

*Este exemplar
corresponde ao original
da tese defendida pelo
aluno IVO VASCONCELOS PEDROSA
em 28.08.91 e orientada pelo
Prof. Dr. Mauricio C. Coutinho
Mauricio Chalfin Coutinho*

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

IVO VASCONCELOS PEDROSA

ESTADO E BEM-ESTAR NO BRASIL NOS ANOS SETENTA E OITENTA

Tese apresentada ao Instituto de
Economia da Universidade Estadual de
Campinas, como parte dos requisitos
para a obtenção do grau de Doutor em
Ciências Humanas, na área de
Economia.

MAURICIO CHALFIN COUTINHO ^o LC
Orientador

Campinas
1991

BC/19109462

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

IVO VASCONCELOS PEDROSA

ESTADO E BEM-ESTAR NO BRASIL NOS ANOS SETENTA E OITENTA

Campinas - 1991

A Bel

pelo estímulo que representou com seu
entusiasmo e vocação para a pesquisa

AGRADECIMENTOS

Conclui a tese de doutoramento. É uma atividade rica; de indagações, de busca de respostas e de escolha dentre várias. Durante todo o período em que se está envolvido com esse tipo de trabalho, mas principalmente quando se chega ao seu final, fica a consciência de que se trata de um resultado da cooperação de muitos. Apenas alguns desses, por circunstâncias especiais, são destacados nessa página de agradecimentos.

Em primeiro lugar, devo agradecer a Maurício Chalfin Coutinho, meu orientador de tese. Com sua experiência na área, ele possibilitou este trabalho.

Agradeço ainda:

a Sônia Draibe e Paulo Davidoff, pelas contribuições dadas por ocasião do exame de qualificação, em que discutimos o projeto da tese;

a Fernando Resende pelos comentários feitos a versão preliminar da tese;

a vários amigos da Secretaria da Fazenda que, de diversas formas, me ajudaram na tarefa;

às equipes de bibliotecário(a)s da Secretaria da Fazenda, da USP, da UNICAMP e do IBGE-Recife, que, com trabalho dedicado e constante, apóiam trabalhos de pesquisa;

à Fundação do Ensino Superior de Pernambuco - FESP por ter concedido licença sem vencimentos para a realização do doutorado;

à Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco pelo apoio concedido ao permitir o afastamento das atividades fazendárias para o exercício desta atividade de estudo e pesquisa;

à CAPES, pelo indispensável auxílio financeiro à realização do Doutorado;

à equipe do IBGE-Rio pelo fornecimento de informações necessárias ao trabalho;

e, finalmente, a Andrea, Marcelo e Diogo, meus filhos, que, com paciência ou não, aceitaram adiar várias de nossas atividades.

ESTADO E BEM-ESTAR NO BRASIL NOS ANOS SETENTA E OITENTA

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO

1.0 - Considerações preliminares	1
1.1 - A natureza do Estado capitalista	13
a) Estado e sociedade na filosofia política moderna	18
b) Os "politicistas"	21
c) Os "economistas marxistas"	24
d) Os teóricos do Capitalismo Monopolista de Estado (CME)	27
e) Os teóricos alemães da derivação do Estado	29
g) Considerações finais	33
1.2 - Estado, acumulação e bem-estar	33
1.3 - Estado e economia: as abordagens das relações	39
1.4 - As formas de atuação do Estado no capitalismo	46
1.5 - A economia brasileira no pós-guerra e o Estado	60
1.6 - Estado e bem-estar no Brasil: características e tendências nos anos setenta e oitenta	76
a) Três enfoques sobre política social no Brasil	76
b) O II PND e a política social	79
c) Evolução dos mecanismos de proteção social no período	82

2. MÉTODO

2.1 - A classificação das receitas e gastos segundo as áreas de atuação do Estado	93
2.2 - Administrações centralizada e descentralizada	95
2.3 - Períodos cobertos pelos dados	
2.3.1. União	98
2.3.2. Estados	101
2.3.3. Municípios	102
2.4 - Os diferentes esquemas de apresentação dos dados adotados pelas entidades públicas	102
2.5 - Os dados sobre receita e despesa, da União, Estados e Municípios, coletados (administrações centralizada, descentralizada e consolidação)	105
2.6 - Observações sobre procedimentos adotados na coleta de dados	108

3. ANÁLISE

3.1 - O setor público brasileiro no período 1975-84	111
3.2 - O comportamento dos gastos	119

3.2.1 - União	119
3.2.1.1 - Administração centralizada	119
3.2.1.2 - Administração descentralizada	121
3.2.2 - Estados	124
3.2.3 - Municípios	126
3.3 - O financiamento dos gastos	126
3.3.1 - União	133
3.3.1.1 - Administração centralizada	133
3.3.1.2 - Administração descentralizada	134
3.3.2 - Estados	137
3.3.3 - Municípios	139
3.3.4 - A divisão da receita tributária entre a União, os Estados e os Municípios	139
3.4 - O desempenho dos aparelhos estatais na área social	140
3.4.1 - A função "saúde"	140
3.4.2 - A função "assistência e previdência"	147
3.4.3 - A função "educação e cultura"	152
3.4.4 - A função "habitação e urbanismo"	158
3.4.5 - A função "saneamento"	163
3.4.6 - Os programas de "alimentação"	167
3.4.7 - Os programas de "transporte coletivo urbano"	171
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	174
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	178
6. ANEXO 1 - Correspondência entre as entidades da administração descentralizada da União e as "funções do governo", do orçamento	190
7. ANEXO 2 - Entidades contempladas no levantamento relativo à administração descentralizada da União, com indicação das informações disponíveis	195
8. TABELAS	201
9. QUADROS	231
10. APÊNDICE	241

PEDROSA, Ivo Vasconcelos. Estado e bem-estar no Brasil nos anos setenta e oitenta. Campinas, 1991, 244 p. Tese de doutorado apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas.

RESUMO

O estudo desenvolvido nesta tese tem como objeto o Estado capitalista brasileiro entre meados dos anos setenta e meados dos oitenta. Concentra-se nos sistemas de gastos públicos e de seu financiamento, especificamente, as aplicações de recursos nas áreas com impactos redistributivos de renda ou de riqueza, comumente denominadas de "áreas sociais".

O Estado capitalista é considerado no estudo numa perspectiva funcionalista, segundo a qual sobressaem as ações destinadas à manutenção das relações sociais de produção, seja o conjunto de ações que se referem à legitimação das classes e grupos sociais no poder, seja o conjunto de ações destinadas a estimular e aperfeiçoar o processo de acumulação de capital.

As condições da economia brasileira, a partir dos anos cinquenta e, principalmente, no período de interesse do estudo, são resumidas, de modo a enfatizar as relações entre o Estado e o comportamento dos agregados macro-econômicos, especialmente os processos vinculados aos movimentos internacionais de capital.

No estudo empírico dos gastos estatais, foram examinados, separadamente, os três níveis políticos - união, estados da federação e municípios - e adotou-se uma classificação capaz de distinguir os "gastos sociais" daqueles relacionados com as funções clássicas do Estado e dos relativos ao estímulo direto ao processo de acumulação de capital. Quanto ao financiamento, a parte empírica do estudo buscou caracterizar a importância dos mecanismos tributários, especialmente o caráter de regressividade ou progressividade dos impostos, comparativamente aos recursos de endividamento e outros tipos de receita.

Procedeu-se, também, ao exame de indicadores reais de atuação do Estado nas áreas abrangidas pelas políticas sociais, com vistas a se acompanhar, em termos qualitativos, a evolução constatada na série de gastos.

Os resultados apontam para um alargamento do campo de ação do Estado, seja em razão da incapacidade do mercado de proporcionar acesso a bens e serviços essenciais a vastas camadas da sociedade, seja em face dos impactos negativos causados nesses segmentos da sociedade pelos processos de recessão ou estagnação econômica e concentração de renda e riqueza.

PEDROSA, Ivo Vasconcelos. State and welfare on Brazil at seventies and eighties. Campinas, 1991, 244 p. Doctor thesis submitted to Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas.

