

**Título:** Política econômica e políticas sociais, de FHC a Lula

**Autores:** Carcanholo, R. A. e grupo GEPEBra\*

**Instituição:** Universidade Federal do Espírito Santo

**Resumo:**

Este trabalho focaliza sua atenção nos gastos sociais do governo brasileiro atual, como forma de se entender a política social seguida. O estudo se faz traçando-se um paralelo com o perfil das políticas seguidas no governo FHC. Destacam-se os gastos públicos em educação nos três níveis federativos, em seguridade social (saúde, assistência social e previdência), além dos realizados em outros âmbitos das políticas sociais, entre elas a reforma agrária. O estudo das políticas sociais tem como ponto de partida uma avaliação da política econômica neoliberal seguida pelo atual governo brasileiro, como continuidade da implementada em governos anteriores, em particular durante os mandatos de FHC. Procura-se mostrar as incompatibilidades da perspectiva neoliberal com uma visão que realmente favorecesse, através das políticas sociais, os interesses dos setores mais carentes da população.

**Palavras-chave:** Políticas sociais, política econômica, governo Lula, execução orçamentária, gastos sociais.

**Classificação JEL:** H50.

---

\*Trata-se, na verdade, de um texto de elaboração coletiva, de responsabilidade do Grupo Gepebra (Grupo de Estudos em Política Econômica Brasileira), laboratório de estudos formado por um grupo de estudantes de graduação em Economia (UFES – Brasil), dirigido pelo prof. Reinaldo A. Carcanholo, **a quem coube simplesmente a orientação, supervisão e revisão.** A relação total dos estudantes do grupo, e mais informações sobre ele, encontra-se no seguinte endereço: <http://gepebra.cjb.net>.

# POLÍTICA ECONÔMICA E POLÍTICAS SOCIAIS, DE FHC A LULA

- versão preliminar -

## 1 - INTRODUÇÃO

A política econômica e a política social constituem parte essencial do projeto de desenvolvimento de qualquer país. E no Brasil atual? Como se relacionam no projeto de desenvolvimento em curso? Qual é a tônica da gestão econômica e quais são suas implicações sobre o emprego, a saúde, a educação, sobre as desigualdades históricas das distribuições de renda e riqueza brasileiras? E como o atual Governo tem encarado as demandas da população?

O objetivo deste texto não é tanto responder a todas essas perguntas, mas fornecer indicativos para sua resposta. Para isso precisamos partir da compreensão do projeto liberalizante dependente que se instala no Brasil tardiamente, se considerarmos seus vizinhos mais próximos na América Latina. Ele começa a se instalar a partir de fins da década de 1980 e se desenvolve até os dias de hoje, com especial intensidade neste início de mandato do presidente-operário Lula, desnudando o real papel que jogam as políticas sociais no modelo econômico adotado atualmente no Brasil.

A primeira seção do trabalho (item 2) trata especificamente da política econômica adotada no atual Governo, numa rápida caracterização que permitirá a análise posterior das políticas sociais. A seguir, a seção principal (itens 3, 4 e 5), a segunda deste texto, consiste na análise das políticas sociais, baseada na apreciação de informações estatísticas e dados da execução orçamentária do Governo Federal. O foco é dirigido ao primeiro ano do Governo Lula, traçando-se um paralelo com o perfil das políticas sociais seguidas no Governo FHC.

Essa segunda seção está subdividida em três sub-partes. Aos gastos públicos em educação cabe uma delas (item 3), na que será mostrada a evolução dos gastos por esfera de Governo, as mudanças ocorridas na esfera Federal e os mecanismos de redistribuição de competências e recursos entre os entes federativos;

Uma segunda sub-parte (item 4) está dedicada somente à seguridade social (saúde, assistência social e previdência), na que se apresenta um estudo dos gastos públicos e de sua evolução nessa área. Finalmente, a reforma agrária e as demais políticas sociais são detalhadas na última sub-parte (item 5), nesses mesmos termos.

A pesquisa inclui uma comparação quantitativa entre os gastos orçados e aqueles liquidados. Como não intentamos fazer críticas vazias, adotaremos séries históricas mais extensas, incluindo, quando possível, até o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso. Questões qualitativas são analisadas em breves passagens durante o artigo.

Ao final do trabalho, são contrastados alguns dados da política econômica adotada pelo PT, com os demais valores das seções anteriores, a fim de constatar a atual tendência ideológica hegemônica do Governo.

## **2 - A POLÍTICA ECONÔMICA DO GOVERNO LULA**

A opção de política econômica do atual Governo já foi tratada criticamente em diversos trabalhos<sup>1</sup>. Ainda que o tema não tenha sido esgotado, basta aqui, para o propósito deste artigo, destacar algumas de suas características:

1) Continuidade e aprofundamento nos termos da opção de política do Governo anterior. Nem ruptura, nem transição. A atual equipe econômica compartilha dos mesmos diagnósticos para a economia brasileira que aquela que a antecedeu: a existência de um processo inflacionário crônico, originado de desequilíbrios entre a oferta e a demanda com ênfase sobre o movimento desta última, sobretudo no que concerne aos desequilíbrios dos gastos do setor público brasileiro, endividado, oneroso e ineficiente. As soluções apontadas seguem a linha do aprofundamento do modelo neoliberal dependente, aliado à consecução de reformas estruturais, sobretudo no âmbito do Estado (privatização; redução de pessoal; transferência de responsabilidades sobre serviços através de parcerias com a iniciativa privada; flexibilização da legislação trabalhista; descentralização, focalização e corte de gastos sociais e de investimentos; constituição do Estado regulador)<sup>2</sup>.

2) Nesse sentido, a política monetária é, sem dúvida, o setor da política econômica em que a ortodoxia neoliberal se manifesta mais hegemônica e dura. O regime de metas de inflação<sup>3</sup> dirige o trabalho do Banco Central (BC), às expensas do crescimento econômico. A política de altos juros reais restringe o crédito e o consumo, com impacto negativo no nível de atividade da economia. Paralelamente, o BC intervém constantemente no mercado interbancário oferecendo títulos públicos para aplicação do capital monetário ocioso, existente na forma de reservas bancárias, sob o pretexto de retirar de circulação esse excesso de poder aquisitivo que de outra forma poderia pressionar o nível geral de preços.

3) Para tentar reduzir o endividamento do setor público, a equipe econômica lança mão de crescentes superávits primários<sup>4</sup> utilizados no pagamento de juros e amortizações. De um lado, a carga tributária vem

---

<sup>1</sup> Os artigos de Machado (2004) e Paulani (2004) contribuem muito nesse sentido. Para uma análise mais focada no espectro político da opção de política do atual Governo recomenda-se o texto de Boito Jr. (2004).

<sup>2</sup> PEREIRA, 1996.

<sup>3</sup> O atual Governo assumiu o compromisso de manter o regime de metas como cláusula do acordo assinado em 2002 com o Fundo Monetário Internacional (FMI) pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), com a concordância pública dos candidatos à presidência à época. O item está na agenda da política monetária desde o primeiro acordo firmado com a Instituição em 1999.

<sup>4</sup> Receitas menos despesas, exceto aquelas referentes aos juros da dívida. A meta de superávit primário, também acordada com o FMI, foi revista para cima pelo Governo Lula, saindo de 3,75% prometidos por FHC para 4,25% do PIB, alcançando de fato 5,59%

crescendo sistematicamente nos últimos anos, até alcançar o patamar estratosférico de 38% do PIB<sup>5</sup>, penalizando, sobretudo, a população de baixa renda, que consome proporcionalmente mais e paga mais impostos. De outro, os gastos do Governo, principalmente aqueles destinados a programas de apoio ou proteção social e investimentos, são reduzidos ou contingenciados para pagamento dos compromissos financeiros.

