

# Política Social no Brasil: marco conceitual e análise da ampliação do escopo, escala e gasto público<sup>1</sup>

Jorge Abrahão de Castro<sup>2</sup>

1 Este texto é resultado dos estudos, pesquisas e discussões realizadas nos últimos anos junto aos técnicos/pesquisadores da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (DISOC) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), para a qual agradeço a oportunidade vivida.

2 Diretor da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (DISOC) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

## Resumo

---

O ARTIGO BUSCA COMPREENDER AS OPÇÕES E OS CAMINHOS TRILHADOS NO DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA, ALÉM DA PERCEPÇÃO DE SUAS CONSEQUÊNCIAS IMEDIATAS E O SEU LEGADO PARA O FUTURO. PARA TANTO, SÃO ABORDADOS ASPECTOS COMO O CONCEITO ORGANIZADOR, O APARATO ESTATAL, OS BENEFÍCIOS E BENEFICIÁRIOS, O VOLUME DE GASTO E AS FORMAS DE GESTÃO DA POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA. ALÉM DISSO, APRESENTA DE FORMA RESUMIDA A ATUAL SITUAÇÃO SOCIAL DA POPULAÇÃO E DISCUTE OS EFEITOS ECONÔMICOS DAS POLÍTICAS SOCIAIS SOBRE O PRODUTO NACIONAL E A RENDA DAS FAMÍLIAS.

## Abstract

---

*THE ARTICLE SEEKS TO UNDERSTAND THE OPTIONS AND THE PATHS CHOSEN FOR DEVELOPING BRAZILIAN SOCIAL POLICY AND , AND THE PERCEPTION OF ITS IMMEDIATE CONSEQUENCES AND ITS LEGACY FOR THE FUTURE. THEREFORE, THE TEXT ADDRESSED ISSUES SUCH AS THE ORGANIZING CONCEPT, THE STATE APPARATUS, THE BENEFITS AND BENEFICIARIES, THE AMOUNT OF SPENDING AND MANAGEMENT METHODS OF BRAZILIAN SOCIAL POLICY. MOREOVER, IT PRESENTS A SNAPSHOT OF THE CURRENT SOCIAL SITUATION OF THE POPULATION AND DISCUSSES THE ECONOMIC EFFECTS OF SOCIAL POLICIES ON THE GROSS DOMESTIC PRODUCT AND HOUSEHOLD INCOME.*

### PALAVRAS-CHAVE:

Políticas sociais; Gestão pública; Situação populacional; Financiamento

## 1. Introdução

---

As sociedades constroem ao longo de sua história, a partir da força do movimento social e das organizações políticas, uma série de mecanismos estatais que se destinam a diversos propósitos. Esses mecanismos ganham contorno de uma política social quando se destinam a proteger e promover seus membros. Não existe um padrão consensual de conjunto de políticas preestabelecido para se determinar o que seja uma política social. Para isso, é importante conhecer que opções foram escolhidas, por que foram selecionadas e quais caminhos trilhados no seu desenvolvimento, além da percepção de quais as consequências imediatas e o legado para o futuro. Tudo isso é, sem dúvida, uma agenda central para a gestão pública, para a pesquisa acadêmica e aplicada bem como para o controle social.

Nesse sentido, a preocupação com a análise da política social é objetiva: interessa ter um conceito organizador do que se está chamando por políticas sociais; conhecer as políticas públicas envolvidas; saber qual é o aparato estatal disponível e como o respectivo aparato é organizado e gerido; quais são os beneficiários e os tipos de benefícios distribuídos; qual o volume de recursos dispendidos e em que políticas estes são aplicados; quais os avanços obtidos, os limites e obstáculos vivenciados por tais políticas, em termos da proteção social e das oportunidades proporcionadas à população e quais são as mudanças processadas na situação social do conjunto da população. Além disso, é importante também compreender o circuito econômico desencadeado pela política social e seu consequente gasto público; principalmente,

seus aspectos voltados à promoção do crescimento econômico e da melhoria da distribuição de renda e das capacidades.

Para tratar desse assunto, este texto está organizado em quatro partes, além desta introdução. A primeira, e mais extensa, mostra a política social brasileira em seus vários aspectos: conceito organizador; aparato estatal e formas de gestão; benefícios e beneficiários; volume de gasto. Em seguida, é apresentada de forma resumida a atual situação social da população, a partir de indicadores sociais relevantes. Na sequência, são discutidos os efeitos econômicos das políticas sociais sobre o produto nacional e a renda das famílias. Por fim, são apresentadas algumas considerações gerais sobre a política social.

## 2. Política social brasileira

---

Neste item, vamos delimitar o entendimento do que está se chamando de política social para efeito deste trabalho. Partindo desse conceito organizador, serão detalhadas as principais políticas envolvidas: qual aparato estatal e formas de gestão, principais benefícios distribuídos e beneficiários atingidos, bem como o gasto público aplicado na sustentação de tais políticas.

### 2.1 DELIMITAÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA

A política social no Brasil ainda carece de uma ótica totalizante. Nesse sentido, percebe-se a dificuldade de pensá-la na perspectiva 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 ainda é bastante setorializada por políticas específicas e com predominância em termos metodológicos da análise empírica, voltada apenas para descrever estágios alcançados ou deficiências reveladas. Portanto, a densidade teórica atual tem como determinantes a visão fragmentada da questão social e a pouca definição do campo constitutivo da política social.

No entanto, adotar um conceito organizador do que será entendido por tal fato é um passo fundamental para se efetuar o dimensionamento e a análise da política social. 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, a política social tem 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 assuma 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 e transferências de renda, com o objetivo de atender as necessidades e os direitos sociais que afetam vários dos componentes das condições básicas de vida da população, até mesmo aqueles que dizem respeito à pobreza e à desigualdade. Cabe salientar, entretanto, que bens e serviços similares aos oferecidos pelo Estado podem também ser oferecidos por entidades privadas, sejam lucrativas ou não.

Em sentido mais amplo, pode-se dizer que uma política social busca:

- proteger os cidadãos mediante a segurança social que tem como ideia a solidariedade aos indivíduos, famílias e grupos em determinadas situações de dependência, ou vulnerabilidade, entre as quais: (a) incapacidade de ganhar a vida por conta própria em decorrência

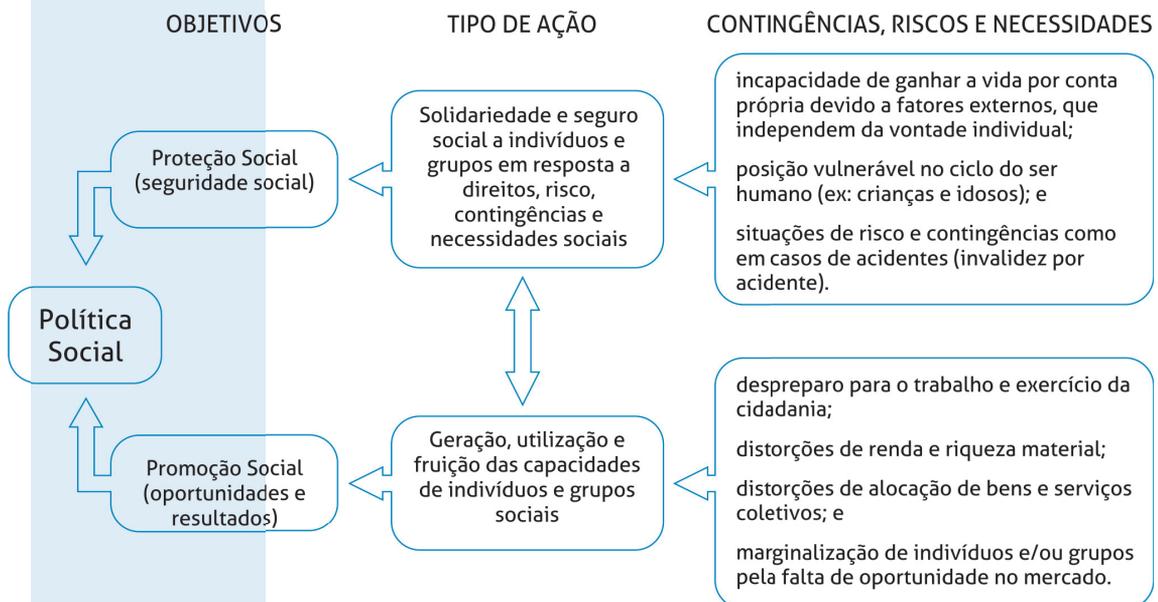
de fatores externos, que independem da vontade individual; (b) vulnerabilidade devido ao ciclo vital do ser humano – crianças e idosos, por exemplo – e (c) situações de risco, como em caso de acidentes, invalidez por acidente etc.

- realizar a promoção social mediante a geração de oportunidades e de resultados para indivíduos e/ou grupos sociais. A figura 1 procura ilustrar esquematicamente estes elementos envolvidos na atual política social brasileira.

Um sistema de proteção e promoção social como este apresenta complexos esquemas de distribuição/redistribuição de renda e de

bens e serviços, para tanto aplica significativas parcelas do Produto Interno Bruto (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 ou sem crianças, entre saudáveis e doentes, o que acaba por afetar a situação social dos indivíduos, famílias e grupos sociais, além da economia e do próprio patamar de democracia alcançado.

