recursos (Tabela VI).

É preciso ter em conta, porém, que o FINSOCIAL — uma das fontes vinculadas à área social — faz parte do orçamento fiscal. Em 1984 os recursos originários dessa fonte representaram 10%, 47,8% e 50,2%, respectivamente, dos gastos do MEC, MS e MINTER\*\*. No ano seguinte esses percentuais foram de 24,8%, 71,1% e 24,2%.

Em 1985 e 1986, 80,4% e 96,3% da receita desse Fundo foram utilizados como fonte convencional do Tesouro para compor os orçamentos dos Ministérios da área social. Esse percentual, que foi de apenas 21,1% em 1984, deverá alcançar a 95,8% em 1987 \*\*\*.

Esses valores, e o próprio comportamento do gasto social como um todo, sugerem que essa fonte, que em 1985 gerou uma receita superior a Cz\$ 8 trilhões\*\*\*, (US\$ 1,3 bilhões), tem sido, na verdade, não um instrumento de expansão da área social, como justificado na sua criação, mas mera fonte substitutiva da receita tributária.

\*\* REZENDE, Fernando e SILVA, Beatriz A. — Estudos para a Reforma Tributária. Tomo 4, Contribuições Sociais. IPEA. Textos para discussão interna n.º 107. Março, 1987.

\*\*\* ABREU e LIMA, M., BAPTISTA, L. e MUNIZ, K. — FINSOCIAL — Análise Sumária do Financiamento (1982 — 1986) IPEA/ASTEC—FINSOCIAL, janeiro, 1987.

## 5. A DIVISÃO DO BOLO

As áreas de Trabalho e de Assistência e Previdência são as que apresentam, no período, um padrão mais uniforme de participação, principalmente a primeira que se manteve entre 1980 e 1985 com um percentual quase inalterado de 0,4% e 0,5% (0,7% em 1986). Assistência e Previdência, área que sozinha absorve mais da metade de todos os recursos da área social, alcançou percentuais que pouco variaram, entre 53,5% em 1980 (mínimo) e 59,8% em 1983 (máximo).

Apenas uma área vem apresentando clara diminuição relativa e queda real progressiva de recursos, Habitação e Urbanismo, que contou em 1980, com 12,2% dos recursos totais e teve sua presença gradativamente reduzida até chegar a apenas 3,9% em 1986. Em valores constantes, os recursos caíram de Cz\$ 37,3 bilhões em 1980 para cerca de Cz\$ 12,3 bilhões em 1986.

Alimentação e Nutrição, ao contrário, passou no mesmo período de 0,6% para 2,6%, mais do que quadruplicando sua presença relativa no gasto social total. Os recursos passaram de Cz\$ 1,9 bilhões para Cz\$ 8,2 bilhões em 1986, a preços de 1986.

A segunda maior área, quanto ao gasto social, é a de Saúde que se conserva entre 17% e 19,5%, exceto em 1983 quando o percentual desceu para 16%. O FPAS é a fonte hegemônica de financiamento dessa área. Em 1986, ano de menor participação do FPAS no financiamento da área de saúde, o percentual de recursos dessa fonte foi de 76,8% (em 1980 foi de 85%) em relação ao total do dispêndio.

Educação e Cultura e Saneamento tiveram uma participação menos homogênea no período. A primeira apresentou percentuais que variaram de 11,0% (1980) a 16,5% (1986). Saneamento, por sua vez, decresceu sua presença em 1983 e 1984 (3,2% e 2,3%), mas passou para 3,7% em 1985, ainda um pouco distante de 4,3% (1981) o maior percentual do período.

## 6. SÍNTESE CONCLUSIVA

Com o advento da recessão, no início dos anos 80, o esforço nacional que poderia estar contribuindo para o resgate da imensa dívida social, passou a ser canalizado para atender ao serviço do endividamento externo contraído nos tempos de prosperidade interna e de abundância de crédito internacional.

A redução da atividade econômica repercutindo nas receitas fiscais e parafiscais e, conseqüentemente, Cadernos de Saúde Pública, RJ, 5(3): 336-344, jul/set, 1989



no gasto como um todo, atingiu também o orçamento social.

O gasto social público total, considerando apenas a parcela financiada pelo Orçamento Fiscal (inclui FINSOCIAL) caiu de Cz\$ 85 bilhões para Cz\$ 73 bilhões (a preços de 1986), ou seja, o equivalente a 14% entre 1980 e 1984.

A recuperação em 1985 e 1986 é inegável. Os dispêndios do Tesouro (Orçamento Fiscal) nas áreas sociais alcançaram nesses anos seus valores mais altos no período considerado no estudo (1980-86).

Nada obstante, o gasto social consolidado, incluindo todas as demais (FPAS, FAS e BNH), embora tenha crescido em relação a 1983 e 1984, ainda está inferior ao observado em 1982.

Esse aumento em 1985 e 1986 do gasto social do Tesouro decorre da decisão política de priorizar o social, compromisso explícito na Nova República. Em 1985, não só houve um aumento real em valores absolutos, como as despesas sociais alcançaram o seu mais alto percentual em relação ao gasto público no período.

O resultado global menos satisfatório, quando se considera a CSC, se deve ao comportamento das fontes vinculadas como FAS, FPAS e as que financiam o BNH.

O FPAS, estimulado pelo crescimento do nível de emprego, apresenta um dispêndio em 1985 e 1986 maior que em 1984 e 1983, mas ainda inferior ao registrado em 1982.

No FAS a queda foi bem maior: as aplicações em 1986 foram 70% menores do que em 1982. O mesmo aconteceu com o BNH, onde o percentual de diminuição foi de 62,8% em relação a 1982.

A intenção não só de preservar os programas sociais, como até mesmo fortalecê-los mediante o aumento das contribuições previdenciárias em 1982 e a criação do FINSOCIAL no mesmo ano, não foram suficientes para compensar o impacto negativo da recessão. O FINSOCIAL, embora tenha contribuído para reforçar linhas de ação da maior importância, como os programas de alimentação e nutrição, no geral funcionou como simples substitutivo de recursos das fontes fiscais convencionais.