Os resultados econômicos dessas políticas aparecem na redução do Produto Interno Bruto (PIB), no aumento do desemprego e na piora da distribuição de renda, com um maior empobrecimento dos setores humildes da população e, mais recentemente, afetando a classe média. Isso decorre do fortalecimento da classe rentista e do capital financeiro especulativo, em detrimento dos investimentos produtivos, baseado na política de constante expansão da dívida pública<sup>6</sup>. A política de superávit primário retira recursos da sociedade, através de um regime tributário regressivo e centralizador, e das demais esferas da administração pública, Estados e Municípios, para transferi-los a uma pequena fração da população.

Apesar de eleito com um apelo popular e apregoando o *social* como eixo, em linhas gerais, o atual Governo tem implementado uma opção de política econômica sujeita aos ditames do capital financeiro e seus organismos internacionais, passando a priorizar o cumprimento de compromissos financeiros, através de crescentes superávits primários e do arrocho do setor público, com reflexos negativos nas condições de vida e nas conquistas sociais da população. Privilegiar a política de altos juros e de superávit fiscal significa priorizar o pagamento de juros com prejuízo para todas as demais políticas.

Essa política econômica limita a adoção eficaz de quaisquer ações de apoio ou proteção social. Em verdade, constitui um paradoxo frente às políticas sociais, posto que seu caráter excludente gera uma necessidade crescente de gastos do Estado para suprir as demandas sociais. Ao mesmo tempo, a atual lógica de gestão econômica reprime fortemente o desembolso de recursos para tais políticas por estar vinculada a interesses estranhos aos das camadas populares.

As exigências da especulação financeira drenam recursos do Estado, que de outro modo deveriam estar empenhados nas funções sociais. Esse constitui o processo de enfraquecimento deliberado do setor

---

em julho de 2004 (Alentar e Scolese, 23 set 2004). Não obstante, quando se inclui o pagamento de juros e amortizações o superávit se converte em déficit (nominal). Em 2003 o Governo Central obteve um resultado nominal negativo de cerca de R\$ 79 bilhões (Conjuntura N° 30, 2004). No momento em que este artigo era redigido, a equipe econômica decidiu aumentar a meta do superávit primário dos atuais 4,25% para 4,5% do PIB, aproveitando-se de uma “sobra” de recursos decorrentes da elevação não prevista da arrecadação. Essa adição na meta significa cerca de R\$ 4,2 bilhões a mais na conta para pagamento de juros (Alentar e Scolese, 23 set 2004).

<sup>5</sup> CÉZARI, 23 jun 2004.

<sup>6</sup> No primeiro ano do Governo Lula o PIB brasileiro encolheu 0,2%. O desemprego alcançou a casa dos 20% da população economicamente ativa na região metropolitana de São Paulo (26,7% na região de Salvador) segundo o Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio-econômicos (DIEESE).

público brasileiro levado a cabo no país durante toda a década de 1990 e que persiste nas ações de setores do próprio Governo atual, sobretudo da equipe econômica.

Essa sabotagem do aparelho estatal é que sustenta os principais argumentos da ineficiência da ação governamental, que se fazem acompanhar de uma reformulação das próprias políticas públicas, dentre elas as políticas sociais. O social-liberalismo, ventilado pelo atual Governo, enfatiza a ação eficiente e eficaz de programas de assistência destinados a grupos mais vulneráveis da população, para combater as conseqüências mais visíveis da pobreza, orientado pela ótica da menor relação custo/benefício<sup>7</sup>, ou seja, pela ótica do gasto. No projeto neoliberal brasileiro, a autoridade sobre as políticas de apoio e proteção social recai sobre o Ministro da Fazenda, responsável pelo desembolso dos recursos. Assim, o social-liberalismo, na prática, aparece como a cara envergonhada do neoliberalismo.

É por meio dessa visão, hoje hegemônica, que se dirigem todas as discussões acerca da necessidade de políticas sociais. Ao se transformar a medida de qualidade de vida em uma medida de produtividade, em que o consumo determina a condição de existência do ser, assim como sua produtividade determina o montante de seu consumo, a mercantilização da vida social transforma os problemas sociais em problemas meramente econômicos. A estabilidade macroeconômica transfere a si mesma a responsabilidade de garantir a eficiência do sistema econômico, na que o consumo individual deve estar lastrado em uma quantidade equivalente à contribuição do agente ao produto.

Desse modo, política econômica e políticas sociais coadunam-se quando analisadas sob a ótica do “Estado mínimo” que vem sendo construído no Brasil desde fins da década de 80 do século passado; um projeto que o atual Governo indica compartilhar inteiramente com seus antecessores.

### **3 - A EVOLUÇÃO DOS GASTOS EM EDUCAÇÃO NO BRASIL**

O aparente paradoxo entre controle fiscal e “prioridade para o social” propalada pelo Governo Lula fica absolutamente desmistificado à medida que vamos estudando as diversas áreas de políticas sociais. É clara a atenção máxima ao ajuste para os banqueiros, deixando cada vez mais à míngua os setores sociais.

A seguir, será mostrado como isso vem ocorrendo no setor educacional brasileiro.

#### **3.1 *Panorama Geral***

Na Tabela 3.1 podemos observar a evolução de gastos gerais com educação no setor público brasileiro.

Uma primeira observação pertinente diz respeito à participação relativa das esferas nos gastos totais com Educação. Nota-se claramente o aumento expressivo da participação de Estados e Municípios nos gastos

---

<sup>7</sup> CARDOSO JR., 2004.

com educação, denotando uma grande descentralização desse gasto<sup>8</sup>. A relativa constância dos gastos do setor público em relação ao PIB no período (de 1995 a 2003) só foi mantida graças ao aumento da participação dos Estados e Municípios nos desembolsos totais. A Lei de Diretrizes Básicas (LDB) foi o mecanismo jurídico através do qual essa importante mudança quanto à distribuição dos gastos entre as esferas do Governo implementou-se<sup>9</sup>.

Tabela 3.1 - Gastos do setor público em educação - 1995 a 2002 - deflacionados pelo IPCA (ano base 1995)

Ano	União	Estados e municípios	União/PIB	Estados e municípios/PIB	Total do Setor Público/PIB
1995	9.164,90	14.371,10	1,42%	2,22%	3,64%
1996	8.492,97	15.673,88	1,19%	2,20%	3,40%
1997	7.316,68	13.863,41	0,97%	1,84%	2,80%
1998	7.958,95	19.517,35	1,02%	2,50%	3,52%
1999	7.698,15	19.392,47	1,01%	2,54%	3,55%
2000	7.847,05	20.668,10	0,96%	2,54%	3,50%
2001	7.988,90	22.363,66	0,97%	2,72%	3,69%
2002	8.066,52	21.564,39	0,98%	2,63%	3,61%
2003	7.939,15	22.008,06	0,94%	2,60%	3,54%

Fonte: Execuções Orçamentárias da União e Balanço dos Estados e Municípios consolidados pelo Ministério da Fazenda. Elaboração Própria.

Essa deficiência no orçamento destinado à educação torna-se ainda mais evidente a partir da comparação com metas estabelecidas durante discussões a respeito da necessidade de recursos para a educação brasileira. O Plano Nacional de Educação (PNE) continha uma previsão de investimento, por meio de acréscimos graduais, de 7% do PIB em educação<sup>10</sup> e as reivindicações da ANDES<sup>11</sup> apontam propostas que chegam a gastos de 10% do PIB em educação. Mesmo institutos governamentais como o IPEA e INEP<sup>12</sup>, indicam que seria necessário um aumento para 8% do PIB a fim de que o país cumprisse os objetivos do Plano.

Por outra ótica, verifica-se que os gastos do Ministério da Educação sofreram queda em relação ao início do período. Diga-se de passagem, os gastos reais do primeiro ano do Governo Lula foram inferiores a média dos gastos com a função ao longo do Governo FHC. Para avançar na análise, faz-se necessário compreender de que modo todo esse processo acima referido ocorreu do ponto de vista institucional, ou seja, quais mecanismos propiciaram condições para que os gastos com educação fossem reduzidos e, em certa medida, transferidos para Estados e Municípios.