■ **FIGURA 1: OBJETIVOS, TIPO DE AÇÃO, CONTINGÊNCIAS, RISCOS E NECESSIDADES DA POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL – 2010**



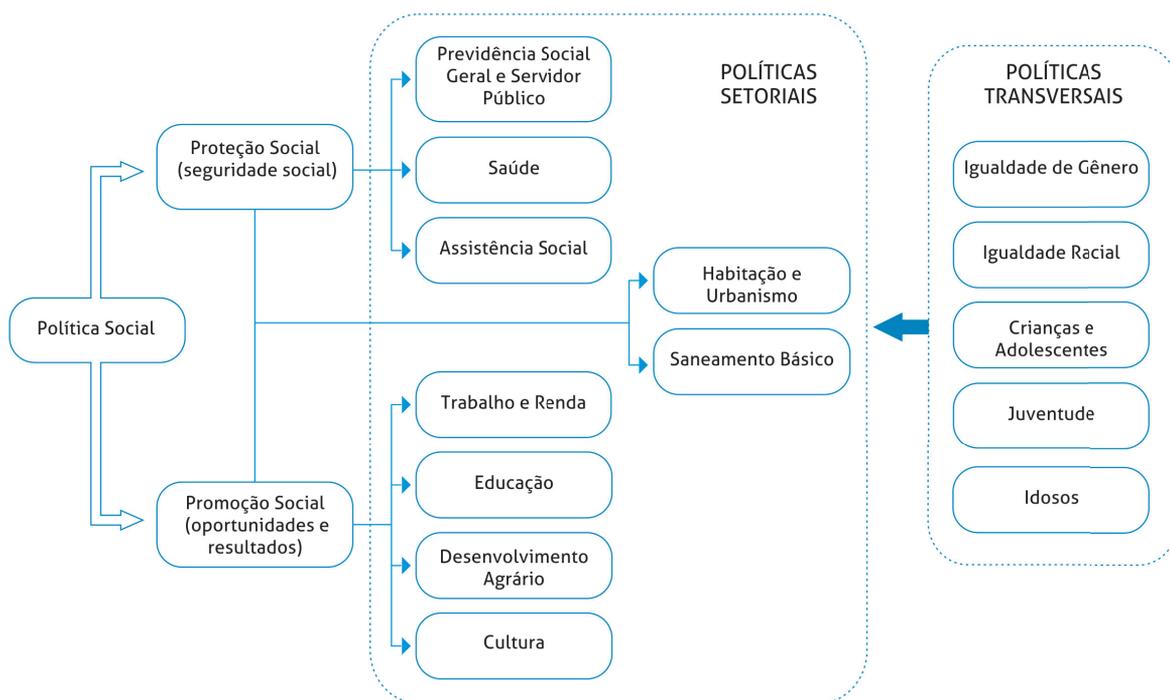
Fonte: Elaboração própria.

## 2.2 POLÍTICAS SETORIAIS E TRANSVERSAIS

Para atingir os objetivos mencionados, o Estado brasileiro atualmente desenvolve um conjunto diversificado de políticas públicas, que são apresentadas resumidamente na figura 2. No intuito de responder 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 por meio 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.

■ FIGURA 2: OBJETIVOS E POLÍTICAS SETORIAIS E TRANSVERSAIS DA POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA – 2010



Fonte: Elaboração própria.

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.

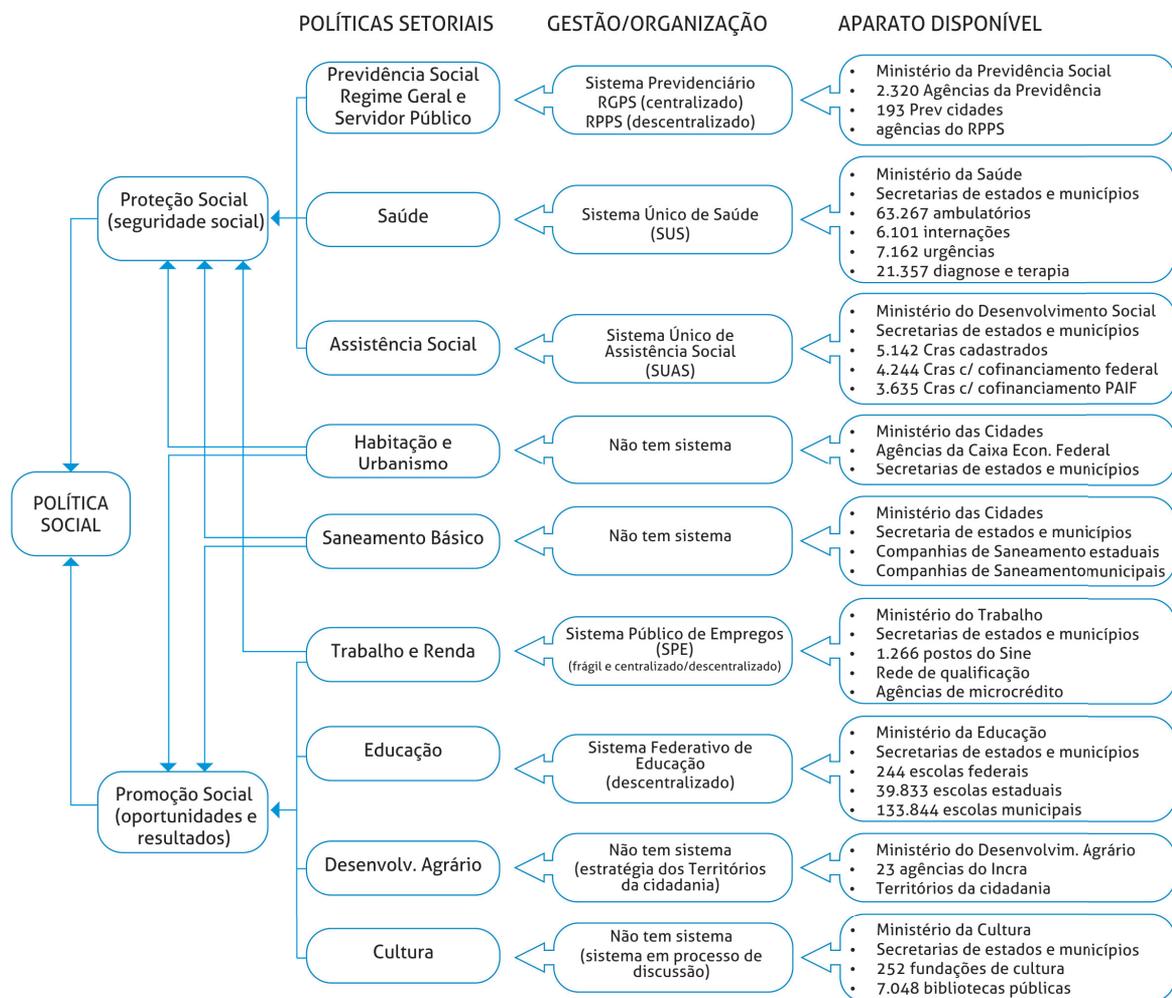
Além disso, é desenvolvida uma série de políticas de coorte mais *transversais*, que podem ter caráter tanto de proteção como de promoção social, como são as ações voltadas para a igualdade de gênero e para a igualdade racial, assim como aquelas destinadas especificamente às etapas do ciclo de vida,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

### 2.3 GESTÃO, ORGANIZAÇÃO E APARATO INSTITUCIONAL

Para cumprir os objetivos enunciados, foi constituída ao longo dos últimos 80 anos uma série de políticas, como apresentado de forma simplificada no esquema anterior. Tais políticas, no entanto, manifestam-se de forma concreta, seja no aparato técnico/burocrático que necessita ser criado, seja no tamanho dos recursos financeiros, humanos e tecnológicos que devem ser aportados para dar conta dos benefícios sociais requeridos pela sociedade, de acordo com o seu avanço econômico, democrático e social.

No que diz respeito aos aparatos técnicos/burocráticos que estruturam e organizam a prestação dos bens e serviços por parte do Estado, assim como procedem as transferências de renda, o grande dilema é a capacidade técnico/política envolvida em cada setor da política social para a montagem de grandes sistemas públicos de prestação de bens e serviços sociais. Nesse sentido, a figura 3, a seguir, procura mostrar de modo simplificado quais foram as formas institucionais que prevaleceram em cada política pública específica, além de detalhar os itens e o tamanho do aparato institucional disponível em cada setor. É importante salientar que, nas políticas que mais avançaram, as institucionalidades construídas buscaram se estruturar enquanto sistemas nacionalmente organizados, podendo assumir a forma de sistemas únicos ou federativos.

■ FIGURA 3: GESTÃO, ORGANIZAÇÃO E APARATO DISPONÍVEL DAS POLÍTICAS SETORIAIS



Fonte: Elaboração própria.

É importante salientar que a institucionalidade brasileira permite a atuação de entidades privadas, lucrativas ou não, na oferta de bens e serviços de caráter social.

No campo da *proteção social*, a previdência social é a política mais antiga e, nos seus mais de 80 anos de estruturação no país, há muito que se constitui num *sistema*, que conta com recursos expressivos e estáveis ao longo do tempo, com critérios de acesso explícitos, e com uma institucionalidade organizacional e jurídica que viabiliza sua implementação. O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) é uma política de gestão centralizada, a cargo do Governo Federal, ainda que os órgãos públicos envolvidos tenham capilaridade regional. Por exemplo, o sistema conta atualmente com aproximadamente 2,3 mil agências de prestação de serviços previdenciários espalhadas em todo o país.

A legislação brasileira também permite a operação de Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), voltados para os servidores públicos. Existe a possibilidade de configuração de regimes de previdência para servidores nas três esferas de governo, com regras diferenciadas das vigentes para o RGPS. Na União, os detalhes das regras previdenciárias para o servidor variam de acordo com o poder a qual ele está vinculado – Executivo, Judiciário ou Legislativo – e também se ele é civil ou militar. Nos 27 estados e em cerca de 1.900 municípios, vigoram Regimes Próprios de Previdência Social. Além disso, existe ainda a questão da Previdência Complementar, que atinge milhões de contribuintes dos fundos privados de previdência, vinculados ou não ao RGPS ou ao RPPS.

Na área da saúde, que também se constitui num sistema e compõe a seguridade social, ocorreram significativas mudanças no escopo da proteção oferecida ao longo dos últimos anos. Nesta área, a instituição do Sistema Único de Saúde (SUS) promoveu a unificação dos serviços públicos, assim como a universalização do acesso a eles. Além disso, organizou sua oferta de forma descentralizada, com a participação pactuada dos diversos níveis de governo: União, estados e municípios. Após iniciar-se com uma vocação fortemente municipalizante nos anos 90, o processo de descentralização das políticas de saúde adquiriu nos últimos anos maior ênfase na organização regional das redes de serviços, buscando a melhoria das condições de acesso e de integralidade. Outrossim, prevê a integralidade das suas ações e a participação social na sua gestão, por meio da interação direta com representantes dos seus usuários no planejamento, acompanhamento e avaliação dos serviços.

A assistência social é parte integrante da seguridade social responsável por garantir alguns direitos e o acesso das populações necessitadas a uma série de serviços e às transferências, tais como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF).