ABSTRACT

This thesis has the Brazilian capitalist state during the mid-1970s to the mid-1980s as its subject. It focuses on public outlays and their financing. More specifically, it investigates the process of resource allocation in areas with income and wealth redistributive impacts, the so-called "social areas".

The state is seen in a functionalist perspective which points out the actions linked with the maintenance of social relations of production, whether those actions referred to legitimation purposes or those actions which aims at stimulating the process of capital accumulation.

The evolution of the Brazilian economy from the 1950s on, specially during the 1975-84 period, is reviewed in order to emphasize the links between the state and the macro-economic aggregates mainly those processes related to international capital movements.

The study treats separately the different political spheres of the state distinguishing the "social expenditures" from both those linked to the classic state functions and those which enhance capital accumulation. It also characterizes the importance of tax mechanisms, specially their regressiveness or progressiveness comparing them to indebtedness and other types of revenue.

The thesis also examines indicators of state actions in areas covered by social policies aiming at a qualitative evaluation of the evolution of these expenditures.

The results point to an enlargement of the state actions in view of both the market deficiency in providing access to essential goods and services for the majority of society and the negative impacts caused on the major segments of society by recessions or economic stagnation and also by the process of income and wealth concentration.

PEDROSA, Ivo Vasconcelos. État et protection sociale au Brésil pendant les années soixante-dix et quatre-vingt. Campinas, 1991, 244 p. Thèse de doctorat présentée à l'Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, São Paulo.

RÉSUMÉ

L'étude qui a été développée dans cette thèse a pour objet analyser la situation de l'État capitaliste brésilien entre la moitié des années soixante-dix et la moitié des années quatre-vingt. L'étude se concentre sur les systèmes de dépenses publiques, sur leur financement et, tout particulièrement, sur les applications des ressources dans les milieux sociaux qui ont des implications sur la redistribution du revenu ou des richesses.

L'État capitaliste est considéré ici d'après la théorie du fonctionnalisme, laquelle souligne les actions responsables de la soutenance des rapports sociaux de production, soit l'ensemble des actions qui légitiment les classes et les groupes sociaux qui sont au pouvoir, soit l'ensemble des actions destinées à stimuler et à perfectionner le processus d'accumulation du capital.

Les conditions de l'économie brésilienne, à partir des années cinquante et, surtout, pendant la période abordée dans cette étude, sont resumées de telle façon qu'elles soulignent les rapports entre l'État et le comportement des agregats macro-économiques, notamment les processus liés aux mouvements internationaux du capital.

L'étude empirique des dépenses publiques outre l'examen des trois niveaux du gouvernement - Union, les États Federés, les Municipalités - a utilisé aussi une classification qui distingue les "dépenses sociales" de celles liées directement aux processus d'accumulation du capital.

En ce qui concerne le financement, la partie empirique a cherché de caractériser l'importance des mécanismes tributaires, surtout le contenu de la régressivité ou de la progressivité des impôts, par rapport aux ressources d'endettement et d'autres sortes de recette.

On a examiné, aussi, les indicateurs réels d'action de l'État dans le domaine intégré par les politiques sociales, a fin d'accompagner, qualitativement, l'évolution constatée dans la série des dépenses.

Les résultats montrent l'ampliation du domaine d'action de l'État, soit par l'incapacité du marché de proportionner l'accès aux biens et aux services essentiels à la majorité de la Société, soit en face des impacts négatifs qui ont atteint cette partie de la Société compte tenu des processus de récession ou de stagnation économique et de concentration du revenu et des richesses.

LISTA DAS TABELAS

- TABELA 1 - BRASIL - TAXAS ANUAIS DE CRESCIMENTO DO PRODUTO INTERNO BRUTO - 1970-89
- TABELA 2 - BRASIL - GASTOS SOCIAIS E GASTOS TOTAIS DA UNIÃO, DOS ESTADOS E DOS MUNICÍPIOS - 1975-84 - COMO % DO PIB E POR HABITANTE
- TABELA 3 - BRASIL - GASTOS ESTATAIS SEGUNDO AS ÁREAS DE ATUAÇÃO DO ESTADO - UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS - ADMINISTRAÇÕES CENTRALIZADAS E DESCENTRALIZADAS - 1975-84 - EM PERCENTAGENS DO PRODUTO INTERNO BRUTO A PREÇOS DE MERCADO
- TABELA 4 - BRASIL - RECEITA, DESPESA E DEFICIT/SUPERAVIT DA UNIÃO, DOS ESTADOS E DOS MUNICÍPIOS - 1975-84 - CR\$ MIL
- TABELA 5 - BRASIL - DIMENSÃO DO SETOR PÚBLICO - GASTOS - 1984 - EM PERCENTAGENS
- TABELA 6 - BRASIL - RECEITA, DESPESA E DEFICIT/SUPERAVIT DA ADMINISTRAÇÃO DESCENTRALIZADA DA UNIÃO - 1978-84 - CR\$ MIL
- TABELA 7 - BRASIL - GASTOS DA UNIÃO SEGUNDO AS ÁREAS DE ATUAÇÃO (ADM. CENTRALIZADA) - 1975-84 - EM PERCENTAGENS
- TABELA 8 - BRASIL - GASTOS DA UNIÃO SEGUNDO AS ÁREAS DE ATUAÇÃO (ADM. DESCENTRALIZADA) - 1975-84 - ÍNDICES DE EVOLUÇÃO DOS VALORES REAIS - 1975 = 100
- TABELA 9 - BRASIL - GASTOS DA UNIÃO SEGUNDO AS ÁREAS DE ATUAÇÃO (ADM. DESCENTRALIZADA) - 1978-84 - EM PERCENTAGENS
- TABELA 10 - BRASIL - GASTOS DA UNIÃO SEGUNDO AS ÁREAS DE ATUAÇÃO (ADM. DESCENTRALIZADA) - 1978-84 - ÍNDICES DE EVOLUÇÃO DOS VALORES REAIS 1978 = 100
- TABELA 11 - BRASIL - GASTOS DA UNIÃO SEGUNDO AS FUNÇÕES (ADM. DESCENTRALIZADA) - 1978-84 - ÍNDICES DE EVOLUÇÃO DOS VALORES REAIS
- TABELA 12 - BRASIL - GASTOS DA UNIÃO SEGUNDO AS FUNÇÕES (ADM. DESCENTRALIZADA) - IMPORTÂNCIA, EM TERMOS DE GASTOS, DAS ENTIDADES CUJAS INFORMAÇÕES DEIXARAM DE CONSTAR, A PARTIR DE 1983, DO CADASTRO DA SEST - 1982 - CR\$ MIL E PERCENTAGENS
- TABELA 13 - BRASIL - GASTOS DOS ESTADOS DA FEDERAÇÃO SEGUNDO AS ÁREAS DE ATUAÇÃO - 1975-84 - ÍNDICES DE EVOLUÇÃO DOS VALORES REAIS - 1975 = 100
- TABELA 14 - BRASIL - GASTOS DOS ESTADOS DA FEDERAÇÃO SEGUNDO AS ÁREAS DE ATUAÇÃO - 1975-84 - EM PERCENTAGENS
- TABELA 15 - BRASIL - GASTOS DOS MUNICÍPIOS DAS REGIÕES METROPOLITANAS SEGUNDO AS ÁREAS DE ATUAÇÃO - 1975-84 - EM PERCENTAGENS
- TABELA 16 - BRASIL - GASTOS DOS MUNICÍPIOS DAS REGIÕES METROPOLITANAS SEGUNDO AS ÁREAS DE ATUAÇÃO - 1975-84 - ÍNDICES DE EVOLUÇÃO DOS VALORES REAIS
- TABELA 17 - BRASIL - RECEITA TRIBUTÁRIA DA UNIÃO (ADMINISTRAÇÃO CONSOLIDADA), MAIS O ICM, SEGUNDO A NATUREZA DOS TRIBUTOS - 1970-84 - EM PERCENTAGENS