<sup>8</sup> O conceito de descentralização utilizado neste artigo refere-se às esferas do governo, ou seja, o repasse de responsabilidades da União para os estados municípios.

<sup>9</sup> Cf. MARQUES e MENDES (2004). Esse papel da LDB será tratado mais adiante no texto.

<sup>10</sup> BRASIL, 2001.

<sup>11</sup> ADUNB, 2004.

<sup>12</sup> PIOLLA, 2004.

### 3.2 De FHC a Lula. Avanço?

A situação do sistema educacional no Brasil reflete sua inserção no sistema econômico mundial. Apesar de alguns avanços anteriores, predominava no início do primeiro Governo do presidente Fernando Henrique Cardoso um quadro de profundas desigualdades nas condições de oferta de ensino<sup>13</sup>. Seria imprescindível para uma economia do porte da brasileira desenvolver um sistema educacional forte e autônomo, norteado por uma ótica de crescimento independente.

Com a vinculação de 25% das receitas estaduais e municipais e 18% das receitas da União na Constituição de 1988, estabeleceu-se um gasto mínimo com educação, o que representa um importante passo para a construção dessa realidade. Contudo, devido à dificuldade em garantir a aplicação dessas verbas pela falta de uma definição clara das responsabilidades dos Estados e dos Municípios em relação aos diferentes níveis de educação, logo ficou clara a limitação dessa medida. Sob essa prerrogativa, foi aprovada a LDB que definiu competências entre as diferentes esferas governamentais quanto à questão: de forma geral, o ensino fundamental seria de competência dos municípios; o ensino médio, dos estados; e o ensino superior, da União. Produziu-se, dessa forma, um grande paradoxo, pois se verificou, de um lado, que os municípios mais ricos não aplicavam 25% de suas receitas no Ensino Fundamental e, de outro, que os recursos dos municípios mais pobres não eram suficientes para assegurar as condições mínimas de qualidade do ensino<sup>14</sup>.

Para resolver essas desigualdades, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), que vinculou ao ensino fundamental 60% dos recursos estaduais e municipais destinados à educação<sup>15</sup>. Embora seja uma política inovadora de redistribuição que ajudou a reduzir algumas disparidades regionais, o Fundo aumentou a cobiça principalmente dos pequenos e médios municípios pelo controle dos recursos<sup>16</sup>. Segundo estimativas do Ministério Público, 75% dos recursos públicos que são destinados ao FUNDEF são desviados. Dessa forma, observou-se a perda da qualidade do ensino fundamental, ao mesmo tempo em que se negligenciou a educação infantil e a educação de jovens e adultos<sup>17</sup>.

---

<sup>13</sup> BRASIL, 1999.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> Os recursos que compõem o FUNDEF são provenientes de 15% das seguintes fontes:

- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS;
- Fundo de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE e FPM);
- Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPIexp.;
- Ressarcimento pela Desoneração de Exportações de que trata a Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir).

<sup>16</sup> PIOLLA, 2001.

<sup>17</sup> A partir de 2000 os percentuais gastos na educação de jovens e adultos aumentaram, apesar da redução do total absoluto destinado à educação. A participação no total destinado à educação foi, em 2000, de apenas 0,38%, enquanto que em 2001 foi de 2,93% e 4,36% em 2002.

Um importante dispositivo introduzido pelo FUNDEF foi o estabelecimento de um gasto mínimo por aluno por ano. Esse valor é calculado a partir da razão entre a receita total prevista para o fundo e o número total de matrículas no ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas. A lei do FUNDEF determina a obrigatoriedade da União em complementar esse valor para os Estados em que a arrecadação não assegurar o mínimo por aluno.

A Tabela 3.2 mostra, ano a ano, a diferença entre o que deveria ser destinado, por lei, e o que efetivamente foi desembolsado pelo Governo Federal. No primeiro ano de vigência do Fundo, em 1998, o valor mínimo foi fixado em R\$ 315,00. Em 2000, quando houve a diferenciação no valor aluno/ano, os alunos da 1ª à 4ª séries receberam R\$ 333,00 e os da 5ª à 8ª séries, R\$ 349,65. Observa-se que, desde a criação do fundo, o Governo tem repassado valores inferiores ao determinado pela lei. O montante não repassado este ano deve chegar a R\$ 4,2 bilhões.

Tabela 3.2: Gastos com a instituição do FUNDEF em R\$ correntes

Ano	Decreto Presidencial (R\$ por aluno)	Valor Mínimo Legal (R\$ por aluno)	Complementação efetuada pela União (R\$ milhões)	Complementação prevista em Lei (R\$ milhões)	Valores não Repassados (R\$ milhões)
1998	315,00	419,00	486,70	2.061,70	1.575,0
1999	315,00	450,00	580,00	2.590,70	2.010,7
2000	333,00 e 349,65	499,97 e 525,61	485,50	3.128,00	2.642,5
2001	363,00 e 381,15	582,43 e 612,30	391,60	3.507,60	3.116,0
2002	418,00 e 438,90	685,66 e 719,95	496,20	3.913,50	3.417,3
2003	446,00 e 468,30	761,00 e 799,00	395,00	3.826,90	3.431,9
2004*	537,71 e 564,70	819,34 e 860,66	437,30	4.637,40	4.200,1

Fonte: Ministério da Educação e Associação Brasileira de Organizações não Governamentais (ABONG).

\* Estimativa.

Apesar de suas críticas ao Governo FHC, a gestão Lula permanece com os problemas de repasse de recursos a vários programas e instituições. O FUNDEF continua com valores calculados erroneamente, com distorções que prejudicam exatamente os Estados mais pobres da federação — aqueles em que os Governos estadual e municipal não conseguem manter um nível mínimo de gastos por aluno.

Há muito já se observa o descaso do Governo FHC em relação à educação. Durante o período de 1995 a 2002, o gasto realizado pelo Governo Federal em educação registrou retração de 11,98%. Isso se deveu, principalmente, a dois aspectos. Primeiramente ao fato de que grande parte do crescimento da receita da União correspondeu ao aumento das contribuições e, pela legislação, elas não entram no cálculo do valor a ser repassado ao ensino. Segundo é o fato de que o Governo tem destinado o excedente arrecadado ao ajuste fiscal para cumprir as metas de superávit primário, ou seja, para pagamento de juros da dívida. De acordo com a Lei Orçamentária Anual, é permitida a realização das despesas que foram definidas à luz das políticas governamentais. Porém, essas despesas são passíveis de ajustes ao longo do ano. Dessa forma, cabe ao



Governo a decisão de investir o valor máximo das dotações estabelecidas ou resguardar os recursos oriundos da tributação para manutenção da dívida pública.

Para dar maior flexibilidade à alocação dos recursos públicos criou-se, em 2000, a Desvinculação dos Recursos da União (DRU)<sup>18</sup>, que desvinculou 20% de todos os impostos e contribuições federais. A DRU, que foi mantida e constitucionalizada pelo Governo Lula, reduziu em cerca de 33% os recursos federais destinados à educação pública, tendo repercussão direta na capacidade financeira dos Estados em garantir o valor por aluno previsto na lei do FUNDEF.

O descaso em relação à educação torna-se óbvio quando se analisam as quantidades que não foram repassadas pela União ao FUNDEF. FHC, em quatro anos (1998 a 2002), deixou de investir cerca de R\$ 12,7 bilhões de reais em educação. Lula, em menos de dois anos de mandato, já deixou de repassar aos Estados e Municípios cerca de R\$ 7,6 bilhões de reais<sup>19</sup>. Esse é o reflexo da negligência do Governo brasileiro em relação à educação.