Entretanto, no campo da prestação de serviços, ainda está em processo de consolidação, sendo a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) uma tentativa de enfrentamento de problemas crônicos, como o subfinanciamento e a necessidade de maior regulação e produção estatal, para que a ampliação da cobertura se estenda ao campo

da prestação de serviços. Nesse sistema, a assistência social passa a contar com equipamentos públicos responsáveis por prestarem serviços diretamente à população – os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) –, bem como por se articularem e atuarem como coordenadores da rede de serviços públicos e privados desta natureza no território sob sua competência. Já são por volta de 5,1 mil CRAS consolidados em cerca de 4 mil municípios e 1,2 mil CREAS em torno de 1,1 mil municípios. Diferentemente do BPC, executado de modo centralizado, os serviços assistenciais são de responsabilidade municipal. Todavia, em paralelo às instituições governamentais, parcela importante dos serviços é ofertada por entidades privadas das mais diferentes origens, naturezas e tamanhos. Certamente a forte presença de instituições privadas filantrópicas no setor constitui um desafio para uma maior coordenação e sinergia nas prestações de serviços assistenciais.

Coordenado pelo Governo Federal, o Programa Bolsa Família conta com a participação efetiva das três esferas de governo em um modelo de gestão compartilhada, onde os municípios afirmam-se como responsáveis pelo processo de cadastramento dos beneficiários e acompanhamento das condicionais, entre outras atribuições. Além disso, vários estados e municípios possuem os seus próprios programas de transferência de renda e combate à pobreza: nesses casos, torna-se necessário um processo de pactuação que

permita a integração entre os programas locais e o federal. Apesar dos desafios de coordenação e dos riscos de fragmentação, o esforço de gestão descentralizada vem se traduzindo em efetivos ganhos em relação à implantação e gestão do PBF.

No campo da *promoção social*, as políticas típicas de trabalho e renda no Brasil restringiram-se, durante muitos anos, aos seguros previdenciários, que alcançavam os trabalhadores com carteira assinada e servidores públicos, contribuintes do sistema. No que se refere às políticas típicas de um Sistema Público de Emprego (SPE) ao estilo europeu, somente nos anos 80 foram implementadas algumas políticas, tais como o Sistema Nacional de Emprego (SINE), com as atribuições de intermediação e qualificação profissional. Esta rede se ampliou com a criação do seguro-desemprego, para trabalhadores formais de empresas privadas. A partir dos anos 90, com a existência de fontes de financiamento preestabelecidas, o Estado brasileiro amplia a estratégia e passa a adotar também as chamadas “políticas ativas de mercado de trabalho”, destinadas à geração de novas oportunidades de trabalho e renda. Com isso, a área de trabalho, mesmo ainda distante, pode ser vista como sendo organizada em torno da ideia de um SPE, com os eixos: intermediação de mão de obra – representada pelo SINE; qualificação profissional; capitalização de pequenos negócios urbanos e rurais, destinados a trabalhadores por conta-própria e o seguro-desemprego.

No que concerne à organização e gestão dos programas do SPE, as diretrizes variam para cada componente da política. Na intermediação de emprego, os SINEs estaduais ganharam novo fôlego com uma típica política de gestão descentralizada com aportes financeiros mediante prescrições definidas centralmente. O componente qualificação profissional é bastante descentralizado e, nos casos do seguro-desemprego e do abono salarial, a política é claramente centralizada, com sua regulamentação e financiamento de responsabilidade federal, ainda que a fase da habilitação seja partilhada com os SINEs estaduais. O aparente paralelismo entre as ações descentralizadas permite considerar que esta área ainda carece de uma regulamentação mais sólida, à semelhança das Leis Orgânicas da Saúde e da Assistência Social.

A área de educação é um dos principais componentes da ideia de promoção social e uma das que em primeiro se instituiu um aparato profissional para a oferta de bens e serviços como objeto de política pública. Conta com serviços públicos estruturados de alfabetização, educação básica, educação superior e pós-graduação. O número de escolas disponíveis no sistema chega próximo a 180 mil. Além disso, na educação básica, estão empregados cerca de 2 milhões de professores – dos quais 1,6 milhão na rede pública. No ensino superior, são quase 340 mil docentes – 120 mil em instituições públicas. Este aparato físico e humano se faz acompanhar da distribuição de alimentos e refeições, livros e materiais didáticos, de serviços de transporte escolar e do acesso aos meios digitais de aprendizagem e à internet para alunos da rede pública da educação básica.

A trajetória da organização e gestão do sistema educacional também é muito particular, pois se constitui como um sistema federativo composto por três subsistemas: federal, estadual e municipal, cada um com responsabilidades diferentes e que, teoricamente, deveriam cooperar. A gestão do sistema é atualmente descentralizada com grande importância dada ao Governo Federal. A rede municipal é absolutamente hegemônica na educação infantil; no ensino fundamental, as redes municipais lideram a oferta, mas as redes estaduais ainda respondem por mais de um terço das vagas – sendo, de fato, maiores do que as redes municipais em algumas localidades. As redes estaduais direcionaram-se cada vez mais para o ensino médio, e o ensino superior está a cargo fundamentalmente do Governo Federal e de alguns estados da federação. Todavia, apesar de não ser responsável pela oferta direta de vagas na educação básica, a liderança do Governo Federal é imprescindível para a configuração de um federalismo mais cooperativo que é fundamental para uma política tão descentralizada quanto a educação, que, no caso brasileiro, tem deixado muito a desejar.

As demais políticas voltadas à promoção social, como apresentado no esquema da figura 3, estão bastante atrasadas na instituição de sistemas para organização e gestão de suas ações e programas. A área de habitação e saneamento atualmente tem fortalecido seu aparato institucional com a criação de um Ministério que tem a responsabilidade de tocar as ações e programas e um agente de financiamento das ações como a Caixa Econômica Federal, além de ter um programa de grande prioridade que está em implantação. Já a área

do desenvolvimento agrário, apesar de não se constituir em sistema, desenvolve um esquema de gestão e organização da política voltada para seu público-alvo, intitulado territórios da cidadania, mas que ainda se encontra em processo de experimentação.

## 2.4 A AÇÃO PRIVADA NA ORGANIZAÇÃO DA OFERTA DE BENS E SERVIÇOS SOCIAIS

No caso brasileiro, sempre foi permitida a participação das forças de mercado na prestação de bens e serviços sociais. Essa participação vai ser maior ou menor, conforme as condições de mercado e a oferta pública em quantidade e qualidade desejada pela população. Em relação aos projetos de incorporação da iniciativa privada empresarial, verificam-se desempenhos variados, dependendo das políticas sociais envolvidas.

Estas configurações exigem que o Estado atue na regulação desses setores, para proteger o público usuário, garantir a estabilidade e manutenção dos serviços, bem como cuidar para que a coexistência dos setores público, filantrópico e empresarial em áreas sociais não seja caótica ou entrópica. Estes objetivos não têm sido alcançados adequadamente nos últimos tempos. O setor privado prestador de serviços sociais assumiu, certamente, um tamanho muito maior e mais complexo do que se poderia prever no momento em que a Constituição de 1988 manteve a área social disponível à atuação privada lucrativa e não lucrativa.

Na área de *proteção social*, o exemplo mais típico de grande participação do setor privado ocorre na área de saúde, na qual atualmente se chegou ao ponto de não ser possível traçar uma política nacional para a área sem considerar, detidamente, as interações com o setor privado – viciosas ou virtuosas. Ademais, por paradoxal que pareça, o setor privado de atenção à saúde conta com importantes aportes de recursos públicos, de forma direta ou indireta, o que fortalece ainda mais esse mercado: mediante renúncia fiscal, facultam-se às pessoas físicas a dedução de seus gastos com assistência médica e odontológica, para fins de imposto de renda; renúncia similar no Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) é oferecida às empresas quando estas prestam assistência médica e odontológica a seus empregados e familiares ou, o que é mais comum, participam dos custos dos planos de saúde de seus empregados; finalmente, o próprio poder público, enquanto patrão, mantém centros de atendimento médico específicos para seus servidores – como, por exemplo, os ambulatórios existentes no interior de alguns órgãos públicos –, além de subsidiar a contratação de planos e seguros saúde para seus servidores.

No caso da previdência, ressalta-se a importância dos fundos de previdência privada, tanto pelo volume dos recursos e ativos que detêm quanto pelo protagonismo que assumem no mercado acionário e na participação na administração das maiores empresas do país. Na área da assistência, verifica-se que a ainda restrita provisão estatal de serviços im-

põe à área um relacionamento tenso com as instituições privadas filantrópicas, cujo encaminhamento é um dos maiores desafios que se colocam à consolidação do SUAS.

Na *promoção social*, também o setor privado é forte participante, como pode ser constatado para a área de educação, principalmente a parte relativa ao ensino superior, que é, em sua maioria, oferecida pelo setor privado lucrativo. Neste caso, um dos maiores sucessos dos últimos tempos – o ProUni – nasce justamente de alterações na abordagem regulatória e tributária do Estado diante das instituições privadas de ensino superior.

Na área de trabalho e renda, a atuação do setor privado lucrativo e não lucrativo, em funções típicas de SPE, não deve ser menosprezada. Recursos tributários são repassados a uma abrangente e consolidada estrutura de qualificação profissional privada – o conhecido Sistema S<sup>3</sup>; outras instituições lucrativas e não lucrativas apresentam-se na prestação de serviços de qualificação profissional e geração de emprego e renda e, nos segmentos mais estruturados e dinâmicos do mercado de trabalho, há ainda espaço para a atuação de empresas privadas de intermediação e recolocação profissional.

## 2.5 BENEFÍCIOS E BENEFICIÁRIOS

A política social, hoje, chama a atenção pela dimensão do seu conjunto: são centenas dos mais diferentes tipos de benefícios ofertados diariamente a dezenas de milhões de cidadãos atingidos pelas ações e programas implementados pelas diversas políti-

cas públicas de proteção e promoção social. Destaca-se ainda que tais políticas não se apresentam fragmentadas em ações emergenciais ou descontínuas, ao contrário, operam de modo estável e sustentado no tempo, com regras e instituições estabelecidas. Boa parte dos benefícios e serviços tem estatuto de direitos e exige capacidade instalada, com aplicação diária de recursos materiais, humanos e financeiros na sua produção e provisão, ainda que nem sempre no volume e na qualidade desejados.