- TABELA 18 - BRASIL - RECEITAS DA UNIÃO SEGUNDO OS TIPOS (ADM. CENTRALIZADA) - 1974-89 - EM PERCENTAGENS
- TABELA 19 - BRASIL - RECEITAS DA UNIÃO SEGUNDO OS TIPOS (ADM. CENTRALIZADA) - 1972-86 - EM PERCENTAGENS
- TABELA 20 - BRASIL - RECEITAS DA UNIÃO SEGUNDO OS TIPOS (ADM. CENTRALIZADA) - 1974-86 - ÍNDICES DE EVOLUÇÃO DOS VALORES REAIS - 1975 = 100
- TABELA 21 - BRASIL - RECEITAS DA UNIÃO SEGUNDO OS TIPOS (ADM. DESCENTRALIZADA) - 1972-86 - ÍNDICES DE EVOLUÇÃO DOS VALORES REAIS - 1975 = 100
- TABELA 22 - BRASIL - RECEITA DA UNIÃO SEGUNDO OS TIPOS E ÁREAS DE ATUAÇÃO (ADM. DESCENTRALIZADA) - 1978-84 - EM PERCENTAGENS
- TABELA 23 - BRASIL - RECEITA DA UNIÃO SEGUNDO OS TIPOS E ÁREAS DE ATUAÇÃO (ADM. DESCENTRALIZADA) - 1978-84 - ÍNDICES DE EVOLUÇÃO DOS VALORES REAIS - 1978 = 100
- TABELA 24 - BRASIL - RECEITAS DOS ESTADOS SEGUNDO OS TIPOS (ADM. CONSOLIDADA) - 1975-84 - EM PERCENTAGENS
- TABELA 25 - BRASIL - RECEITAS DOS ESTADOS SEGUNDO OS TIPOS (ADM. CONSOLIDADA) - 1975-84 - ÍNDICES DE EVOLUÇÃO DOS VALORES REAIS - 1975 = 100
- TABELA 26 - BRASIL - RECEITA DOS MUNICÍPIOS DAS REGIÕES METROPOLITANAS SEGUNDO OS TIPOS (ADM. CONSOLIDADA) - 1975-84 - EM PERCENTAGENS
- TABELA 27 - BRASIL - RECEITA DOS MUNICÍPIOS DAS REGIÕES METROPOLITANAS SEGUNDO OS TIPOS (ADM. CONSOLIDADA) - 1975-84 - ÍNDICES DE EVOLUÇÃO DOS VALORES REAIS - 1975 = 100
- TABELA 28 - BRASIL - PARTICIPAÇÃO DA UNIÃO (ADM. CENTRALIZADA), DOS ESTADOS E DOS MUNICÍPIOS (ADM. CONSOLIDADA) NA RECEITA TRIBUTÁRIA - 1975-84 - EM PERCENTAGENS
- TABELA 29 - BRASIL - GASTOS DOS ESTADOS, SEGUNDO AS FUNÇÕES - 1975-84 - ÍNDICES DE EVOLUÇÃO DOS VALORES REAIS - 1975 = 100
- TABELA 30 - BRASIL - GASTOS DOS MUNICÍPIOS DAS REGIÕES METROPOLITANAS SEGUNDO AS FUNÇÕES - 1975-84 - ÍNDICES DE EVOLUÇÃO DOS VALORES REAIS - 1975 = 100

LISTA DOS QUADROS

- QUADRO 1 - BRASIL - GASTOS DA UNIÃO - ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA - SEGUNDO AS FUNÇÕES - 1975-86 - Cr\$ mil
- QUADRO 2 - BRASIL - GASTOS DA UNIÃO - ADMINISTRAÇÃO DESCENTRALIZADA - SEGUNDO AS FUNÇÕES - 1978-84 - Cr\$ mil
- QUADRO 3 - BRASIL - GASTOS DOS ESTADOS - ADMINISTRAÇÃO DESCENTRALIZADA - SEGUNDO AS FUNÇÕES - 1975-84 - Cr\$ mil
- QUADRO 4 - BRASIL - GASTOS DOS MUNICÍPIOS DAS REGIÕES METROPOLITANAS - ADMINISTRAÇÃO CONSOLIDADA SEGUNDO AS FUNÇÕES - 1975-84 - Cr\$ mil
- QUADRO 5 - BRASIL - RECEITAS DA UNIÃO - ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA - SEGUNDO OS TIPOS - 1974-89 - Cr\$ mil
- QUADRO 6 - BRASIL - RECEITAS DA UNIÃO - ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA - SEGUNDO OS TIPOS - 1972-86 - Cr\$ mil
- QUADRO 7 - BRASIL - RECEITA DA UNIÃO - ADMINISTRAÇÃO DESCENTRALIZADA - SEGUNDO OS TIPOS E AS ÁREAS DE ATUAÇÃO - 1978-84 - Cr\$ mil
- QUADRO 8 - BRASIL - RECEITA DOS ESTADOS - ADMINISTRAÇÃO CONSOLIDADA - SEGUNDO OS TIPOS - 1975-84 - Cr\$ mil
- QUADRO 9 - BRASIL - RECEITAS DOS MUNICÍPIOS DAS REGIÕES METROPOLITANAS - ADMINISTRAÇÃO CONSOLIDADA - SEGUNDO OS TIPOS - 1975-84 - Cr\$ mil
- QUADRO 10 - BRASIL - RECEITA TRIBUTÁRIA DA UNIÃO - ADMINISTRAÇÃO CONSOLIDADA - MAIS O ICM(S), SEGUNDO A NATUREZA DOS TRIBUTOS - 1970-84 - CR\$ MIL

EPÍGRAFES

"Nasci no aceiro dos canaviais
quando (em lugar do sol) a lua a pino
(in)fluuiu sobre o mês do meu destino
como nos cães e loucos (meus iguais)
para as margens do mar eu fui menino
e respirei o fôlego das águas..."
(Marcus Accioly, poeta pernambucano)

"Valeu a pena? Tudo vale a pena
Se a alma não é pequena.
Quem quer passar além do Bojador
Tem que passar além da dor."
(Fernando Pessoa)

"Em Economia é muito mais sábio estarmos
certos do que nos mantermos coerentes".
(J. K. Galbraith, A Era da Incerteza)

"Há sintomas claros de que em nenhuma parte desse país
(Grã-Bretanha) os salários do trabalho estão aquém da taxa
ínfima que mal se coaduna com os mais
comezinhos ditames da dignidade humana"
(Adam Smith, Riqueza das Nações, L. I, cap. VIII)

"A idéia socialista não exclui nem a economia de mercado nem
a democracia parlamentar, nem a liberdade e os direitos do
homem. Para nosso povo, a renúncia à idéia socialista
equivalaria a um insulto à memória dos feitos heróicos"
(Mikhail Gorbatchev, Prêmio Nobel da Paz - 1990,
Folha de SP, 27/10/90)

ESTADO E BEM-ESTAR NO BRASIL NOS ANOS SETENTA E OITENTA

1. INTRODUÇÃO

1.0. Considerações preliminares

Este trabalho inscreve-se entre os estudos sobre o papel do Estado numa sociedade capitalista, voltando-se, especificamente, para a questão do seu papel na redução das desigualdades nos níveis de bem-estar, especialmente, no caso brasileiro, na eliminação dos níveis considerados incompatíveis com a condição de cidadania. Trata-se, portanto, de mais um esforço de compreensão de problemas que tem sido estudados sob diversos enfoques, abrangendo temas rotulados por expressões conhecidas, tais como: "redistribuição de renda", "welfare state", "estado protetor", "políticas sociais", "mecanismos de proteção social", "estado providência", "dívida social", "desenvolvimento social", "direitos sociais" etc. O trabalho resultou num estudo sistemático e consolidado (porque contemplou as três esferas da administração pública) sobre a prestação de serviços de bem-estar, pelo Estado, no Brasil.

O interesse por esse tema cresceu, em todos os países do mundo, a partir dos anos setenta quando, movidos pelas dificuldades financeiras dos Estados nacionais advindas da redução do ritmo de crescimento das economias

capitalistas, tornou-se lugar comum a revisão dos mecanismos de proteção social expandidos no pós-guerra; essa revisão constituiu o que veio a ser conhecido como "a crise do Estado de bem-estar". No Brasil, como em outras sociedades periféricas, conforme se discutirá adiante, a crise consistiu em tornar ainda mais lento o desenvolvimento desses mecanismos de proteção social; o fato marcante para esses países nos anos setenta e oitenta foi o desequilíbrio financeiro do Estado, oriundo da chamada "era do endividamento", com rebatimentos óbvios sobre todas as suas ações, especialmente aquelas que absorvem a maior parte dos recursos, as relacionadas com os gastos sociais.