### **3.3 O Governo Lula e os gastos com Educação**

Diante do histórico apresentado nas seções precedentes, podemos tecer algumas considerações a respeito da gestão do Governo Lula em relação à educação. Os gastos destinados a essa função — sobretudo na esfera Federal — apresentaram uma retração considerável quando comparados aos do primeiro ano do Governo Fernando Henrique Cardoso, e esperava-se uma nova atitude do Estado brasileiro frente aos graves problemas enfrentados pelo sistema educacional.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) para 2003, aprovada ainda durante a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, acarretou nova redução nos recursos destinados à educação<sup>20</sup>. Assim como ocorreu em anos anteriores, o acréscimo nas verbas foi inferior à inflação do período. Enquanto o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apresentou elevação de 12,53% durante o ano de 2002, a execução orçamentária indica que houve apenas 7,67% de acréscimo nos recursos liquidados na função educação (de R\$ 13,2 bilhões para R\$ 14,2 bilhões). Como resultado, apesar de pequeno aumento nos níveis de gastos nominais do Governo na educação, em termos reais houve perdas consideráveis.

---

<sup>18</sup> A desvinculação dos recursos arrecadados pela União existe desde o Programa de Ação Imediata (PAI) criado com o objetivo de permitir uma margem de manobra para o Governo Federal à época da implantação do Plano Real (1993). Os recursos desvinculados passaram a constituir o chamado Fundo Social de Emergência (FSE) e mais tarde o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF).

<sup>19</sup> ABONG, 2004.

<sup>20</sup> Mesmo depois de aprovado o orçamento, o Governo tem prerrogativas para reduzir ou ampliar os gastos desde que acomodados às receitas. No entanto, como tem sido prática comum na gestão fiscal, o Governo também pode contingenciar recursos do orçamento não executando os gastos previstos na LOA.

Obviamente essa lógica de abandono por parte do setor público das atividades ligadas à educação é evidenciada pelos dados acima. Assim, caberia ao novo Governo, dadas suas promessas de campanha e compromissos partidários históricos, definir uma nova perspectiva para o sistema educacional brasileiro. A expectativa era de um novo modelo de gestão estatal cujo foco estaria no atendimento das demandas básicas da população.

Todavia, a LOA, aprovada no primeiro ano de mandato de Luis Inácio Lula da Silva, aponta para o aprofundamento dos problemas enfrentados, tanto em relação à falta de recursos para a manutenção das unidades de ensino e formação de recursos humanos quanto para a ampliação e melhoria do ensino público. A dotação inicial de recursos prevista na Lei Orçamentária de 2004 é de R\$ 13,9 bilhões<sup>21</sup>. Em comparação com a dotação prevista na LOA de 2003 — R\$ 14,5 bilhões —, a verba destinada à educação decresceu, em termos nominais, cerca de 4,1%.

Na medida em que o Governo Federal preocupa-se primordialmente em honrar os compromissos advindos da dívida, às expensas dos gastos sociais, necessita estimular a participação do setor privado nas áreas em que a ação governamental diminuirá. Por outro lado, existem inúmeros grupos privados interessados na possibilidade de eliminação da participação estatal na oferta de educação, um dos poucos filões dos serviços públicos ainda em mãos do Governo.

Assim, esses dois fatores conjuntos, que envolvem elementos tanto da política nacional quanto internacional, fornecem os principais elementos para entender a lógica interna do processo encampado pelo Governo Lula para a educação. Somente a partir desses fatores pode-se realmente assimilar os objetivos e dinâmica do movimento aprofundado pela gestão do Partido dos Trabalhadores.

Destacam-se na gestão de Luis Inácio Lula da Silva medidas que objetivam diminuir as responsabilidades dos organismos estatais em relação à educação, ou outros que indicam aproximação (ou até mesmo privilégios) para as instituições de ensino privadas.

O Governo Lula iniciou a discussão a respeito da Reforma Universitária. Não obstante as várias críticas feitas à maneira como esse processo está sendo conduzido, as propostas do Governo já começam a materializar-se. Seus objetivos parecem claros no que diz respeito à ênfase em tornar mais aberta ao capital privado a área da educação, sobretudo no que tange ao Ensino Superior. Essa discussão envolve interessantes pontos a serem abordados.

O primeiro deles refere-se ao Projeto de Lei Universidade para Todos<sup>22</sup>, através do qual o Governo pretende isentar de impostos as universidades particulares que destinarem vagas às “minorias”. Em sentido

---

<sup>21</sup> Esse valor inclui o total estabelecido pela LOA após os vetos assim como os valores referentes a créditos adicionais.

<sup>22</sup> BRASIL, 2004(a). No momento em este artigo estava sendo escrito, o presidente Lula lançou a Medida Provisória nº 213, de setembro de 2004, implementando o Programa Universidade Para Todos.

mais amplo ocorre neste caso uma “estatização” das vagas ociosas das instituições particulares, de forma a evitar a queda da taxa média de lucro no setor e sua conseqüente retração. Serão destinados recursos que poderiam ampliar o número de vagas em universidades públicas à manutenção de vagas em universidades particulares<sup>23</sup>.

Além disso, reforçando a tendência à mercantilização do ensino, o Governo pretende aumentar o montante de recursos destinado ao financiamento de estudantes em escolas particulares.

Um segundo aspecto refere-se às políticas adotadas em relação ao ensino fundamental e médio, bem como ao ensino para adultos. A grave precarização das esferas básicas da educação — aliada à forte concentração de renda e ao nível expressivo de desigualdades regionais — provocou inequivocamente um ciclo pernicioso com elevados graus de repetência e evasão escolar. Nesse ínterim, as ações do Governo deveriam pautar medidas que reestruturassem as questões referentes ao ensino básico.

Porém, assiste-se ao agravamento desses problemas de natureza estrutural, pois os mecanismos propostos, quando muito, podem apenas amenizar alguns aspectos da questão. Desse ponto de vista, aparecem programas como o Bolsa Escola<sup>24</sup> e os programas de alfabetização para adultos<sup>25</sup>, que apenas cuidam das manifestações mais aparentes do problema.

Enquanto ações como essas, de caráter assistencialista, recebem montantes crescentes de recursos, medidas de caráter estrutural são negligenciadas. A formação de professores qualificados, a revisão constante da metodologia aplicada ao ensino, a provisão de condições adequadas de trabalho — plano de carreira para professores, infra-estrutura —, que condicionam aspectos importantíssimos na qualidade do ensino, permanecem como demandas cujos recursos não apresentam acréscimos expressivos.

#### **4 - A SEGURIDADE SOCIAL**

Ainda que seja a mais ampla rede de proteção social do país, a seguridade social provavelmente é o alvo das maiores críticas apregoadas tanto pelos diferentes governos quanto pela mídia em geral, que insistem em interpretá-la como um resquício ineficiente do antigo Estado interventor falido. O que se verifica, porém, é que seus recursos vêm sendo cada vez mais desviados para atender as necessidades de

---

E falar da medida provisória.

<sup>23</sup> Há de ser considerado também o fato de que o custo médio das vagas em instituições particulares não é necessariamente menor do que em instituições públicas. No entanto essa discussão foge ao escopo deste trabalho.

<sup>24</sup> Programa este que obteve algum êxito ao diminuir o problema da evasão escolar, mas que isoladamente não reflete um esforço para determinar uma melhora no nível da educação.

<sup>25</sup> Não serão tecidas considerações a respeito da qualidade desses cursos. A intenção é contrapor os objetivos de programas como esse aos de um sistema educacional mais justo e eficiente.

caixa e do ajuste fiscal da União, em flagrante descumprimento ao que reza o artigo 195 da Constituição de 1988<sup>26</sup>.