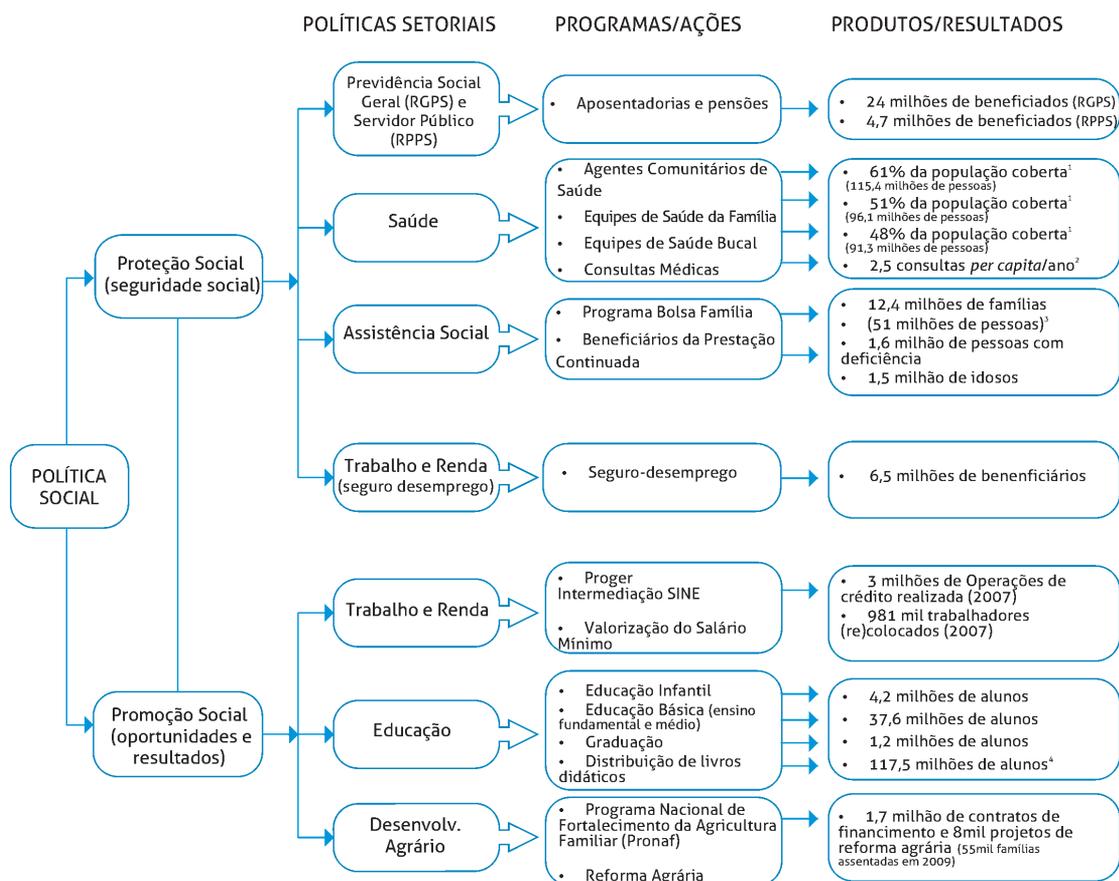
Na parte relativa à *proteção social*, destaca-se a previdência social que cobre uma série de contingências e riscos de trabalhadores inseridos no mercado formal urbano, na forma de um seguro social contributivo, garantindo benefícios, tais como: aposentadorias (por tempo de serviço/contribuição, por idade, por invalidez e especial), pensões (por morte), auxílios (por doença, por acidente e por reclusão), “salários” (família e maternidade) e serviços (perícia e reabilitação profissional). Além disso, o sistema previdenciário incorpora aos esquemas de distribuição de benefícios os trabalhadores rurais, em regime de economia familiar, na condição de segurado especial. Pode-se, dizer que, em termos de escopo e abrangência, as políticas sociais no Brasil já ofertam um cardápio bastante diversificado de serviços e benefícios, aproximando-se dos países desenvolvidos. Contudo, é necessário reconhecer que a qualidade desses serviços e benefícios ainda se encontra bem distante do padrão desses países.

Em termos quantitativos, a figura 4 mostra que o conjunto de benefícios distribuídos

mensalmente pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) chega atualmente a algo em torno de 28 milhões. Deste valor, por volta de 18 milhões são destinados a benefícios

cujo valor é o do salário mínimo. O RPPS, por sua vez, distribui aproximadamente 4,3 milhões de benefícios, grande parte deles bem superior ao salário mínimo.

■ FIGURA 4: POLÍTICAS SOCIAIS, SEUS BENEFÍCIOS E BENEFICIÁRIOS



(1) Departamento de Atenção Básica, Ministério da Saúde. Ano: 2009

(2) RIPSA. IDB (2008)

(3) MDS. Ano: 2009

(4) Em 2009, de acordo com o MEC, foram adquiridos 103,5 milhões de livros para o Ensino Fundamental, 11,2 milhões para o Ensino Médio e 2,8 milhões para alfabetização de jovens e adultos

3 O "Sistema S" é composto pelas seguintes instituições: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC); Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR); Serviço Nacional de Aprendizagem no Transporte (SENAT) e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae).

Na área da política de saúde, a prioridade a atenção básica incorporou às suas responsabilidades atividades de vigilância sanitária e epidemiológica, assistência farmacêutica e promoção da saúde bucal. Com a introdução do programa Saúde da Família – principal instrumento da política de atenção básica –, a cobertura à saúde foi significativamente ampliada, especialmente nos municípios e localidades distantes dos grandes centros. Mais recentemente, merecem destaque também a contínua ampliação do Programa Nacional de Imunização e iniciativas como o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) e a intensificação do combate ao tabagismo.

Em termos de benefícios oferecidos, observa-se que o SUS realiza, em média, 2,3 bilhões de procedimentos ambulatoriais por ano; 11 mil transplantes, 215 mil cirurgias cardíacas, 9 milhões de procedimentos de quimioterapia e radioterapia e 11,3 milhões de internações (MS, 2008a). O número médio de consultas por habitante subiu de 1,7 em 1987 para 2,5 em 2005. A estratégia de enfrentamento da AIDS – com a distribuição gratuita de antiretrovirais, obtida em meio a embates no campo do licenciamento compulsório de medicamentos – pode ser dita bem-sucedida. Tanto na linha da atenção básica quanto na de medicamentos mais complexos, o SUS tem contribuído, com maior ou menor êxito, para ampliar o acesso a remédios e tratamentos, mas tem sofrido constantes questionamentos judiciais nesse campo.

Na área da assistência social, a criação do BPC veio fortalecer esse campo da política social, uma vez que, até os anos 80, esta ofertava be-

nefícios monetários inexpressivos, a partir de critérios pouco transparentes. Seu pagamento estava sujeito a descontinuidades ao longo do tempo, o público beneficiário era bastante reduzido e os recursos orçamentários disponíveis, frequentemente escassos. Em 2008, o BPC atendia a 3,3 milhões de pessoas, sendo 1,8 milhão de pessoas com deficiências e 1,5 milhão de idosos. Em fins dos anos 90, a introdução de programas de transferência direta de renda inauguraria uma nova vertente da política de assistência social, até então ausente no sistema de proteção social brasileiro. Mais recentemente tem-se o PBF, que é voltado a famílias em situação de grande vulnerabilidade. Sua relevância reside especialmente na extensão da população que alcança (mais de 11 milhões de famílias, em 2009), com recursos disponibilizados de forma contínua. Estima-se que esse programa alcance cerca de 50 milhões de pessoas.

Quando se trata dos benefícios/beneficiários da área de trabalho e renda, existem duas situações, sendo uma relativa à *proteção social* do seguro-desemprego na qual se observa que o número de benefícios concedidos dependerá muito do ciclo econômico e do processo de ampliação da formalização do emprego, haja vista que em média foram distribuídos em torno de 6,5 milhões de seguros ao ano, no período mais recente de crescimento. Os benefícios do abono salarial, por sua vez, aumentaram três vezes e meia entre 1990 e 2007 (de 3,9 milhões para 13,8 milhões de benefícios concedidos no ano). Na parte referente à *promoção social* que ocorre no âmbito das iniciativas de geração de novas oportunidades de trabalho e renda, computa-

se também importante incremento das operações de crédito realizadas pelo PROGER: se em 1995 elas totalizaram 92 mil operações, em 2007 foram 3 milhões. Registra-se também nos últimos anos uma maior oferta de serviços de intermediação e de capacitação de mão de obra. O número de trabalhadores (re) colocados por meio do SINE passou de 118 mil, em 1990, para 980,9 mil, em 2007.

O benefício da recente política de valorização do salário mínimo, no âmbito da área de trabalho e renda, foi recompor as perdas ocorridas no período de alta inflação e fortalecer o poder de barganha dos trabalhadores nas negociações salariais, em especial dos trabalhadores no setor de serviços e na economia informal. A política de salário mínimo beneficiou grande parte dos trabalhadores formais com resultados concretos e perceptíveis para grande parcela dos assalariados da base da pirâmide salarial. Entre janeiro de 2003 e junho de 2010, o aumento real do salário mínimo foi de 71% (deflacionado pelo INPC). Além disso, também teve consequência para a *proteção social* mediante a elevação do valor dos benefícios previdenciários, do BPC e do seguro-desemprego, pelo vínculo legal existente entre eles, fazendo crescer a renda disponível dos trabalhadores ativos que recorreram à proteção do Estado, dos aposentados e dos pensionistas.

A política de educação tem permitido a inclusão de grupos populacionais cada vez maiores nas escolas e universidades, em condições que, se ainda longe das ideais, melhoraram nos últimos anos. Pode-se dizer que o número de matrículas ampliou em todos os níveis educacionais. No final dos anos 80, havia 2,4 milhões de crianças matriculadas na educação infantil, número que chegou a 6,7 milhões em 2009: 1,7 milhões na rede privada e 5 milhões na rede pública. No mesmo período, o número de alunos no ensino fundamental passou de 24,1 milhões para 31,7 milhões: 3,8 milhões na rede privada e 28 milhões na rede pública. No ensino médio, avançamos de 2,4 milhões para 8,3 milhões no ensino médio: pouco menos de um milhão de alunos na rede privada e aproximadamente 7,3 milhões na rede pública. No ensino superior, o crescimento foi dos 585 mil graduandos matriculados no final dos anos 80 para quase 5 milhões em 2008: 1,3 milhões de graduandos nas instituições públicas e outros 3,7 milhões em instituições privadas (Dados do Censo Escolar 2009 e do Censo do Ensino Superior 2008 – INEP).