O estudo evidenciou que, a despeito do caráter anti-popular do regime político no período examinado, e do agravamento da crise do financiamento público, em especial nos anos oitenta, houve ampliação dos gastos de "welfare", ou, quando menos, uma preservação dos gastos em bem-estar face aos demais programas públicos, quando da desaceleração econômica. Constatou-se, também, que as ações do Estado na área de bem-estar social levam a característica de mecanismo de preservação da sobrevivência urbana, não só pela desordenada e explosiva urbanização como também pela maior organização e representação dos trabalhadores das cidades.

Podemos apontar os aspectos das relações entre Estado, capital e sociedade diretamente relacionados com

nosso objeto de estudo nas seguintes questões: como assegurar o papel do Estado na ampliação do bem-estar sem comprometer a liberdade individual e o desenvolvimento do potencial criativo de cada cidadão? como impedir, através das ações do Estado, que o processo de concentração de riqueza e de renda, inerente à acumulação de capital, agrave o nível de desigualdades de bem-estar nas sociedades periféricas, ou, o que é pior, amplie o segmento submetido a condições de vida infra-humanas?

As questões colocadas partem de um pressuposto: o Estado é um ator inerente à cena, sem o qual esta não ocorre; mas, qual é o seu papel na cena? o tópico 1.3, adiante, explora essa questão. O pensamento neo-liberal, nesse ponto, sem poder negar a presença inevitável do Estado na cena, busca a todo o custo subestimá-la. Como disseram PRZEWORSKI e WALLERSTEIN (1988, pág. 29), seus representantes encontram, para a ideologia neo-liberal uma justificação que "provém de teorias aparentemente técnicas: 'monetarismo', 'la nouvelle économie' e 'expectativas racionais' estão, todas elas, sendo propostas como razões pelas quais todos estarão em melhor situação se o Estado se retirar da economia e os capitalistas puderem acumular sem levar em conta considerações distributivas". E, ainda, a propósito da "economia da oferta", em lugar da economia da demanda, keynesiana, disseram esses autores: "o dogma

central da nova economia é que uma redistribuição da renda a favor dos lucros é um custo necessário que a sociedade deve suportar para obter uma taxa mais alta de investimento e de crescimento econômico. ... Entretanto, há países - entre eles os mencionados acima (Alemanha Ocidental, Japão e Suécia) - nos quais a taxa de investimento tem sido relativamente alta enquanto a taxa de lucro líquido tem sido relativamente baixa. Esses são os países cujos governos procuraram alterar os termos da escolha dos tomadores de decisões privadas, entre consumo e investimento, por meio de impostos, crédito e subsídios diretos".

O trabalho constituiu-se num esforço de compreensão do estado capitalista brasileiro, na atual crise econômica mundial iniciada nos anos setenta, especificamente quanto aos aspectos de sua atuação que se relacionam com o bem-estar dos indivíduos. O estudo teve como objeto parte do último "ciclo" de atividade econômica que sucedeu ao conhecido "milagre". Esse ciclo abrangeu um período de desaceleração do crescimento (1974-80), um período de crise (1981-83), um de leve recuperação do nível de atividade (1984-86) e um período de estagnação (1987-90).

Por que a escolha de um período situado nos anos setenta e oitenta? Mundialmente, o início dos anos setenta marcou o fim de uma era de crescimento que se prolongava desde o fim da Segunda Guerra Mundial: viveu-se uma fase

ascendente do ciclo longo da economia capitalista. A "crise do petróleo" foi um sintoma dessa mudança de fase na atividade econômica do mundo capitalista (ver BAECK, 1987). O período escolhido representou um momento de inflexão no desempenho do capitalismo do pós-guerra, com alterações profundas nos rumos de todas as economias ocidentais (ver DUMONT, 1987). Nas sociedades mais pobres, onde são maiores as diferenças de condições de vida entre as pessoas, os efeitos dessas alterações foram muito mais danosos quanto ao bem-estar da maioria dos indivíduos.

Por outro lado, as características e as perspectivas do comportamento da economia brasileira na segunda metade dos anos oitenta permitem que se destaque um aspecto marcante: a questão da dimensão econômica do Estado e de seu papel na redução dos desníveis de bem-estar entre segmentos da sociedade. Produzem-se, em especial, debates envolvendo, de um lado, as crescentes demandas de intervenção na produção de bens e serviços destinados a reduzir as carências no atendimento das necessidades elementares da população e, de outro lado, os propósitos de ampliação da esfera privada de produção.

Com essa questão da crise de longo prazo iniciada nos anos setenta veio também, no caso brasileiro, a discussão do chamado "modelo de crescimento" baseado na concentração de renda, viabilizadora do crescimento da

indústria de bens duráveis, e nas exportações. As políticas do Estado relacionadas com essas orientações foram postas em xeque; a facilidade do endividamento externo levou ao novo modelo do "crescimento com endividamento", abalado no final dos anos setenta com a elevação internacional dos juros e destruído no início dos anos oitenta com a suspensão dos financiamentos, em face da incapacidade de pagamento revelada pelos países devedores.

As questões centrais, ao longo dos anos oitenta, para a sociedade brasileira foram: como retomar o crescimento e, o fazendo, como evitar os processos ocorridos nos anos sessenta e setenta - aumento da concentração pessoal e espacial da renda, manutenção de enormes segmentos da sociedade excluídos do acesso aos elementos essenciais a uma vida digna (alimentação, habitação, saúde e educação)? quais são as relações entre os rumos tomados pela economia brasileira nos anos 70-80 e a crise da economia mundial capitalista a partir de meados dos anos setenta?

Como decorrência dessas questões surgiram as indagações mais diretamente relacionadas com este trabalho: quais são as especificidades das relações entre o Estado e a economia numa sociedade periférica? o que mudou nessas relações com os rumos tomados pela economia mundial capitalista nos anos setenta? qual foi o papel do Estado na economia brasileira nas últimas décadas? o que mudou nesse

papel nos anos setenta e oitenta? quais são as relações entre o papel do Estado no processo de crescimento e a redução dos desníveis de bem-estar entre os diferentes segmentos da sociedade? dentre as ações do Estado, quais as que, se materializando em gastos, contribuem para a redução dos desníveis de bem-estar no interior da sociedade? como as desigualdades nos níveis de bem-estar são afetadas pelos mecanismos de financiamento dessas ações do Estado?

Essas duas décadas representam, portanto, uma fase característica das relações entre economias capitalistas periféricas e centrais e, especialmente, do papel do Estado na evolução da economia nesse quadro.

O desenvolvimento do trabalho buscou, inicialmente, estabelecer uma discussão da questão mais geral das relações entre o Estado e a economia, privilegiando o aspecto do bem-estar. Assim, foi destacado o papel de "Estado do bem-estar" ("Welfare State") assumido pelo Estado capitalista nos países centrais ao longo do século XX e, sobretudo, no pós-guerra. Com relação ao Estado capitalista periférico, procurou-se evidenciar as relações ainda mais intensas entre as ações do Estado e o acesso dos segmentos mais pobres da sociedade aos bens e serviços necessários a um padrão mínimo de bem-estar.

O estudo do Estado capitalista brasileiro empreendido exigiu que se considerassem os resultados alcançados por alguns desenvolvimentos teóricos em torno da natureza e funções do Estado capitalista em diferentes épocas e lugares. Uma resenha das teorias acerca do Estado capitalista evidenciou os seguintes aspectos fundamentais:

a) a preocupação central dos estudos acerca desse Estado consiste em explicar as razões da sua crescente atuação no sistema capitalista de produção e, paralelamente, entender as contradições que decorrem dessa realidade; atenção especial é dada ao papel do Estado na reprodução da força de trabalho, em que a questão do bem-estar assume relevância;

b) o objeto do debate tem sido, essencialmente, o Estado de sociedades com capitalismo avançado, em que estariam presentes, simultaneamente, as características de capitalismo monopolista e de Estado de bem-estar (welfare state);

c) um ponto fundamental das discussões consiste nas relações entre os aspectos econômicos e políticos da relação entre Estado e capital; a própria separação entre o universo econômico e o político se tornou objeto específico de investigação por vários pensadores.