A Tabela 4.1 indica a magnitude dos saldos da seguridade social nos anos de 2001 a 2003, levando-se em conta os recursos retidos nos cofres da União:

Tabela 4.1 – Receitas e despesas da Seguridade Social -  
2000 a 2003 - em R\$ bilhões  
deflacionado pelo IPCA (ano base 1995)

Ano	Receitas	Despesas	Saldo
2000	89,22	69,52	19,71
2001	93,97	72,36	21,60
2002	96,02	75,91	20,11
2003	100,71	83,00	17,71

Fonte: SIAFI

Observa-se que o saldo é positivo, ou seja, ao confrontar-se receitas e despesas, a seguridade social é superavitária. Isso significa ausência de desequilíbrio das contas públicas no que se refere ao financiamento da seguridade social e aos gastos com assistência social, previdência e saúde. Acontece que considerável parcela desses recursos é desviada através da DRU, com vistas ao atendimento do serviço da dívida pública. Se excluirmos essas receitas, o saldo nominal da seguridade social em 2003 cai 60%, de R\$ 31,73 bilhões para R\$ 12,35 bilhões<sup>27</sup>, ainda superavitário, o que comprovaria a sustentabilidade da seguridade social enquanto fundo de solidariedade.

Esse bom desempenho é explicado pelo aumento da arrecadação das contribuições. Da composição das receitas da União em 2001, a parcela referente às receitas tributárias decresceu com relação a das contribuições, ocupando aquelas 31% das fontes de recursos, ao passo que as últimas já ultrapassaram 57% do total<sup>28</sup>.

Das contas da seguridade social, percebe-se que entre 1995 e 2003<sup>29</sup>, por exemplo, a arrecadação total da Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSLL) apresentou variação positiva real de 58%, ao passo que na Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) o aumento foi da ordem de 199%. A arrecadação da Contribuição Permanente sobre Movimentação Financeira (CPMF), o imposto sobre o cheque, aumentou cerca de 84% em termos reais entre 1997 e 2003, influenciando a conhecida elevação da carga tributária em relação ao PIB durante toda a vigência do Plano Real. Constata-se, entretanto, que tais recursos vêm sendo transferidos do orçamento da seguridade social para o orçamento fiscal da União, a fim de promover o ajuste fiscal acertado com o FMI e pagar os juros da dívida pública.

<sup>26</sup> O parágrafo 1º do art.195 da Constituição Federal diz que: “as receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinadas à seguridade social constarão dos respectivos orçamentos, não integrando o orçamento da União”. (grifo nosso).

<sup>27</sup> ANFIP, 2004

<sup>28</sup> CONTROLADORIA, 2002.

#### 4.1 Previdência

Uma mudança fundamental que está sendo efetuada em praticamente todos os países com modelo clássico de seguridade social é a estrutura do sistema previdenciário. Nos últimos anos, o endividamento do Estado através da emissão de títulos públicos acarretou a transferência de poupanças forçadas dos trabalhadores, provenientes do setor real da economia, à órbita financeira.

Mas a provisão para a sobrevivência futura dos trabalhadores não deixou de estar sob a orientação do Estado. São bem conhecidos os investimentos públicos realizados pelos Governos brasileiros em infraestrutura nas décadas de 70 e 80 com recursos previdenciários, favorecendo em conjunto empresas privadas como empreiteiras domésticas e transnacionais. O que se constata é a mudança de orientação: dos investimentos produtivos ao favorecimento do capital fictício.

Além disso, a contaminação da lógica lucrativa na questão previdenciária deve-se à fundamental participação dos fundos de pensão enquanto principais pilares de sustentação da dívida pública do Estado, ou seja, o retorno ao modelo de gestão pública previdenciária anterior, pelo regime de repartição<sup>30</sup>, é contraproducente, visto que contraria a “racionalidade econômica” atual, inspirada nos fundos de pensão privados e no regime previdenciário de capitalização. Todavia, tal “racionalidade” vinculada ao lucro a curto-prazo, ao endividamento público e à especulação financeira já provou ser totalmente irracional, com efeitos sociais funestos em vários países onde foi aplicado.

A reforma da previdência, iniciada com FHC e continuada com Lula encontra-se dentro dessa “racionalidade” e não foge, portanto, à explicação acima.

A sonegação da contribuição patronal das empresas e dos Governos sequer foi discutida no projeto de reforma. A soma total da dívida, no intervalo de débito com faixa mínima de um milhão a mais de cem milhões de reais, chega a R\$ 55,1 bilhões, muito mais do que a economia de caixa prevista pela reforma. Abaixo, a Tabela 4.2 apresenta os 10 maiores devedores do INSS:

É evidente que essa dívida não foi e nem será cobrada, muito pelo contrário: grande parte dos devedores é componente do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e apoiadores da reforma previdenciária. Além disso, o Governo Lula tratou de perdoar os inadimplentes e propor a diminuição da contribuição patronal no semi-projeto de reforma trabalhista.

Tabela 4.2 – Os 10 maiores devedores do INSS em R\$

Contribuinte	Dívida
Transbrasil SA Linhas Aereas	422.059.857,77

<sup>29</sup> CAMARA, 2004. Deflacionado pelo IPCA (ano base 1995).

<sup>30</sup> No regime de repartição os trabalhadores contribuem coletivamente em caráter de solidariedade para o pagamento dos beneficiários, ao passo que no regime de capitalização a contribuição é individual e vinculada diretamente ao futuro do próprio contribuinte.

Município de Campinas Prefeitura Municipal	420.679.301,54
Encol SA Engenharia Comercial e Industrial	327.600.133,42
Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural	266.873.440,25
Viação Aérea São Paulo AS	263.990.589,93
Fundação Educacional do Distrito Federal - em extinção	260.573.177,96
Caixa Econômica Federal	253.185.434,30
Estado de Santa Catarina - Secretaria da Educação e Desportos	238.556.500,39
Cobrasma AS	219.099.237,99
Fundação de Apoio a Escola Técnica do Estado	202.343.740,34

Fonte: INSS – até 30 de setembro de 2003

A partir da execução orçamentária, dos referentes anos dos Governos de FHC e do Governo Lula até julho de 2004, pode-se fazer uma análise dos gastos com a Previdência Social a cada ano:

Tabela 3 – Gastos anuais com a Previdência Social em R\$ bilhões deflacionado pelo IPCA (ano base 1995)

Ano	Valores Liquidados
1995	52,575
1996	58,376
1997	60,714
1998	69,260
1999	69,589
2000	69,041
2001	73,828
2002	75,169
2003	81,197

Fonte: Acompanhamento da execução orçamentária da união.

Desde 1995 observa-se uma trajetória de crescimento nos valores liquidados para a Previdência Social, atingindo no ano passado um gasto de quase R\$ 146 bilhões (em termos nominais), e um aumento percentual em termos reais de 54,4%.

## 4.2 Saúde

Na área de saúde, praticamente não existem diferenças entre os governos de FHC e de Lula. O tom propagandístico dos avanços na saúde contrasta com a precariedade do SUS e a situação concreta das famílias que dependem desse sistema.

Tendo em vista o espetacular aumento das contribuições sociais, seria natural supor que o sistema público de saúde fosse beneficiado, mas de acordo com os dados da execução orçamentária<sup>31</sup>, o repasse da CPMF à saúde aumentou somente 5%, entre 1995 e 2003. Os da CSLL e da COFINS diminuiram cerca de

<sup>31</sup> Deflacionados pelo IPCA (ano base 1995).

35% e 7%, respectivamente entre 1995 e 2003. Assim, os gastos federais para esta área aumentaram somente 2,6% em termos reais, diminuindo de 2,29% em 1995 para 1,79% do PIB em 2003<sup>32</sup>:

No primeiro ano de Governo, a equipe econômica de Lula cortou R\$ 14 bilhões do orçamento global da União, dos quais R\$ 1,6 bilhão eram destinados ao Ministério da Saúde, contrariando não somente a retórica anterior do PT como uma emenda constitucional<sup>33</sup> que o partido ajudara a aprovar quando na oposição.

### **4.3 Assistência social**

Dentro do modelo atual de gestão de políticas públicas, a assistência social tem um importante papel: o suprir as deformidades decorrentes da alocação dos recursos pelo mercado e, até, o de conter convulsões sociais. Todavia, em países como o Brasil, a assistência social vem ganhando um caráter excessivamente paternalista e os programas sociais não têm como objetivo erradicar a pobreza, mas sim amenizá-la e afastá-la das classes média e alta.