## 2.6 GASTO PÚBLICO SOCIAL<sup>4</sup>

A manutenção desse conjunto de políticas públicas exige, logicamente, a mobilização de recursos fiscais compatíveis. O patamar

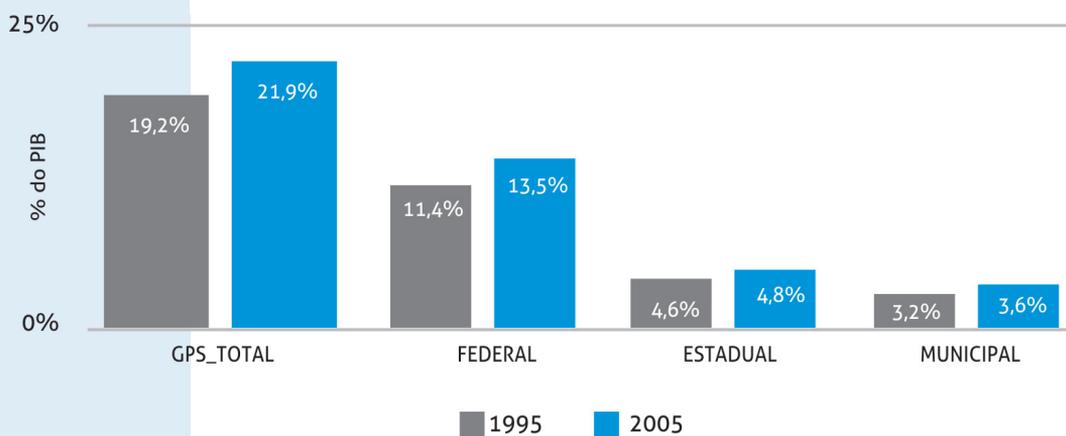
4 O Gasto Público Social (GPS) compreende os recursos financeiros brutos empregados pelo setor público no atendimento de demandas sociais e que corresponde ao custo de bens e serviços – inclusive bens de capital – e transferências, sem deduzir o valor de recuperação – depreciação e amortização dos investimentos em estoque, ou recuperação do principal de empréstimos anteriormente concedidos.

dos gastos sociais no Brasil tem sido significativamente alterado desde o final dos anos 80, principalmente a partir de 1993, com o efetivo início da implementação das políticas previstas pela Constituição – SUS, LOAS, Previdência Rural, entre outras –, os gastos sociais passam a aumentar de maneira sustentada.

A análise dos dados apresentados no gráfico 1 aponta uma tendência de crescimento do Gasto Público Social de 2,7 pontos percentuais (p.p.) do PIB em 11 anos – um crescimento superior a 10%. Mais impor-

tante que isso, este crescimento não se dá apenas na esfera federal –, ainda que esta seja a responsável pela maior parcela, principalmente devido à trajetória das áreas de previdência social e assistência social, que cresceram em conjunto por volta de 2,1 p.p. (gráfico a seguir). O crescimento de 0,2 p.p. no gasto social estadual e o de aproximadamente 0,4 p.p. no gasto social municipal refletem uma tendência importante – pois equivalem a um crescimento de 5% para o estadual e 10% para o municipal. Ou seja, ocorreu uma trajetória que pode ser considerada positiva.

■ **GRÁFICO 1: GASTO PÚBLICO SOCIAL (GPS) POR ESFERA DE GOVERNO, EM % DO PIB – 1995-2005**

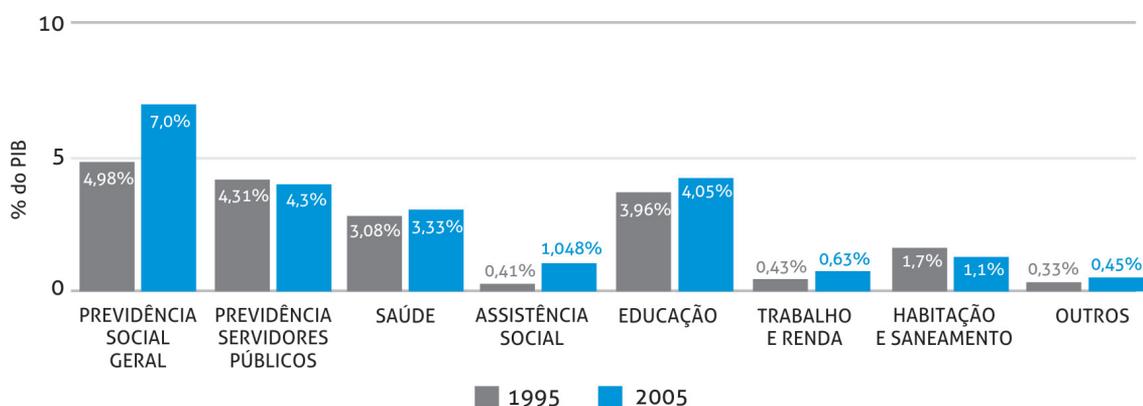


Fonte: DISOC/IPEA.

Tomando-se o volume de recursos, apresentado no gráfico 2, observa-se que o núcleo da política social foi permanentemente localizado ao longo do tempo na: previdência social geral; previdência e benefícios a servidores públicos; saúde; assistência social; educação e trabalho

e renda. Juntas, essas seis áreas absorvem algo em torno de 95% do gasto no período de 1995 a 2005. A participação de cada uma dessas políticas no montante do gasto social, por sua vez, modifica-se durante o período, como pode ser observado no gráfico 2, a seguir.

■ **GRÁFICO 2: PARTICIPAÇÃO DOS GASTOS DAS ÁREAS DE ATUAÇÃO NO GPS, EM % DO PIB – 1995-2005**



Fonte: DISOC/IPEA.

Os gastos com a previdência geral apresentaram um crescimento maior que as demais áreas, a ponto de elevar a participação no PIB, de 4,98% para 7%. Nesse sentido, a composição dos gastos previdenciários parece ter melhorado entre 1995 e 2005: a parcela aplicada nos benefícios do RGPS, que são redistribuidores de renda, foi elevada; ao passo que a parcela destinada aos gastos com previdência e benefícios a servidores públicos, que são concentradores

de renda, foi reduzida. Esta constatação sobre o volume agregado de recursos envolvidos no RGPS e nos RPPS não subestima a intensa agenda de discussão que persiste como central para a readequação dos dois sistemas, decerto.

Cresceram em importância no conjunto dos gastos sociais as áreas de assistência social e de trabalho e renda, consequência direta da drástica reformulação destas políticas

públicas no período. Na assistência social, houve a substituição de um modelo “assistencialista” por um modelo de direitos – com uma atuação cada vez mais abrangente sobre população brasileira, sendo que, mais recentemente, entrou em curso nova ampliação com a criação do Bolsa Família e a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Na área de trabalho e renda, simplesmente foi montado, ampliado e consolidado um Sistema Público de Emprego (SPE), que, embora sujeito a críticas nos seus três pilares – intermediação, qualificação e seguro-desemprego –, constituiu uma enorme conquista e ampliação da proteção social no Brasil, ao que correspondeu o crescimento dos recursos aplicados neste setor.

A trajetória dos gastos nas políticas públicas de educação e de saúde foi outra. Essas áreas, quando medidas em termos de percentual do PIB, não cresceram em importância no período entre 1995 e 2005. Ou seja, embora em termos absolutos estas áreas recebam atualmente muito mais recursos do que antes, os seus gastos apenas acompanharam o crescimento da economia, não se revelando como prioridade de governo, de tal modo que as respectivas parcelas do gasto social destinadas à saúde e educação foram menores em 2005 do que no início dos anos 80. Enquanto isso, a saúde privada mobilizou recursos da ordem de 4,7% do PIB no mesmo período. Portanto, para aten-

der uma parcela da população que paga pelo seu atendimento médico a planos de saúde e outros provedores de serviços – em torno de 21% da população –, destina-se um volume de recursos superior ao aplicado nos serviços públicos de saúde – que são universais e cobrem toda a população.

Logicamente que esta constatação deve ser considerada com o devido cuidado: no período, houve considerável diversificação e expansão das políticas sociais, com mudanças no escopo da previdência social, da assistência social e da defesa do trabalhador, por exemplo. Neste contexto, seria impossível que não ocorressem repositivamentos entre as diferentes áreas sociais. Permanece válida, entretanto, a discussão sobre o sentido e a dramaticidade dessas mudanças.

Quando se observa a trajetória de gastos das áreas de saneamento e de habitação e urbanismo, verifica-se que, até 2005, houve redução de recursos aplicados. Mesmo com todas as discrepâncias metodológicas existentes entre os trabalhos de onde foram extraídos os dados para cada período – que certamente geram algum nível de imprecisão nas comparações aqui realizadas –, a redução drástica nas aplicações de recursos nestas políticas públicas é inegável no período. O que não é nem um pouco contraditório com o preocupante quadro com o qual estes setores se defrontam atualmente.

### 3. Situação social da população brasileira

Conforme exposto até o momento, se houve uma expansão da estrutura institucional e do gasto social nos últimos anos, pode-se esperar também que tenha ocorrido uma extensão dos benefícios oferecidos e consequente alteração no quadro social brasileiro e que esta pode ser captada em seus indicadores. Em outras palavras, o maior volume de gastos possibilitou a maior oferta de bens e serviços sociais, o que resultou em uma diversificação e em uma melhoria da proteção social/geração de oportunidades para a população brasileira.

Neste sentido, a seguir, busca-se descrever e analisar alguns dos principais indicadores sociais que podem ser associados a resultados alcançados pelos programas e ações sociais no período – em especial, aqueles que foram atingidos nas áreas de previdência, assistência social, saúde e trabalho e renda, educação. Em linhas gerais, os números do quadro 1 apontam para um aprimoramento da situação social da população no período atual.

No que diz respeito à *proteção social*, a área da previdência social apresenta duas situações distintas. Primeiro, refere-se à cobertura da política com relação à População em Idade Ativa (PIA), que é de apenas 65%. Este valor indica que um amplo conjunto de brasileiros ainda não está coberto pela política previdenciária, tornando-se necessária e urgente

a elaboração e implementação de ações com vistas na inclusão destes brasileiros no sistema. A segunda situação diz respeito à população inativa, que tem um alto grau de cobertura, no qual se observa que aproximadamente 93,3% da população com mais de 65 anos está coberta pelo sistema, o que demonstra a efetividade do sistema para cobrir as necessidades destes brasileiros.