Esses aspectos conferem especial importância a uma discussão dessas contribuições teóricas, feitas no tópico seguinte, tendo em vista que:

a) o estudo efetuado sobre o caso brasileiro diz respeito à relação entre Estado e capitalismo, mas um Estado cujos aparelhos destinados a promover a acumulação de capital somente se expandiram significativamente após a grande crise do capitalismo monopolista nos anos trinta, e um capitalismo que teve que, em curto espaço de tempo, se implantar e se integrar ao capitalismo internacional; teve-se, assim, que fazer a crítica das contribuições no sentido de apontar esses novos aspectos das relações entre Estado e capitalismo;

b) os níveis de bem-estar atingidos pelas sociedades com capitalismo avançado, ao mesmo tempo em que se situam bem acima dos prevalecentes em sociedades como a brasileira, resultam da interação crescente com as sociedades pobres, determinada pelos fluxos de comércio e de capital;

c) as sociedades periféricas do capitalismo apresentam índices excepcionais de desigualdades internas levando a características peculiares da atuação do Estado.

Essas características da sociedade e Estado capitalistas brasileiros e, de resto, de outras sociedades

onde o capitalismo se expandiu tardiamente, representam questões teóricas a serem integradas ao quadro mais amplo de explicação das relações entre o Estado e o capital, discutido no tópico seguinte.

Na parte empírica do estudo se buscou trabalhar o caso brasileiro, examinando-se o comportamento do setor público no que diz respeito aos gastos e seu financiamento. As ações do Estado materializadas nessas variáveis financeiras foram objeto de classificação adequada não só no que diz respeito à segmentação do setor público, incluindo-se nele apenas as entidades que produzem bens ou serviços públicos, mas também no que se refere às áreas em que os recursos foram aplicados ("áreas de atuação do Estado").

Com a delimitação dessas "áreas de atuação" se procura destacar a importância dos grandes papéis do Estado, sintetizados nas seguintes expressões:

a) "funções clássicas" - trata-se daquele conjunto de tarefas, tipicamente públicas, relacionadas com a construção do aparato legal (poder legislativo), com a soberania da nação (segurança nacional e relações diplomáticas) e a manutenção da ordem pública interna (segurança pública);

b) "promoção do desenvolvimento" - agrupamento de tarefas, de diversificada natureza, características dos Estados periféricos do capitalismo, compreendendo, basicamente: a implantação e manutenção de infraestrutura de transportes, energia e comunicações; a participação em projetos de investimentos de longa maturação; o subsídio a determinados setores, ainda que apenas sob a forma de serviços fornecidos (divulgação turística, por exemplo);

c) "gastos sociais" - as ações relacionadas com a busca de distribuição igualitária de oportunidades (educação, treinamento de mão-de-obra etc.) ou com a oferta de elementos em busca de um padrão mínimo de subsistência, quer através de renda mínima (previdência social), quer através da oferta gratuita ou subsidiada de bens e serviços (saúde, alimentação, habitação, transporte de massa etc.);

d) a área de "gastos gerais" compreende as ações não classificáveis nos itens anteriores.

Essa forma de agrupar os dados sobre os gastos estatais permite apreender o peso do esforço público relacionado com cada um dos grandes papéis do Estado e, assim, caracterizar quantitativamente o capitalismo de Estado no Brasil, especialmente aquela sua face do interesse do nosso estudo - as ações relacionadas com o bem-estar.

O estudo dos gastos estatais e seu financiamento contemplou a segmentação político-institucional do Estado brasileiro em três níveis: a união federal, os estados da federação e os municípios. Tanto os gastos quanto o financiamento são analisados para esses três níveis institucionais. Esse procedimento mostrou-se importante diante de aspectos significativos da ação estatal no Brasil, tais como: a superposição de funções desses níveis institucionais nas "áreas de atuação" mencionadas anteriormente; os mecanismos de cooperação voluntária ou legalmente obrigatória (via transferências de tributos arrecadados); e as relações entre as ações dos diferentes níveis políticos e as grandes desigualdades pessoais e regionais de renda.

A análise dos gastos estatais foi seguida de um exame do desempenho dos aparelhos do Estado executores das ações determinantes dos gastos sociais, de modo a melhor caracterizar a evolução do Estado capitalista no período.

Conforme se verá no capítulo 2, sobre o método, os dados obtidos, apesar de todos os obstáculos transpostos, não proporcionaram séries de informações homogêneas em termos de abrangência e critérios de agregação e, assim, exigem uma análise cautelosa em razão da recorrente descontinuidade constatada nos procedimentos de levantamento estatístico adotados pelas agências públicas.

Na seqüência deste capítulo discutem-se as contribuições teóricas acerca da natureza do Estado capitalista e traça-se um painel dos debates recentes em torno das relações entre Estado, acumulação e bem-estar, visando a situar a discussão empreendida no estudo.

1.1. A natureza do Estado capitalista

A expansão das economias capitalistas no pós-guerra, acompanhada de crescente participação do Estado nas decisões econômicas, ao apresentar sinais de esgotamento nos fins dos anos sessenta e, sobretudo, no início dos setenta, colocou em xeque a visão de um novo capitalismo em que a opressão poderia ser reduzida e em que as crises seriam administradas pelo Estado. Esse papel do Estado na crise, tomado em versão corrente como a grande contribuição de Keynes, mostrou-se insatisfatório diante da constatação de crescente desemprego e crescente inflação, combinados com estagnação do produto. Do ponto de vista do sistema político, ao mesmo tempo em que tais fenômenos eram vistos como ameaça, tornavam-se motivo de reflexão não só os limites da ação do Estado na crise como também a resistência da crise àquela ação.

Tudo isso levou a um debate crescente em torno do Estado capitalista e, no âmbito do pensamento marxista, principalmente, a uma revisão daquelas interpretações que se

satisfaziam, basicamente, em, partindo da premissa de que o Estado age no interesse do capital, comparar a atuação do Estado com os interesses da classe dominante.

Conforme se discutirá a seguir, de acordo com os críticos dessas interpretações, sobretudo aquela conhecida como "teoria do capitalismo monopolista do Estado", elas teriam se mostrado limitadas para a compreensão das realidades sempre mais complexas.

Essas interpretações, segundo os estudiosos que, a partir dos anos sessenta, reelaboravam a teoria do Estado capitalista, seriam simplificadoras porque não levavam em conta vários aspectos. Em primeiro lugar, tornava-se clara a incapacidade do Estado tanto para atender as exigências do capital quanto para servir na transição para o socialismo. Em segundo lugar, cabia compreender a relação entre forma do Estado - o parlamentarismo, por exemplo - e o estágio da acumulação. Em terceiro lugar, não estava claro como conciliar a idéia de que o Estado era um Estado de classe com a exortação deste ao sacrifício dos trabalhadores em prol do "benefício da sociedade como um todo", como se o Estado fosse uma instância neutra. Em quarto lugar, como entender a necessária funcionalidade do Estado em relação ao capital diante de uma onda de críticas de líderes empresariais não a decisões específicas do Estado mas a sua atuação em geral?

Em meio a esse debate surgiram as tentativas de compreender as relações entre o Estado e a forma capitalista de produção, de modo a superar as visões em que a separação entre a "esfera política" e a "esfera econômica" impedem aquela compreensão. O conjunto de trabalhos reunidos em HOLLOWAY & PICCIOTTO (1978), inclusive a introdução feita por eles, é representativo dessa tendência teórica conhecida por "debate da derivação do Estado". Trata-se, em última instância, de desenvolver uma teoria materialista do Estado que, ao mesmo tempo em que se mostra uma crítica fundamental às teorias baseadas em Marx, busca derivar o Estado como uma forma política a partir da natureza das relações capitalistas de produção.