Tal caráter é um resquício do Estado clientelista que, ao invés de ser eliminado no processo de enfraquecimento do setor público e de construção do Estado mínimo, tem sido aprofundado nos últimos anos, devido também a sua grande repercussão político-eleitoral. O mais recente exemplo desse tipo de programa social é o Fome Zero, que contou com muitos recursos federais para sua divulgação e pouquíssimos resultados concretos, além de muita desorganização.

De acordo com os dados da execução orçamentária da União, os valores liquidados com programas de assistência social aumentaram em 18% entre 2002 e 2003. Mais da metade desse aumento foi destinado a ações do programa Fome Zero que, juntamente com os programas de transferência direta de renda do Governo Federal, perfaz cerca de 80% dos gastos totais da Assistência Social.

Além do Fome Zero, o Governo criou também o programa Bolsa Família, que visa a unificação dos programas sociais Bolsa-Escola, Cartão-Alimentação, Bolsa-Alimentação e o Auxílio Gás, criados nos Governos FHC. O Bolsa Família atendia, até junho de 2004, a 4 milhões de famílias, com a meta de atingir, até o final do mandato do PT, 11,4 milhões<sup>34</sup>. O Governo usa essas expectativas para melhorar a imagem de suas políticas sociais, visto que há uma previsão de aumento dos gastos para cumprir a meta anunciada. Contudo, apesar de ser abrangente e de exigir uma contrapartida dos beneficiários – que nem sempre é cumprida -, o programa continua funcionando como uma simples iniciativa de transferência de renda.

---

<sup>32</sup> Esses montantes, contudo, incluem alguns itens que, a rigor, não deveriam ser computados como gasto em saúde. Pela Resolução 322 do Conselho Nacional de Saúde, devem ser excluídos do cômputo dos montantes, para efeito do cumprimento da EC 29, de 13 de setembro de 2000, os gastos destinados ao saneamento básico e à bolsa alimentação, financiados pelo Fundo de Combate à Pobreza.

<sup>33</sup> BRASIL, 2000.

Não obstante, a análise dos méritos quanto à eficácia e eficiência dos programas de assistência social do Governo Lula foge ao objetivo deste artigo. A ênfase deste trabalho situa-se em um estudo do comprometimento do Governo no empenho dos recursos nas suas funções sociais.

Tabela 3.4 - Gastos do Governo Federal com Assistência Social em R\$ bilhões deflacionado pelo IPCA (ano base 1995)

Ano	Autorizado	Liquidado	Liquidado/Autorizado
2000	3,39	3,28	96,9%
2001	3,77	3,64	96,6%
2002	4,03	4,00	98,5%
2003	5,16	4,70	91,1%

Fonte: Execução orçamentária da União.

Quanto aos gastos do Governo Federal com assistência social, a Tabela 3.4 mostra um histórico dos últimos quatro anos<sup>35</sup>. Os recursos liquidados com programas sociais apresentam variação positiva de 43% no período em questão, registrando aumentos em todos os anos. O aumento mais significativo dessa série foi no primeiro ano do Governo Lula que, conforme citado anteriormente, foi de 18% comparado com o último ano do Governo FHC.

Apesar do aumento verificado dos gastos em Assistência Social no Governo Lula, uma análise mais apurada da atual política econômica demonstra que o caráter universal das políticas sociais como saúde pública e previdência por regime de repartição é preterido em relação aos programas compensatórios focalizados, de cunho meramente assistencialista como os analisados neste item.

## 5 - REFORMA AGRÁRIA E DEMAIS PROGRAMAS SOCIAIS

A reforma agrária é uma área que merece um destaque especial por ser uma das bandeiras históricas do Partido dos Trabalhadores. Entretanto, como será elucidado a seguir, tudo indica que a reforma agrária perdeu importância na agenda do PT. O Governo Lula ainda não realizou nada de concreto para acelerar a reforma e não se vislumbra no horizonte a possibilidade de que ele venha a cobrir suas promessas até o final do mandato.

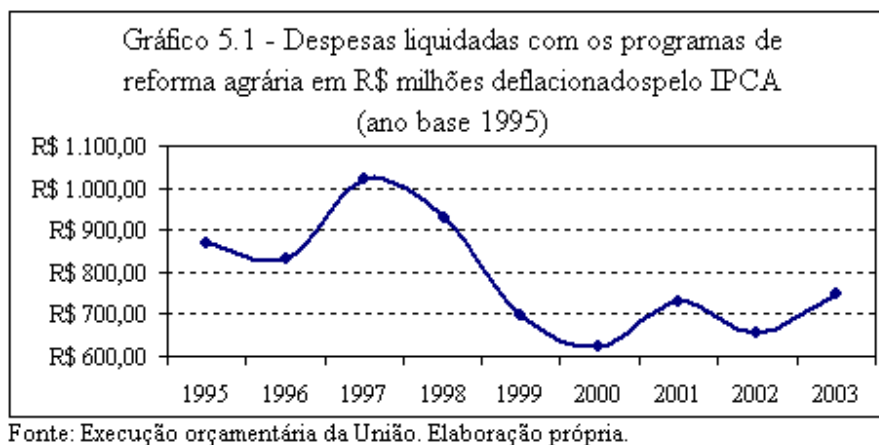
Os gastos liquidados com os programas da reforma agrária durante o primeiro ano do Governo Lula apresentaram valores superiores aos dos últimos quatro anos, no entanto permaneceram bem baixos se comparados com os primeiros anos do Governo FHC, como pode ser visto no Gráfico 5.1. O valor médio liquidado com os programas da reforma agrária no primeiro ano do Governo Lula (R\$ 750 milhões) foi inferior à média do Governo FHC (R\$ 794 milhões)<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> PT, 2004.

<sup>35</sup> Há uma dificuldade em construir uma série histórica desses dados com períodos que antecedem 1999, dadas as modificações efetuadas na estrutura do Plano Plurianual. Antes de 2000, os programas de assistência social eram contabilizados na mesma função da previdência social.

<sup>36</sup> Dados deflacionados (ano base 1995).





Com relação ao número de famílias assentadas em 2003, os dados fornecidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)<sup>37</sup> relatam o assentamento de 36,3 mil famílias, bem menor do que as 60 mil famílias prometidas pelo presidente no início de 2003. Ainda, se esse número for comparado com as estatísticas anteriores, o resultado é ridículo. Lula não só conseguiu assentar menos famílias utilizando mais recursos, se comparado com o ano de 2002 (43,5 mil famílias assentadas<sup>38</sup>), como ficou bem abaixo da média dos Governos de Fernando Henrique Cardoso (78,5 mil famílias assentadas)<sup>39</sup>.

No II Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA)<sup>40</sup>, o Governo Lula anuncia um novo modelo de reforma agrária voltado para geração de emprego e renda no campo, promoção de segurança alimentar e da sustentabilidade ambiental. No documento do Governo, o modelo anterior de reforma agrária é criticado, entre outras coisas, pela dispersão espacial e pela falta de garantia de infra-estrutura básica e assistência técnica ao assentado.

O novo modelo que consta no II PNRA, com ampliação do crédito e da assistência ao assentado<sup>41</sup>, apresenta um avanço para o processo de reforma agrária. As estratégias, apresentadas pelo Governo realmente podem levar a números significantes se fossem seguidas sem o descuido apresentado até o momento.

<sup>37</sup> INCRA, 2003(b).

<sup>38</sup> REUTERS, 2003.

<sup>39</sup> Vale ressaltar que os dados fornecidos pelo Governo FHC foram fortemente contestados por movimentos sociais em prol da reforma agrária. As fontes utilizadas para a composição da série são: de 1995 a 2000, INCRA, 2001; de 2001, VALENTE e SCOLESE 2002; de 2002, REUTERS 2003.

<sup>40</sup> INCRA, 2003(a).

<sup>41</sup> O II PNRA prevê, ainda, além da “[...] construção de uma infra-estrutura produtiva, econômica e social, [...] a adequação do modelo de reforma agrária às características de cada região”. PNRA, 2004, p. 15.