Em função deste último resultado, esta política permite que exista certo padrão distributivo, principalmente devido à oferta de benefícios para os trabalhadores em regime de economia familiar – benefícios com perfil não contributivo e com valor em torno do salário mínimo. Pois, quem se beneficiou foi um amplo conjunto de trabalhadores, que se localizava na base da pirâmide social (trabalhadores sem inserção no mercado formal, pequenos produtores agropecuários e pescadores artesanais, que trabalham em família e não contam com empregados no desenvolvimento de suas atividades). Como resultado, pode-se dizer que, caso fossem retiradas as rendas da previdência, os números da incidência e pobreza (renda domiciliar *per capita* inferior a  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo e de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo), em 2007, seriam maiores em 17,6 milhões e 20,6 milhões. Da mesma maneira, por conta desse pagamento, a desigualdade de renda no país (medida pelo índice de Gini)

## ■ QUADRO 1: SITUAÇÃO SOCIAL DA POPULAÇÃO BRASILEIRA ASSOCIADA ÀS POLÍTICAS SETORIAIS

ÁREAS DE ATUAÇÃO	INDICADORES	RESULTADOS/VALORES	
		ANOS 1990	ANOS 2000
Previdência Social	% da PIA (16 a 64 anos) coberta	-	64,9 (2008)
	% de cobertura da pop. de 65 anos ou mais	-	93,3 (2008)
	% de benefícios menores que 1 s.m.	-	2,0 (2007)
	% de benefícios maiores que 1 s.m.	-	42,0 (2007)
	% de domicílios com indivíduos de mais de 60 anos que recebem aposentadoria ou pensão	72,8 (1995)	73 (2007)
Assistência Social	% da população vivendo com menos de R\$ 131 <i>per capita</i> (linha superior de elegibilidade para o Bolsa Família em 2009)	27,3 (1995)	13,7 (2009)
	% da população vivendo com menos de R\$ 66 <i>per capita</i> (linha inferior de elegibilidade para o Bolsa Família em 2009)	10,7 (1995)	4,8 (2009)
Saúde	Taxa de Mortalidade Infantil (por mil Nascidos Vivos)	47,1 (1990)	19,0 (2008)
	Taxa de Mortalidade na Infância	53,7 (1990)	22,8 (2008)
	Esperança de Vida ao Nascer (anos)	68,5 (1995)	72,1 (2007)
Trabalho e Renda (Proteção)	Taxa de Cobertura Efetiva do seguro-desemprego <sup>1</sup>	65,9 (1995)	62,9 (2007)
	Taxa de Reposição do seguro-desemprego <sup>2</sup>	50,9 (1995)	68,3 (2007)
Trabalho e Renda (Promoção)	Taxa de aderência da intermediação	39,2 (1995)	47,5 (2007)
	Taxa de admissão da intermediação	1,5 (1995)	6,8 (2007)
Educação	Taxa de frequência à escola (0 a 3 anos)	7,5 (1995)	18,2 (2009)
	Taxa de frequência à escola (4 a 6 anos)	53,4 (1995)	81,3 (2009)
	Taxa de frequência à escola (7 a 14 anos)	86,6 (1992)	98,0 (2009)
	Taxa de frequência à escola (15 a 17 anos)	59,7 (1992)	85,2 (2009)
	Taxa de frequência à escola (18 a 24 anos)	22,6 (1992)	30,3 (2009)
	Taxa de analfabetismo (15 anos ou mais)	17,2 (1992)	9,7 (2009)
	Número médio de anos de estudos (15 anos ou mais)	5,2 (1992)	7,5 (2009)
Questão Agrária	Concentração Fundiária - índice de Gini para propriedade da terra	0,838 (1998)	0,816 (2003)
Saneamento e Habitação	% Abastecimento de Água (urbano)	82,3 (1992)	91,6 (2008)
	% Esgoto Sanitário (urbano)	66,1(1992)	81 (2007)
	% Coleta de Lixo (urbano)	79,8 (1992)	97,6 (2007)
	% Domicílios urbanos com condições de moradia adequada	50,7 (1992)	65,7 (2008)
	Deficit Habitacional total (Habitações)	n.d.	5,7milhões (2008)
Renda e Desigualdade	Renda domiciliar <i>per capita</i> média em US\$ PPC por dia	5,5 (1990)	12,1 (2008)
	Desigualdade de renda - Gini	0,601 (1990)	0,538 (2009)
	% da população vivendo com menos de US\$ PPC 1,25 por dia (situação de extrema pobreza) - critério ONU/ODM	25,6 (1990)	4,8 (2008)
	População total vivendo com menos de US\$ PPC 1,25 por dia (situação de extrema pobreza) - critério ONU/ODM	36,2 milhões (1990)	8,9milhões (2008)
	% da renda nacional detida pelos 20% mais pobres	2,2 (1990)	3,1 (2008)
	Salário mínimo em US\$ PPC por dia	4,0 (1990)	8,4 (2008)

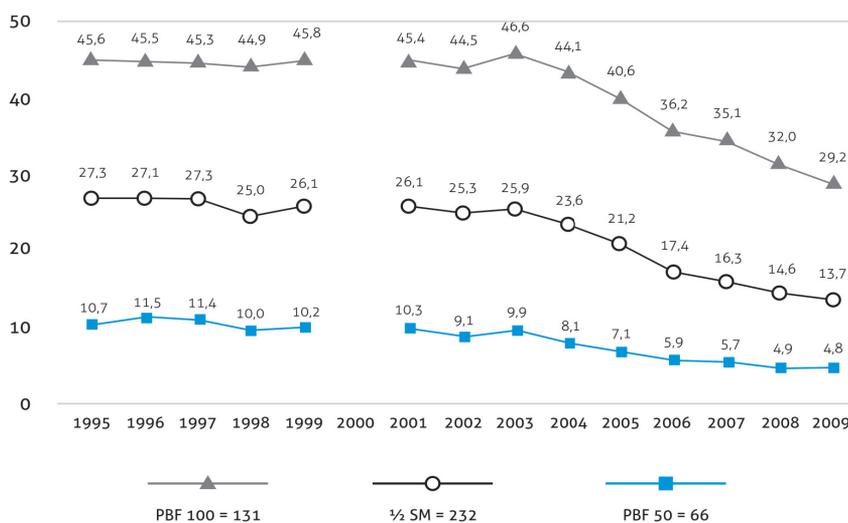
Fonte: IPEA (Acompanhamento e análise 17, 2009) e IPEA (ODM - Relatório Nacional de Acompanhamento, 2010).

diminuiu 7,4%, evidenciando o caráter distributivo da política previdenciária.

Na assistência social, a ampliação e a diversificação dos benefícios trouxeram resultados expressivos para a população caracterizada por indicadores de vulnerabilidade. A disponibilização do BPC para a população idosa e portadora de deficiência vivendo em indigência, cujos valores são corrigidos pelo SM, bem como a oferta de um conjunto de transferências diretas de renda à população em situação de pobreza, principalmente o Programa Bolsa Família, ajudaram em uma diminuição da taxa de indigência e de pobreza ao longo dos últimos anos, como pode ser constatado no gráfico 3, que ilustra esse avanço no combate à pobreza e à indigência.

Pelo critério do PBF, a pobreza (renda domiciliar *per capita* de até R\$ 131) teve reduzida sua incidência de 27,3% da população no ano de 1994 para 13,7% no ano de 2009. A indigência (renda domiciliar *per capita* de até R\$ 66) reduziu-se de 10,7% da população brasileira em 1994 para 4,5% em 2009. Ou seja, diminuiu mais que a metade. É verdade que não é possível isolar precisamente os efeitos da política assistencial de outros efeitos (como os da expansão e da diversificação da política previdenciária e trabalhista desde o início dos anos 90, bem como da melhora do funcionamento do mercado de trabalho brasileiro após o início dos anos 2000). De toda forma, os números a respeito da indigência e da pobreza consistem em indícios da distributividade da política assistencial estruturada nos anos recentes (ver Comunicado do IPEA 63).

### ■ GRÁFICO 3: PROPORÇÃO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE POBREZA E EXTREMA POBREZA (%)



Fonte: IPEA (Comunicado do IPEA nº 63).

A situação social da população na área de saúde pode ser analisada pelos avanços de um dos principais indicadores, que é a taxa de mortalidade infantil. Este indicador reduziu de 47,1 óbitos por mil nascidos vivos em 1990 para 19,0 em 2008, se considerado o conjunto do Brasil. Movimento semelhante ocorreu com a taxa de mortalidade na infância, que diminuiu de 53,7 óbitos por mil nascidos vivos em 1990 para 22,8 no ano de 2008. De qualquer modo, a ampliação do acesso a bens e serviços de saúde dos últimos vinte anos, com uma marcada perspectiva preventiva, resultou não só em uma alteração do padrão de mortalidade, mas em uma melhoria concreta e efetiva das condições de saúde da população brasileira. Isso se refletiu, por exemplo, na extensão da esperança de vida ao nascer, que passou de 68,5 anos em 1995 para 72,1 anos em 2007. Esses indicadores mostram que essa política protegeu uma parcela mais extensa da população (não só aquela inserida formalmente no mercado de trabalho), bem como ofereceu a proteção contra um leque mais diversificado de riscos e agravos (inclusive com um foco preventivo de atuação).

Ainda na área da proteção social, temos as ações da área de trabalho e renda, principalmente aquela voltada ao seguro-desemprego que aumentou sua concessão em 17% de 1995 a 2007. Na verdade, mostrou uma estabilidade em sua taxa de cobertura (número de trabalhadores protegidos/ número de trabalhadores demitidos sem justa causa do setor formal), em torno de 64%. Não obstante, a taxa de reposição desse benefício (valor médio do seguro-desemprego recebido pelos trabalhadores/ valor médio do último salário dos trabalhadores demitidos) apresen-

tou uma tendência de melhora, passando de 51% em 1995 para 68,3% em 2007.

No campo da *promoção social*, a ação pública na área de trabalho ampliou-se e diversificou-se nos últimos anos. No que se refere à procura por um novo emprego/ nova ocupação por parte dos trabalhadores, a intermediação realizada pelo SINE mostrou alguns sinais positivos, como o da taxa de aderência da intermediação (número de trabalhadores colocados por meio do SINE/ número de vagas captadas pelo SINE), que passou de 39,2% em 1995 para 47,5% em 2007, bem como o da taxa de admissão da intermediação (número de trabalhadores colocados por meio do SINE/ número de trabalhadores admitidos segundo o Caged), que foi de 1,5% em 1995 para 6,8% em 2007.