Em trabalho sobre as teorias recentes acerca do Estado capitalista, JESSOP (1977) oferece duas contribuições interessantes, além da discussão das principais correntes:

i) uma revisão das reflexões fragmentadas nos textos clássicos do marxismo sobre o Estado (de Marx, Engels, Lênin, Trotsky e Gramsci), a partir da qual identificou seis diferentes enfoques que terminaram por ensejar correntes recentes de pensamento;

ii) um conjunto de critérios a partir dos quais deveriam ser avaliadas as teorias recentes sobre o Estado capitalista.

Os trabalhos da "escola da derivação", na medida em que levaram em consideração os aspectos abordados por esses critérios, representam um avanço na compreensão da natureza do Estado capitalista. Os critérios a partir dos quais as teorias devem ser avaliadas são:

i) fundar-se nas qualidades específicas do capitalismo como um modo de produção;

ii) atribuir papel central à luta de classes no processo de acumulação de capital;

iii) estabelecer as relações entre as características econômicas e políticas da sociedade sem reduzi-las uma a outra ou tratá-las como totalmente independentes e autônomas;

iv) atentar para as diferenças históricas e nacionais nas formas e funções do Estado nas sociedades capitalistas;

v) atentar para a influência das classes não capitalistas e de forças não de classe na determinação da natureza do Estado e no exercício do poder estatal.

Dois são os aspectos fundamentais que emergem do debate sobre o Estado capitalista a partir do final dos anos 60: por um lado, a questão da separação entre os níveis político e econômico, envolvendo as questões do reducionismo

econômico, das relações entre infra-estrutura e superestrutura, da autonomização do nível político etc.; por outro lado, as questões dos conceitos de forma e funções do Estado.

Os teóricos ligados ao debate da derivação partiram da crítica daqueles estudiosos que separam o estudo da esfera política da análise da acumulação de capital. Em termos das diversas interpretações da questão do Estado destacadas por JESSOP (1977) nos "textos clássicos" do marxismo, esses estudiosos criticados pelos teóricos da derivação se apóiam na visão de Marx segundo a qual o Estado e o poder do Estado são epifenômenos do sistema de relações de propriedade (visão encontrada em "Contribuição à crítica da economia política") e na visão de Engels de que o desenvolvimento das forças produtivas é determinante em última instância (visão do "Anti-Dühring"). Por outro lado, a visão do Estado como fator de coesão, importante no trabalho dos "politicistas" (como Poulantzas), também é encontrada em textos como "Origem da Família, da propriedade privada e do Estado", de Engels, e "Estado e revolução", de Lênin. De acordo com o texto de Engels, por exemplo, a função do Estado "é regular a luta entre classes antagônicas através da repressão e da concessão...".

É importante destacar que, diferentemente das correntes "reducionista" e "politicista", os teóricos da

derivação do Estado não se contentaram em aceitar a separação entre o "nível" econômico e o político, mas "tentaram estabelecer, lógica e historicamente, o fundamento desta separação na natureza capitalista da produção. Em outras palavras, o propósito tem sido derivar o Estado (ou a separação do econômico e do político) da categoria capital" (HOLLOWAY & PICCIOTTO, 1978, pág. 14).

a) Estado e sociedade na filosofia política moderna

O debate recente sobre o Estado concentra-se nas relações entre este e o capital. Este é o contexto da discussão marxista contemporânea: parte-se da existência de uma relação funcional entre o Estado e o capital, na medida em que a burguesia, como classe dominante, se apropriou do Estado. Essa visão, consolidada por Marx, representou, de fato, uma revolução na filosofia política moderna. BOBBIO & BOVERO (1986) resumiram essa revolução na passagem do que eles chamaram o "modelo jusnaturalista" para o "modelo hegel-marxiano". No primeiro modelo constata-se a oposição entre o "Estado da natureza" e a "sociedade civil" e, no segundo, a oposição entre "sociedade burguesa" e "Estado político". Quanto à passagem de um modelo para outro, diz BOBBIO: "precisamente na época de Hegel, abre caminho uma filosofia da história invertida, que vê o programa histórico no movimento contrário, um movimento que procede do Estado

para a sociedade sem Estado, ou seja, que vê no Estado não o grande mediador acima das partes, mas o instrumento de domínio de uma parte sobre a outra, como Rousseau já o havia visto... Segundo essa nova filosofia da história... o Estado, em vez de ser o triunfo da razão na terra, como acreditou toda a filosofia política de Hobbes a Hegel, é o meio através do qual a classe economicamente dominante mantém seu próprio domínio" (pág. 99).

Mas é ao discutir (em longa nota nas páginas 147-149) as semelhanças e diferenças entre Hegel e Marx no que diz respeito à natureza da sociedade burguesa, que BOVERO toca no aspecto fundamental da questão das relações entre o Estado e a sociedade, sob o sistema capitalista. Ele mostra, inicialmente, como tanto para Hegel como para Marx o fundamento da sociedade burguesa, diferentemente da sociedade civil do modelo jusnaturalista, não está na convenção mas nas necessidades privadas: "a sociedade civil do modelo hegel-marxiano cobre a área de uma primeira e fundamental dimensão da sociedade moderna, em cujo interior os sujeitos singulares, tornados livres como indivíduos autônomos graças à dissolução dos antigos vínculos de dependência pessoal, ligam-se necessariamente entre si, para aquém da dimensão política, com base em seus próprios carecimentos, interesses e finalidades privadas" (pág. 147). Em seguida, mostra como para Marx existe uma "superfície" da

sociedade, o nível da "aparência real", "segundo a qual ela se mostra como sociedade das trocas e da livre concorrência"; mas que "somente além dessa superfície é que se pode captar aquela relação de troca que constitui, para Marx, a diferença específica da sociedade moderna: uma relação que pressupõe não simplesmente a liberdade do homem como cidadão privado (ou civil-burguês), mas a 'liberdade' própria da grande maioria dos homens, a 'liberdade' em relação à propriedade dos meios de produção, e que divide os sujeitos em duas classes contrapostas... a necessidade específica da relação de troca social moderna e a da relação de troca entre capital e trabalho" (pág. 148, grifo do autor).

Daí, BOVERO conclui o significado do Estado para Marx: "... "o Estado, que traz à realidade o direito (enquanto 'condição geral de produção': Grundrisse, pág. 413) e mediatiza os extremos contrapostos e seus conflitos, não vale mais, para Marx, realmente como universal. Se ele se apresenta como tal esta é sua face ilusória... : a realidade efetiva do Estado é oposta, é particular, na medida em que ele põe as condições gerais de um sistema social (ou organização da produção) não somente privatista, mas fundado no domínio de uma classe e organizado de modo a reproduzir tal domínio".

Ainda como parte de sua discussão sobre os conceitos hegeliano e marxista de sociedade civil, BOVERO toca na questão da separação sociedade civil/Estado. Essa separação se dá com o modelo hegel-marxiano pelo fato de que, por um lado, a sociedade civil "não necessita da instituição de um poder comum para se fundar enquanto coletividade social efetiva" e, por outro lado, o Estado político "não resulta da subsunção de indivíduos, que, de outro modo, restariam isolados, privados de vínculos efetivos, a um poder comum e a um ordenamento público" (pág. 150).

b) Os "politicistas"

Todos os teóricos que, apesar de fundarem suas reflexões na abordagem marxista da sociedade capitalista, pretenderam estudar os fenômenos políticos como uma esfera autônoma, tem sido rotulados de "politicistas". São acusados de verem n' "O capital" uma análise do nível econômico (conceitos de valor, mais-valia, acumulação etc.) e de acharem necessário, por isso, desenvolver conceitos adequados ao nível político (hegemonia, bloco de poder, classe governante etc.).

Os representantes mais conhecidos desse grupo são Ralph Miliband e Nicos Poulantzas, mas, em seu trabalho, HOLLOWAY & PICCIOTTO também incluem no grupo: Gramsci, Offe

e Habermas; e ainda observam que Hirsch criticou Engels por seu enfoque teórico de classe: "o fato de não tomar como ponto de partida de sua análise as leis e o desenvolvimento histórico do processo capitalista de acumulação e reprodução leva Engels inevitavelmente a uma restrita determinação 'teórica de classe' do Estado, em que o Estado aparece como um poder acima da sociedade e regulando o conflito de classe" (pág. 8).