Para o ano de 2004, a fim de cobrir a meta estabelecida no II PNRA de 400 mil famílias assentadas até o fim do Governo<sup>42</sup>, o Governo prevê o assentamento de 115 mil famílias, com um orçamento de R\$ 2,5 bilhões<sup>43</sup>. No entanto, foram assentadas apenas 35 mil famílias no primeiro semestre de 2004, e a dotação inicial para os programas da reforma agrária para o ano de 2004 foram de apenas R\$ 617 milhões. Em março de 2004, o Governo se comprometeu a complementar a dotação inicial do orçamento com recursos suficientes para atingir as metas estabelecidas pelo II PNRA. A verba suplementar seria de R\$ 1,7 bilhão, dos quais R\$ 430 milhões foram aprovados pelo Congresso Nacional em julho desse ano<sup>44</sup>.

No entanto, a reforma agrária não é um problema puramente quantitativo, ou seja, o ponto nevrálgico não diz respeito simplesmente ao número de famílias assentadas. A questão que se esconde por trás da reforma agrária é uma modificação da estrutura fundiária do país, objetivo para o qual o II PNRA não traça linha de ação.

Deixando de lado a reforma agrária, vejamos os gastos governamentais com outros programas.

Os valores liquidados em 2003 para os demais programas sociais apresentam um aumento em termos reais de 5% sobre o ano anterior. Todavia, apesar do aumento com relação a 2002, esses valores não foram superiores a média do segundo Governo FHC. Além do mais, os poucos dados disponíveis em séries mais amplas levam a crer que a aparente tendência de crescimento desses valores seja resultado dos elevados cortes realizados durante o Governo anterior.

Dentre os programas mais significativos, os que apresentaram as maiores variações positivas em relação a 2002 foram os de Assistência ao Trabalhador e o PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), com 24% e 12,5% respectivamente<sup>45</sup>. Os programas relacionados com difusão cultural e com habitação de interesse social também apresentaram variações positivas relevantes (9% e 8%). Os programas que sofreram os maiores cortes foram os de Qualificação Profissional, de difusão do esporte como forma de inclusão social e de proteção legal ao trabalhador (-72%, -30% e -28% respectivamente).

Tais variações expressam a tendência de priorização da geração de emprego. A política econômica do Governo não é suficiente para gerar uma quantidade de postos de trabalho que abarquem o número de trabalhadores que entra anualmente no mercado; muito pelo contrário, está voltada para a remuneração de rentistas que se alimentam dos juros altíssimos praticados pelo Banco Central. Frente a isso, o Governo não vê alternativa além da intensificação de programas que buscam contornar o grave problema do desemprego e complementar minimamente a renda do trabalhador.

---

<sup>42</sup> As metas de assentamento para os próximos anos são de 115 mil famílias em 2005 e 140 mil em 2006.

<sup>43</sup> MDA, notícias.

<sup>44</sup> BRASIL, 2004(b).

<sup>45</sup> O programa Novo Emprego e Seguro-desemprego, que apresentou variação de 3,2%, representou 39,8% do aumento total desses gastos.

## 6 - CONCLUSÃO

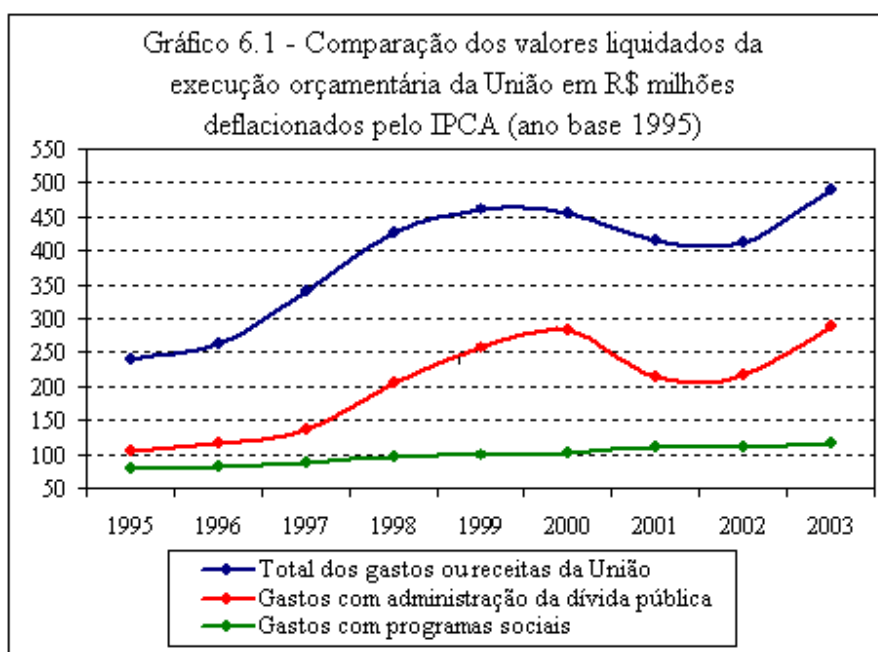
O total dos gastos liquidados dos programas sociais analisados neste artigo apresenta trajetória crescente durante todo o período analisado. Esses valores, na execução orçamentária de 2003, são 50,7% maiores do que em 1995 (em termos reais). Vale ressaltar que os gastos com a previdência são os grandes responsáveis por 73% desse aumento<sup>46</sup>.

No mesmo passo, os desembolsos totais da União mais que dobraram. Isso só foi possível graças à elevação descomunal da carga tributária, a partir, sobretudo, do aumento da arrecadação das contribuições, que centralizam recursos na esfera Federal. No entanto, o acréscimo dos valores destinados aos programas sociais representou apenas 15,7% do aumento geral dos gastos da União.

Na realidade, esse crescimento do setor público foi impulsionado pelos gastos com a administração da dívida pública. Esse é o resultado da prioridade conferida ao sistema financeiro pelas equipes econômicas que se sucederam nos últimos dez anos, implementando políticas liberalizantes que acabaram por mergulhar o país numa armadilha do capital financeiro e da especulação.

Quando comparada a evolução dos gastos em programas sociais e na administração da dívida, com o total dos gastos da União, observa-se o comprometimento do Estado brasileiro com a especulação financeira (Gráfico 6.1). Os gastos em investimento e políticas públicas voltadas para a população, dentre as quais as políticas sociais, são restringidos para fazer caixa e honrar compromissos da dívida, através de crescentes superávits fiscais<sup>47</sup>.

A DRU cumpre um importante papel na formação desses superávits fiscais, ao permitir o desvio de recursos das funções a que originalmente estavam destinados, como é o caso das contribuições voltadas para a educação, saúde e previdência (COFINS, CSLL, CPMF, etc)<sup>48</sup>.



<sup>46</sup> CAMARA, 2004.

<sup>47</sup> O que evidencia a h

<sup>48</sup> Enquanto este artigo para a elevação da m serviço da dívida.

riu como justificativa carga tributária com o

Fonte: Execução orçamentária da União. Elaboração própria.

A elevação das despesas totais, decorrente, sobretudo, dos gastos com administração da dívida pública, e o concomitante crescimento da arrecadação de recursos do governo, via aumento da carga tributária, apontam, inequivocamente, para uma concentração de renda promovida pelo Estado em favor de uma alta classe rentista. Isso fica claro quando se verifica que a arrecadação e os gastos da dívida seguem trajetórias de crescimento similares (Gráfico 6.1).

Outro aspecto que deve ser destacado é que o aumento real observado nos gastos públicos com programas sociais, durante o período analisado, se vê compensado ou mais que compensado pela perversa elevação da carga tributária. O sistema tributário brasileiro, regressivo como é, tira facilmente com uma das mãos, o que aparentemente entrega à população mais humilde na forma de políticas sociais. Se somarmos a isso o fato de que a política neoliberal tem como consequência, e isso tem se verificado claramente nos últimos anos, um aumento do desemprego, da precarização do trabalho e da redução dos rendimentos salariais médios reais, vemos que o quadro não é nada favorável.