Na área de educação, houve uma ampliação e diversificação dos bens e serviços, principalmente para a população infanto-juvenil, o que permitiu um importante movimento de inclusão de crianças, adolescentes e jovens nas escolas e nas universidades brasileiras. Tal fenômeno pode ser observado na análise de indicadores como a taxa de frequência da população entre 4 e 6 anos de idade (pré-escola), que se expandiu de 26,9% em 1988 para 77,6% em 2007. Quanto à taxa de frequência do grupo entre 7 e 14 anos de idade (ensino fundamental), essas porcentagens aumentaram de 84,1% para 97,6% nesse lapso de tempo.

Apesar desses avanços, a proporção de analfabetos na população com 15 anos ou mais permanece em patamar bastante elevado, principalmente por conta das gerações mais idosas.

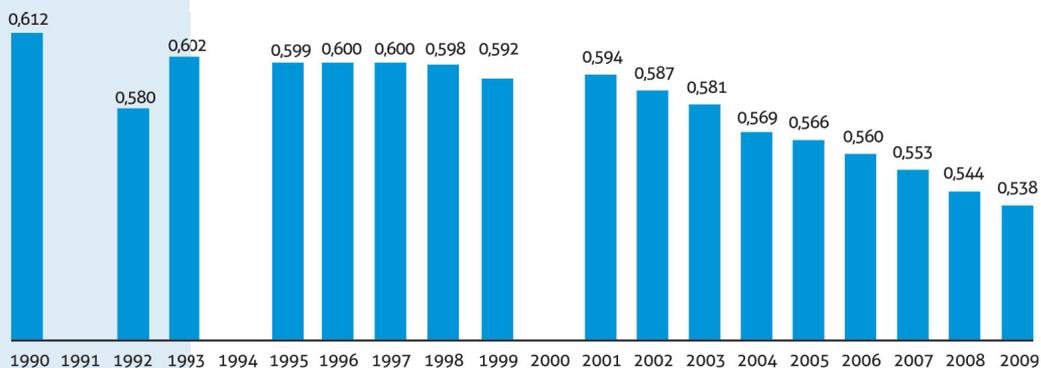
Contudo, apresentou tendência de redução, progredindo de 17,2% da população com 15 anos ou mais em 1992 para 9,7% em 2009. Um indicador que complementa esse cenário da situação educacional é o número médio de anos de estudo para o referido grupo, que cresceu no período em análise, passando de 5,1 anos para 7,3 anos. É verdade que, nesse cenário, os anos de estudo da população não contemplam sequer o que era considerado obrigatório pela Constituição (ciclo fundamental completo – 8 anos de estudo). Não obstante, eles revelam algum grau de sucesso das iniciativas de ampliação e diversificação dos serviços educacionais no Brasil – principalmente no que se refere à população infanto-juvenil, que passou a contar com um acesso bem mais significativo à escola.

No que se refere à cobertura dos serviços de saneamento básico, a proporção da população em áreas urbanas servida por água de rede geral com canalização interna, em 2008, girava em torno de 91,6%, um aumento de quase 10 pontos percentuais em relação a 1992. A cobertura de serviços de esgotamento sanitário, mesmo tendo aumentado significativamente, ainda é muito inferior à cobertura de água, embora 80,5% da população urbana já contem com esgotamento sanitário por rede geral ou fossa séptica, um crescimento de 14 pontos percentuais desde 1992. As desigualdades no acesso aos serviços de saneamento básico entre os grupos socioeconômicos, as áreas urbanas e rurais e as grandes regiões, mesmo tendo diminuído, ainda continuam bastante significativas.

Houve também uma melhora substancial no que se refere às condições habitacionais. A proporção de pessoas residentes em domicílios urbanos com condições de moradia adequadas passou de 50,7% em 1992 para 65,7% em 2008. Entretanto, 54,5 milhões de pessoas moradoras nas cidades ainda sofrem de algum tipo de carência habitacional.

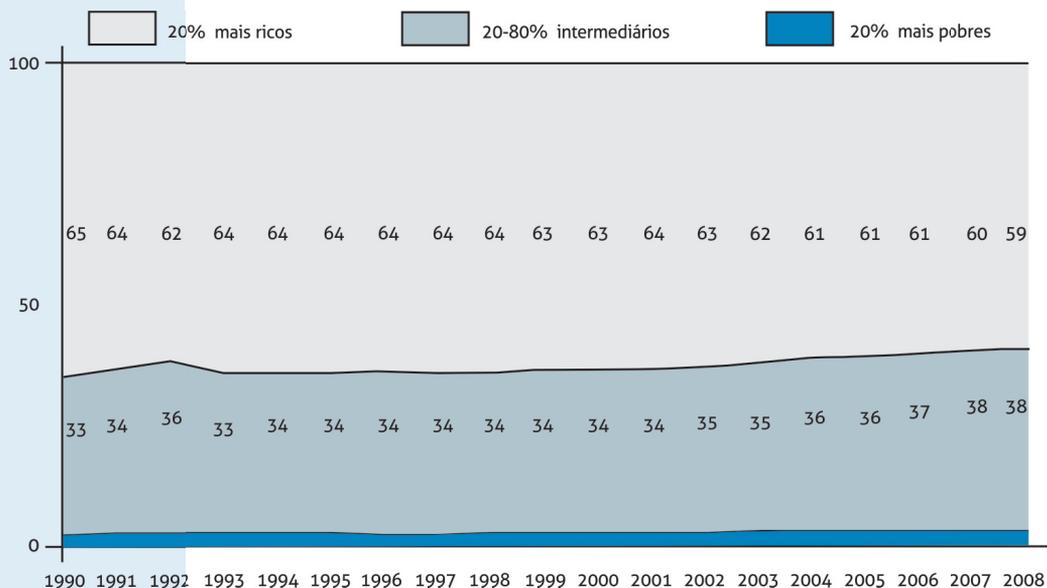
No que diz respeito à desigualdade, é importante verificar a participação do rendimento do trabalho na renda nacional que é um indicador que mede a distribuição funcional da renda e é tido como um dos mais relevantes para avaliar o progresso no campo da desigualdade de renda em uma sociedade. Nas últimas décadas do século 20, houve uma trajetória de queda da participação do rendimento do trabalho na renda nacional, menor ritmo de expansão econômica e desajustes nas finanças públicas. Contudo, na primeira década do século 21, o Brasil apresenta uma marcha distinta da verificada no período anterior, combinando positivamente a redução no grau de desigualdade na distribuição da renda pessoal (ver gráfico 4) com a elevação da participação dos rendimentos do trabalho na renda nacional. No biênio 2008/2009, por exemplo, o peso do trabalho na renda nacional aumentou 9,5% em relação aos anos 1999/2000, pois passou de 40% para 43,6%, considerando-se como rendimento do trabalho a renda dos ocupados mais as transferências de renda (IPEA, Comunicado da Presidência, nº 47).

■ **GRÁFICO 4: EVOLUÇÃO DA DESIGUALDADE DE RENDA – 1990-2009**  
 (A) EVOLUÇÃO DO COEFICIENTE DE GINI



Fonte: DISOC/IPEA (Objetivo do Desenvolvimento do Milênio – 4º Relatório nacional de acompanhamento)

■ **PORCENTAGEM DA RENDA NACIONAL DETIDA POR ESTRATOS DE RENDA**  
 (B) PORCENTAGEM DA RENDA NACIONAL DETIDA POR ESTRATOS DE RENDA



Fonte: DISOC/IPEA (Objetivo do Desenvolvimento do Milênio – 4º Relatório nacional de acompanhamento)

Em síntese, o Brasil encontra-se em um momento especial do contexto geral de enfrentamento da desigualdade de renda (pessoal e funcional), com movimento favorável aos portadores de rendimentos do trabalho, sobretudo para aqueles com menor remuneração. Observa-se que, desde a estabilidade monetária, as menores remunerações apresentam crescimento real. O evento da crise internacional terminou estimulando no Brasil a adoção de importantes medidas de defesa da produção e do emprego nacional, o que permitiu evitar a inflexão na trajetória de queda no grau de desigualdade na distribuição funcional e pessoal da renda. Tanto assim que o rendimento do trabalho continuou a recuperar a sua participação relativa na renda nacional, enquanto o índice de Gini seguiu a tendência de queda, como mostra o gráfico 4.

#### 4. Efeitos econômicos das políticas sociais sobre o PIB e a renda das famílias

Pouco se discute que grande parte da política social e de seu correspondente gasto público tem um duplo benefício: ela pode promover crescimento econômico e também uma melhor distribuição de renda. Isto ocorre porque a maioria dos gastos sociais do governo beneficia os mais pobres ao distribuir melhor a renda, os salários e os serviços, além disso, grande parte des-

se gasto permanece no país, fortalecendo com isso o circuito de multiplicação de renda nacional, pois estes estratos tendem a consumir produtos com menos conteúdos importados e poupar menos, o que implica maior propensão a consumir produtos nacionais, mais vendas, mais produção nacional e mais emprego a ser gerado no país.

Por isso, mesmo reconhecendo que a grande função da política social são seus aspectos de *proteção e promoção social* apresentados anteriormente, é também relevante verificar quais as relações entre o gasto com as políticas sociais e o benefício de caráter estritamente econômico destas: seu resultado em termos de crescimento do PIB e da renda das famílias. Para tanto, apresenta-se a seguir alguns resultados de recente estudo realizado no IPEA<sup>5</sup>, que utilizou a Matriz de Contabilidade Social do ano de 2006 e as informações do Sistema de Contas Nacionais e da Matriz Insumo-Produto e pesquisas domiciliares.