Para HOLLOWAY & PICCIOTTO (1978), Miliband e Poulantzas focam o nível político como um objeto autônomo de estudo, estando as diferenças entre ambos em questões de ênfase. Ambos aceitam a afirmação de Marx de que as formas políticas só podem ser entendidas quando relacionadas com a anatomia da sociedade civil mas nenhum dos dois considera isto importante para analisar essa relação. Miliband, apesar de fazer a crítica do pensamento político e sociológico burguês, não tem nenhum enfoque teórico que relacione o processo de acumulação ao desenvolvimento da forma do Estado. Quanto a Poulantzas, sua visão de relativa autonomia das instâncias política e econômica leva-o a negligenciar a questão da natureza da separação e a relação entre essas instâncias.

JESSOP (1977) considera que Miliband e Poulantzas "focalizam as lutas políticas e ideológicas sem referência aos imperativos econômicos e exigências da acumulação de

capital". Para ele, a principal preocupação de Miliband é revelar as distorções e mistificações do pluralismo liberal, mas "reproduz a tendência liberal de discutir política separada de sua complexa articulação com forças econômicas". Gramsci seria "politicista" em alguns escritos porque fala em "política como uma ciência autônoma" e por concentrar a atenção em classes, frações de classe e hegemonia. Ademais, ele foi duramente crítico de Rosa Luxemburgo, acusando de economicista sua identificação de crise econômica e crise política, sem que oferecesse qualquer análise alternativa da relação entre o econômico e o político.

HOLLOWAY & PICCIOTTO (1978) resolveram, segundo expressão deles mesmos, "papagaiar" Hirsch, usando a citação acima transcrita acerca de Engels, e concluíram que "o fato de não tomar como ponto de partida de sua análise as leis e o desenvolvimento histórico do processo capitalista de acumulação e produção leva autores tais como Miliband, Poulantzas e Gramsci, inevitavelmente, a uma restrita determinação 'teórica de classe' do Estado, que tem duas conseqüências de fundamental importância: primeiro, eles são incapazes de analisar o desenvolvimento de formas políticas; e, segundo, eles são incapazes de analisar sistematicamente as limitações impostas ao Estado pela relação do Estado com o processo de acumulação de capital" (p. 10, grifos dos autores).

c) Os economistas marxistas

Os autores que procuraram sintetizar os estudos recentes sobre o Estado capitalista concordam em identificar, ao lado do grupo de teóricos que privilegiam o "nível político", aqueles que se limitam às categorias econômicas.

Um primeiro sub-grupo seria constituído pelos "neo-ricardianos". Esses estão explicitamente preocupados com as dimensões econômicas do Estado. Focalizam a influência do Estado na distribuição de renda entre as classes sociais. As ações do Estado nesse sentido seriam o resultado de pressões sobre o lucro ("profit squeeze") originadas nas lutas sindicais ou na competitividade internacional. Boddy e Crotty, representantes do grupo, afirmam expressamente que a manipulação do ciclo objetiva disciplinar o trabalho e reduzir custos de salários visando ao aumento do lucro. Glyn e Sutcliffe destacam a redistribuição de renda no setor privado através de mudanças fiscais, subsídios, nacionalização, controles de salários e restrições legais às atividades sindicais. Gough enfatiza os cortes nos gastos públicos de "salário social" que visam a compensar os efeitos inflacionários dos impostos e dívida pública.

Para JESSOP (1977), o enfoque neo-ricardiano negligencia o significado das relações sociais de produção e a forma característica da exploração capitalista através da criação e apropriação de mais-valia; como consequência, negligencia o papel fundamental do Estado na reestruturação da produção. Para ele "esse tipo de análise implica que restrições salariais e corte de gastos públicos são suficientes para resolver a crise, e falha totalmente em explicar as causas, natureza e limitações do envolvimento do Estado na produção mesma" (pág. 359).

Também para HOLLOWAY & PICCIOTTO, a incapacidade desse grupo em desenvolver uma análise da interação entre as esferas econômica e política leva a que o papel do Estado seja tratado de forma simplista. E o que é mais grave: a questão das limitações da ação do Estado e do efeito contraditório do gasto público na atual crise não é mencionada. Para os neo-ricardianos os limites da ação do Estado decorrem da luta de classes e não da lógica do capital. Nesse sentido, Gough recorre à autoridade de Miliband e Poulantzas: "Para Miliband e Poulantzas o Estado capitalista é uma entidade relativamente autônoma representando os interesses políticos das classes dominantes e situados no campo da luta de classe".

Um outro sub-grupo dentre os "economistas marxistas" é constituído pelos "fundamentalistas". Seu

representante principal é David Yaffe. Ele reconheceu a limitação dos gastos do Estado, seja em extensão seja em efeitos, atribuindo essa limitação à natureza improdutiva e, portanto, relacionando a questão com as exigências da acumulação. Para HOLLOWAY & PICCIOTTO (1978), contudo, sua análise resulta numa visão monolítica do Estado, em que o crescimento do aparato do Estado é atribuído simplesmente ao compromisso com o pleno emprego. O avanço dos fundamentalistas em relação aos neo-ricardianos estaria no fato de que, embora reconheçam que as ações do Estado favorecem o capital em seu conteúdo, algumas limitações são inerentes a elas pela natureza das relações entre o Estado e o processo de acumulação.

Dois outros autores considerados entre os economistas marxistas - Ben Fine e Laurence Harris - apesar de enfatizarem a importância do desenvolvimento de uma teoria materialista do Estado, são acusados, ainda por HOLLOWAY & PICCIOTTO (1978), de ver o capital simplesmente como uma categoria econômica, adotando um modelo simples para a sociedade, de base-superestrutura, em que a base econômica é determinante. O capital e o econômico estariam, desse modo, sendo colocados como estando separados do político.

d) Os teóricos do capitalismo monopolista de Estado (CME)

A principal característica desse grupo é privilegiar as leis de movimento do capitalismo (ver BOCCARA, 1978 e TEIXEIRA, 1981). Utilizam uma periodização em que, de um período de *laissez-faire* e de grande quantidade de capitais em concorrência, o capitalismo evoluiu, através da concentração e centralização, ao período de intervenção do Estado e dos monopólios. Essa etapa se caracterizaria pela tendência à queda da taxa de lucro com a estagnação da produção. A intervenção do Estado, sempre crescente, destina-se a reverter essa tendência, mediante as mais diversas formas: nacionalização de indústrias básicas; provisão estatal de serviços essenciais; controle centralizado sobre crédito e moeda; assistência estatal para investimento; criação de um grande mercado estatal de "commodities"; associação do Estado aos projetos de R & D nas fronteiras da tecnologia; controle estatal de salários e programação estatal da economia.

A grande crítica aos teóricos do grupo concentra-se na associação entre a teoria e o programa político segundo o qual uma frente popular anti-monopólio deveria capturar o Estado para seu uso. Constata-se aí uma inconsistência, na medida em que se pretende que as formas de intervenção adotadas em favor do monopólio sejam utilizadas por forças populares na transição para o

socialismo. Nesse sentido, mencione-se a crítica de MANDEL(1982). Na sua opinião, os autores vinculados à teoria do CME concluem que as contradições do capitalismo tardio diminuíram.

Com relação especificamente a Baran & Sweezy, Mandel condena o fato de enfatizarem a contradição entre os partidários do capitalismo e do socialismo, subestimando as contradições do lado capitalista, ou entre o capital e as forças anti-capitalistas. MANDEL vê nessa teoria uma ênfase grande na autonomia do Estado, enquanto, segundo ele, os traços principais do atual estágio do capitalismo deveriam ser explicados pela lógica interna do próprio capital, numa referência clara às contribuições da escola da derivação. Cita um teórico russo (Victor Tcheprakov) que fez o seguinte apelo: "Os programas democráticos exigem que a intervenção estatal limite (!) o direito irrestrito de dispor dos meios de produção e assegure à classe operária a participação (!) na administração das empresas" (pág.363). Para MANDEL isso contradiz a tese básica desse teórico, contida em frase como esta: "a classe operária entra em conflito direto com o aparelho de Estado, que executa a política dos monopólios" (pag.362). Então, pergunta MANDEL: " Como o aparelho estatal burguês, que supostamente 'fundiu-se' com os monopólios poderia de repente 'privar os monopólios de seu poder'?..." (pág.363).