Todas as questões analisadas neste artigo refletem o vigor com que o Governo Lula encampou o modelo econômico neoliberal praticado no país desde o início da década de 1990. Dessa forma, o atual Governo demonstra como pretende lidar com a questão social, entendida como primordial para a soberania nacional e para o projeto de desenvolvimento do país. Em contraste com o discurso proposto durante a campanha presidencial, que alardeava o *social* como base do desenvolvimento sustentável<sup>49</sup>, as políticas do Governo Lula indicam um modelo baseado na construção do Estado mínimo, ou desmantelamento deliberado do setor público brasileiro, com privatizações, flexibilização da legislação trabalhista, descentralização, focalização e corte de gastos sociais e de investimentos e constituição do Estado regulador “parceiro” da sociedade civil organizada.

## 7 - BIBLIOGRAFIA

ADUNB. **Circular N° 196/2004**. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.adunb.org.br/Circ196-04.htm>>.

ABONG. **Campanha cobra da união dívida com o ensino fundamental**. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.abong.org.br>>. Acesso em: 14 ago 2004.

ALENCAR, Kennedy e SCOLESE, Eduardo. Governo eleva meta fiscal para 4,5% do PIB em 2004. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 23 set 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2309200408.htm>>. Acesso em: 23 set 2004.

ANFIP. **Análise da seguridade social em 2003**. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.anfip.org.br/publicacoes/livros/pdf/analise2003.pdf>>. Acesso em: 30 jul 2004.

---

<sup>49</sup> PT, 2002.

BOITO JR, Armando. A hegemonia neoliberal do governo Lula. **Revista Crítica Marxista**. Campinas, nº 17, nov. 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. **Balanco do primeiro ano do Fundef**. Brasília: Ministério da Educação, 1999.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000. Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Disponível em: <<http://www.sefa.pa.gov.br/legisla/leg/EmendaConst%2029.htm>>

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Educação**. Brasília: Senado Federal, UNESCO, 2001

\_\_\_\_\_. Projeto de lei nº 3582, de 18 de maio de 2004(a). Dispõe sobre a instituição do Programa Universidade para Todos - PROUNI, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/sileg/Prop\\_Detalhe.asp?id=253965](http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=253965)>. Acesso em: 16 ago 2004.

\_\_\_\_\_. Projeto de lei nº 10.900, de 15 de julho de 2004(b). Abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Desenvolvimento Agrário, crédito suplementar no valor global de R\$ 433.400.000,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente, e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.900.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.900.htm)[http://www.camara.gov.br/sileg/Prop\\_Detalhe.asp?id=253965](http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=253965)>. Acesso em: 16 ago 2004.

CARDOSO JR., José Celso. **Reforma do Estado e desregulamentação do trabalho no Brasil nos anos 90**. Disponível em: <[http://www.sep.org.br/arquivos/s\\_sete/25\\_CARDOSO.zip](http://www.sep.org.br/arquivos/s_sete/25_CARDOSO.zip)>. Acesso em 16 ago. 2004.

CAMARA Federal. **Execução orçamentária da União**. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 15 jun 2004.

CÉZARI, Marcos. Estudo prevê impostos acima de 38% do PIB.. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 23 jun 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2306200402.htm>>. Acesso em: 29 set 2003.

COHEN, Ernesto e FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 1993.

CONJUNTURA. **Boletim**. Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo, nº 30, mar. 2004.

CONTROLADORIA Geral da União. **Balanco Geral da União – Exercício/2001**. Brasília, 2002. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/cgu>>. Acesso em: 15 jun 2004.

DIEESE. **Pesquisa de Emprego e Desemprego - PED**. São Paulo, 2004. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br>>. Acesso em: 15 jun 2004.

IBGE. **Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA**. Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 15 jun 2004.

INCRA. **II plano nacional de reforma agrária: paz, produção e qualidade no meio rural**. Brasília, 2003a. Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/\\_down/Caderno%20PNRA.pdf](http://www.incra.gov.br/_down/Caderno%20PNRA.pdf)>. Acesso em: 23 jul 2004.

\_\_\_\_\_. **Relatório de gestão**: exercício 2003. Brasília, 2003b. Disponível em:  
<[http://www.incra.gov.br/\\_htm/serveinf/\\_htm/pubs/\\_down/Relatorio\\_Gestao\\_2003\\_incra.pdf](http://www.incra.gov.br/_htm/serveinf/_htm/pubs/_down/Relatorio_Gestao_2003_incra.pdf)>

\_\_\_\_\_. **Balanco da reforma agrária outubro de 2001**. Disponível em:  
<<http://www.incra.gov.br/reforma/recordes10.htm>>

MACHADO, João. **Balanco do Governo Lula**: 14 meses e enfrentando sua primeira grande crise. Inédito. São Paulo, 2004.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Aquilas. O gasto federal na educação. In: INESC. **A era FHC e o governo Lula**: transição?. Brasília, 2004. Disponível em:  
<<http://www.inesc.org.br/pt/publicacoes/livros/livro.php?oid=4GW7inLLkRaDio1vtL3RpN44o0Jj5IxZ>>. Acesso em: 03 mai 2004.

MINISTÉRIO do Desenvolvimento Agrário. **PNRA garante maior número de assentados em um único governo**. Brasília, 2004. Disponível em:  
<[http://www.mda.gov.br/index.php?pg=caderno&id\\_item=25&id\\_menu=21&id=88](http://www.mda.gov.br/index.php?pg=caderno&id_item=25&id_menu=21&id=88)>. Acesso em: 13 set 2004.

MUGNATO, Sílvia e LEITE, Fabiane. Cortes deixam gastos da saúde abaixo do fixado por emenda. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 13 fev 2003. Disponível em:  
<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1302200317.htm>>. Acesso em: 13 fev 2003.

PAULANI, Leda Maria. **Quando o medo vence a esperança**: um balanço da política econômica do primeiro ano do Governo Lula. Inédito. São Paulo, 2004.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: 34, 1996.

PIOLLA, Gilmar. Por que o Brasil não supera seu atraso educacional? **Revista Aprendiz**. 24 set. 2001. Disponível em:<[http://www2.uol.com.br/aprendiz/n\\_colunas/g\\_piolla/id300601.htm](http://www2.uol.com.br/aprendiz/n_colunas/g_piolla/id300601.htm)>. Acesso em 15 de junho 2004.

\_\_\_\_\_. **Proposta de desvinculação orçamentária ameaça a Educação Pública**. Rede Brasileira de Educação Ambiental, 2004. Disponível em: <<http://www.rebea.org.br/vnoticias.php?cod=693>>. Acesso em 15 de junho 2004.

PREVIDENCIA Social. **Lista dos Devedores da Dívida Ativa do INSS**. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.previdenciasocial.gov.br>>. Acesso em: 12 ago 2004.

PT. **Programa de Governo 2002 coligação Lula presidente**. São Paulo, 2002. Disponível em: <<http://www.pt.org.br/site/assets/programadegoverno.pdf>>. Acesso em: 24 ago 2004.

\_\_\_\_\_. Os avanços do Governo Lula. **Brasil em movimento**. São Paulo, 2004. Disponível em:  
<[http://www.pt.org.br/site/assets/balanco\\_18meses.pdf](http://www.pt.org.br/site/assets/balanco_18meses.pdf)>. Acesso em: 24 ago 2004.

REUTERS. **Número de mortos em conflitos de terra é o maior desde 1990**. Brasília, 2003. Disponível em:  
<<http://br.news.yahoo.com/031010/16/fix.html>>. Acesso em: 10 out 2003.

VALENTE, Rubens e SCOLESE, Eduardo. Balanço do governo de 2001 inclui “futuros” assentados. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 23 abr 2002. Disponível em:  
<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2309200408.htm>>. Acesso em: 23 abr 2002.