Este trabalho mostrou que o gasto com as políticas sociais tem efeito sobre o PIB e sobre a renda das famílias e, no curto prazo, seu efeito é maior do que o efeito do investimento, da exportação de *commodities* agrícolas ou do pagamento de juros. Isto ocorre porque a maioria dos gastos sociais atinge os mais pobres – como no caso do PBF, do BPC e dos benefícios subsidiados da previdência so-

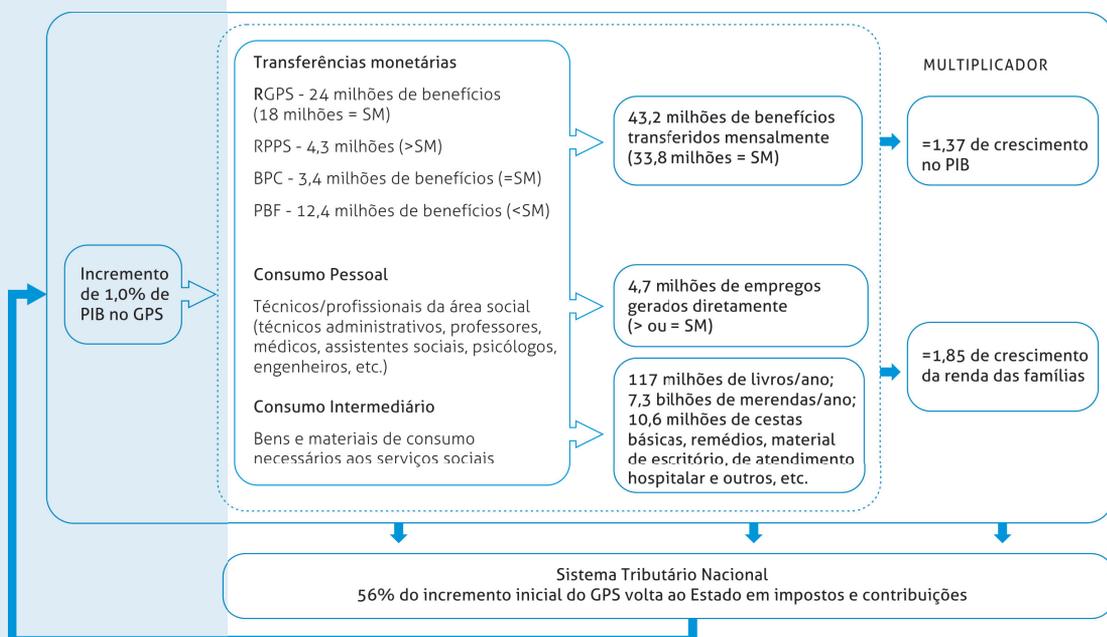
5 Ver *Perspectiva da política social no Brasil*. IPEA, 2010. Artigo "Efeitos econômicos dos gastos sociais no Brasil".

cial (rurais em regime de economia familiar, empregado doméstico, microempreendedor individual, dentre outros) – e a classe média – como no caso dos salários dos professores da educação básica, ou da maioria dos benefícios urbanos da previdência social no Brasil (85% destes são de até 3 salários mínimos). Ao distribuir melhor a renda, os salários e os serviços, uma parte importante do gasto social permanece no país e fortalece o circuito de multiplicação de renda, pois estes estratos tendem a consumir menos importados e poupar menos, o que implica maior propensão a consumir produtos nacionais, mais vendas, mais produção nacional e mais emprego gerado no país.

A conclusão é que o multiplicador do PIB, decorrente de um aumento nas variáveis exógenas da demanda agregada provenientes do gasto social é de 1,37. Isso significa que, a cada R\$ 100 gastos pelo governo na área social, foram gerados R\$ 137 de produto interno bruto. O multiplicador do gasto social, em termos de PIB, é consideravelmente maior que o multiplicador dos gastos com os juros da dívida pública, 0,71 e quase idêntico ao das exportações de *commodities*, de 1,40, mas é inferior ao do investimento em construção civil, de 1,54.

Este trabalho também mostra que após o impulso original do gasto autônomo e quando percorrido todo o circuito econômico, voltam

■ FIGURA 5: CICLO ECONÔMICO DO GASTO PÚBLICO SOCIAL



ao Estado 56% do valor que deu origem ao impulso inicial na forma de impostos recolhidos. Ou seja, de cada R\$ 100 gastos inicialmente voltam R\$ 56 pela arrecadação tributária nacional.

Quanto ao que ocorre com a *renda das famílias*, as simulações mostram que um incremento de 1% do PIB nos programas e políticas sociais eleva a renda das famílias em 1,85%, em média – sabe-se que a renda das famílias constituiu aproximadamente 81% do PIB em 2006. O multiplicador do gasto social sobre a renda das famílias é consideravelmente maior que o multiplicador do investimento em construção civil, de 1,14%, das exportações de *commodities*, de 1,04%.

Quando detalhado por tipo de gasto, observa-se que, no caso das transferências monetárias, o maior multiplicador do PIB e da renda das famílias pertence ao Programa Bolsa Família (PBF). Para cada R\$1,00 gasto no programa, o PIB aumentará em R\$1,44 e a renda das famílias em 225%, após percorrido todo o circuito de multiplicação de renda na economia. Este programa gera mais benefícios econômicos do que custa. Mesmo as transferências da previdência social com aposentadorias, pensões e auxílios, que são apenas levemente progressivas<sup>6</sup>, têm um efeito multiplicador de 1,23. A explicação está no fato de que, diante de nossa ainda abissal desigualdade de renda, uma transferência quase neutra atua me-

lhorando fortemente a desigualdade e, assim, a propensão e perfil de consumo da população como um todo.

Em geral, as transferências de renda que beneficiam mais os pobres elevam mais o PIB e a renda das famílias. Isso porque pessoas mais pobres tendem a consumir quase toda a sua renda (não conseguem poupar) em uma cesta de consumo com produtos com menor conteúdo importado, ou seja, neste caso os vazamentos são bem menores.

Outra questão muito frequente com relação ao gasto social diz respeito à capacidade que tem em reduzir a desigualdade. O estudo mencionado avaliou a progressividade do gasto social com educação e saúde e chegou à conclusão de que seu efeito é nitidamente progressivo, o que não surpreendeu, uma vez que são as famílias mais pobres as que mais utilizam esses serviços públicos. Por exemplo, um choque de 1% do PIB no gasto com saúde enseja uma diminuição de 1,47% no índice de Gini; no caso da educação, a queda é um pouco menor, de 1,09%. O PBF e o BPC são, como era de se esperar, os programas com maior capacidade redistributiva, um choque de gasto de 1% do PIB com BPC e o Bolsa Família provocam uma redução de 2,33% e 2,15% no índice de Gini, respectivamente. Entre as transferências, o BPC e o PBF são claramente os que mais contribuem para a queda da desigualdade.

6 Relembrando que os benefícios pagos pelo RGPS têm um perfil bastante redistributivo, enquanto aqueles pagos pelo RPPS possuem um perfil concentrador de renda – de modo que efeito final conjunto dos dois sistemas é levemente distributivo.

Esses resultados são robustos para demonstrar que o gasto com as políticas sociais, ao cumprir seu propósito central (*proteção e promoção social*), é, ao mesmo tempo, um elemento muito importante para a dinâmica da economia nacional, principal daquele voltado para o mercado interno e para a diminuição da desigualdade.

## 5. Considerações finais

A análise aqui efetuada mostrou a complexidade do aparato político/institucional da política social estruturado no Brasil nestes últimos anos, assim como revelou que não foram poucos os avanços registrados na situação social da população brasileira. Em alguma medida, esses avanços estiveram relacionados às conquistas sociais que se manifestaram em determinações inscritas nas estruturas jurídico/institucionais, principalmente na Constituição brasileira. É certo que tais determinações exigiram um maior esforço da economia e da sociedade em termos de recursos para financiamento de programas e ações – no âmbito federal, estadual ou municipal. Isso permitiu a criação de sua série elevada de aparatos técnicos/administrativos, contratação e treinamento de inúmeros profissionais, criação e construção de instalações e imóveis diversos, bem como aquisição de equipamentos – sofisticados ou não – para a prestação dos bens e serviços.

Nesse sentido, foram tais recursos físicos, financeiros, humanos e institucionais que possibilitaram a estruturação de um amplo e diversificado conjunto de mecanismos de *proteção social* e de *promoção social* fundamental para

ajudar a estruturar as condições básicas de vida da população, até mesmo aquelas que dizem respeito à pobreza e à desigualdade. Mas também vai além, ao começar a regular, direta ou indiretamente, o volume, as taxas e o comportamento do emprego e do salário na economia brasileira. A política social transformou-se em um poderoso instrumento, por meio do qual a economia nacional não apenas efetuou transferências de renda aos mais necessitados e prestações de bens e serviços ao conjunto da sociedade, mas, simultaneamente, gerou um canal de ampliação da demanda agregada, com capacidade de criar um amplo mercado interno de consumo de massa.

A política social, mediante seu gasto com o pagamento de benefícios e prestação de bens e serviços – incluindo o pagamento dos salários dos trabalhadores lotados nos setores sociais –, converte-se velozmente em consumo de alimentos, serviços e produtos industriais básicos que dinamizam a produção, estimulam o emprego, multiplicam a renda, reduzem a pobreza e a miséria extrema. Assim, a política social assume papel estratégico como alavancadora da economia nacional, particularmente no momento da crise financeira internacional de 2008, quando o valor e o número de benefícios cresceram.

Por seus expressivos resultados econômicos e sociais, a política social reafirma-se como indispensável e estratégica, não apenas para enfrentar situações conjunturais adversas, como também para criar os alicerces da construção de uma nação economicamente mais forte e democrática.

## Referências bibliográficas

---

- CASTRO, J. A. et alli. *Gasto social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no 1995-2005*. Brasília: IPEA, 2008. Texto para Discussão, n. 1324.
- CASTRO, J. A. et alli. A CF-88 e as Políticas Sociais brasileiras. In: *A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas econômicas e social*. Brasília: IPEA, 2009.
- CASTRO, J. A. Política Social: alguns aspectos relevantes para discussão. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: MDS; Unesco, 2009.
- Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas (IPEA). *Boletim de Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*. Brasília: IPEA, n. 13, março de 2007.
- \_\_\_\_\_. *Situação Social Brasileira 2007*. Brasília: IPEA, novembro de 2008.
- \_\_\_\_\_. *Boletim de Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*. Brasília: IPEA, n. 17, fevereiro de 2010.
- \_\_\_\_\_. *Perspectiva da política social no Brasil*. Brasília: IPEA, dezembro de 2010.
- \_\_\_\_\_. *Perspectiva do Desenvolvimento brasileiro*. Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas: Brasília, dezembro de 2010.
- \_\_\_\_\_. *Distribuição Funcional da Renda Pré e Pós Crise Internacional no Brasil*. Brasília: IPEA, Comunicado do IPEA n. , 47, maio de 2010.
- \_\_\_\_\_. *PNAD 2009 – Primeiras Análises: distribuição de Renda entre 1995 e 2009*. Brasília: IPEA, Comunicado do IPEA n. 63, outubro de 2010.
- \_\_\_\_\_. *PNAD 2009 - Primeiras análises: situação da educação brasileira - avanços e problemas*. Brasília, IPEA: Comunicado do IPEA no 66, novembro de 2010.
- \_\_\_\_\_. *Objetivo de Desenvolvimento do Milênio – 4º Relatório Nacional de Acompanhamento*. Brasília: IPEA, outubro de 2010.