Fazendo um retrospecto das contribuições dos teóricos do CME, bem como dos grupos anteriormente mencionados (politicistas e economistas marxistas), JESSOP (1977) aponta como um traço comum o fato de assumirem que "a natureza de classe do Estado capitalista depende inteiramente de fatores externos ao próprio Estado". Exemplifica com os casos de Miliband (para quem o Estado é controlado por representantes e apologistas da burguesia) e Poulantzas (para quem a inserção do Estado numa formação capitalista é que garante a natureza de classe do Estado).

Outro traço comum, segundo JESSOP (1977), é a irrelevância atribuída às formas do Estado, porque o econômico é sempre o determinante. Para esse autor, esses enfoques ignoram que "o Estado é um sistema de dominação política, cujas formas podem ser mais ou menos adequadas para assegurar as várias exigências de acumulação de capital em diferentes situações" (pág.361). É por essa razão que os membros da escola da derivação, discutida a seguir, assumem relevância para JESSOP.

e) Os teóricos alemães da derivação do Estado

A escola da derivação surgiu na Alemanha na primeira metade dos anos 70 como uma forma de buscar respostas para problemas práticos para os quais as análises marxistas de então não apresentavam resultados

satisfatórios. Basicamente, eram os problemas políticos surgidos com a recessão de 1966-67, a mais forte do pós-guerra, e que levou não somente a que o Partido Social-Democrata passasse a ser minoria na coligação com os democratas cristãos, como também houvesse uma mudança de uma ideologia liberal para a defesa da intervenção do Estado. A recuperação que se seguiu foi atribuída a essa mudança e, nas eleições de 1969, o Partido Social-Democrata tornou-se maioria na coligação, embora comprometido com extensas reformas sociais. Além disso, constatou-se o fracasso do movimento estudantil no sentido de estabelecer contato real com o movimento da classe trabalhadora.

Esses eventos colocaram em debate a questão dos limites e possibilidades da atuação do Estado: a possibilidade de o Estado administrar as crises indefinidamente; as limitações do reformismo e a crença nele, atestada pelo fato de os trabalhadores não seguirem o movimento estudantil.

O percurso entre esses questionamentos e os trabalhos dos teóricos da derivação foi resumido assim por HOLLOWAY & PICCIOTTO (1978): "Para entender os limites da ação do Estado era necessário analisar as relações entre o Estado e sociedade; para entender essa relação considerava-se necessário analisar a fonte dessa relação, a fonte da particularização da sociedade capitalista em duas

esferas aparentemente autônomas do Estado e da sociedade. Do mesmo modo que a análise de Marx da relação entre mercadorias e dinheiro era baseada na análise da fonte dessa relação ou, em outras palavras, na derivação da forma dinheiro, a partir das contradições da mercadoria, assim, Müller e Neusöss argumentam que a análise da relação entre Estado e sociedade deve ser baseada na derivação da forma Estado... a partir das contradições da sociedade capitalista" (pág. 16, grifo dos autores).

Para o surgimento dessa nova perspectiva teve importância Pashukanis, que, em 1923, na União Soviética, escreveu o livro "A teoria geral do direito e o marxismo", em que procurou derivar a forma da lei e a forma do Estado, estreitamente relacionadas, a partir da natureza da produção capitalista de mercadorias. Ele argumentou que a lei e o Estado eram formas que surgiram da natureza das relações sociais na sociedade burguesa.

As questões básicas enfrentadas pelos "teóricos da derivação" são: qual o ponto de partida da derivação do Estado? A derivação deveria se basear na análise da superfície ou da essência da sociedade capitalista? Qual a relação entre a derivação da forma e a da função do Estado? Que relação deveria existir entre a derivação lógica e a análise histórica?

A principal vertente do pensamento da "derivação" reúne Müller, Neusüss, Altvater, Blanke, Jürgens e Kastendiek. Todos procuram derivar a forma do Estado, como uma instituição separada, a partir da natureza das relações entre capitais. A questão inicial que se coloca para os autores é como é assegurada a reprodução do capital como um todo. A conclusão, segundo HOLLOWAY & PICCIOTTO (1978), é que somente devido à existência de um Estado autonomizado, colocado acima da luta, é que as relações sociais são reproduzidas e os interesses gerais do capital são estabelecidos.

A contribuição, nesse sentido, de ALTVATER (1975) consistiu em derivar o Estado da incapacidade do capital, como resultado de sua existência sob a forma de muitos capitais antagônicos, de reproduzir as condições de sua existência. Ao derivar a forma ele derivou quatro funções gerais do Estado:

- i) o fornecimento de condições materiais de produção;
- ii) o estabelecimento e a garantia das relações legais gerais, através das quais as relações entre os sujeitos legais são desenvolvidas;
- iii) a regulação do conflito entre trabalho assalariado e capital, se necessário, através da repressão;

iv) a salvaguarda da existência e expansão do capital nacional total no mercado mundial.

f) Considerações finais

Os debates em torno das relações entre Estado e capitalismo, sucintamente descritos, evidenciam, sobretudo na "escola da derivação", a existência de uma ênfase no esforço de superar a dicotomia econômico/político. Essa dicotomia se apresenta seja naqueles que buscam caracterizar um dos níveis como determinante, seja naqueles que, sem essa preocupação, se desinteressam pela gênese da separação entre os dois níveis.

A multiplicidade de situações históricas e de problemas políticos, para os quais as explicações simplificadas das relações entre os níveis político e econômico eram insatisfatórias, justificaram a revisão, feita inicialmente na Alemanha a partir de fins dos anos 60, nas reflexões sobre a natureza e a gênese do Estado capitalista.

1.2. Estado, acumulação e bem-estar

Num sistema capitalista, o consumo privado e, portanto, o bem-estar, é decorrência da busca de valorização do capital. A atividade de investimento é que move a

produção: os recursos disponíveis - terra, trabalho vivo e trabalho morto, acumulado sob a forma de construções, máquinas etc. - são utilizados de acordo com a perspectiva de lucro.

Mas, a sorte do bem-estar dos indivíduos não é resultado mecanicamente determinado. Os trabalhadores, ao longo de toda a história do capitalismo lutaram pela melhoria das condições de trabalho e de vida, e obtiveram melhoria no bem-estar. Inúmeros foram os estudos realizados desde os anos setenta sobre esse papel da mobilização dos trabalhadores. KING (1988, pág. 60) após discutir vários estudos, resume: "... considerável evidência atesta a importância de grupos organizados da classe trabalhadora na configuração da expansão posterior à década de 30 das políticas de bem-estar e, conseqüentemente, das instituições do Estado de bem-estar".

Essa melhoria das condições de trabalho e de vida é fruto, também, do aumento da produtividade do trabalho. Por outro lado, essa evolução dos padrões de bem-estar não se processou de forma homogênea: a produtividade do trabalho evoluiu a diferentes ritmos nos diversos setores de produção e nos diferentes lugares, e as conquistas de melhores condições de vida variaram em função de situações históricas.

Ao longo do processo de evolução do sistema capitalista de produção, o Estado - sistema de relações de poder com origem nas mais longínquas fases da história humana - desempenhou papéis diversos. O seu papel no auge do capitalismo concorrencial - no sentido, basicamente, de deter o processo de degeneração das condições de trabalho, desencadeado com a revolução industrial - foi substituído, na etapa monopolista, nas nações avançadas, pelo que veio a ser denominado welfare state (ver, por exemplo, OECD, 1981). Na definição de GIVERTZ (1972, pág. 512) esse Estado de bem-estar social foi "o resultado institucional da assunção, pela sociedade, da responsabilidade legal e, portanto, formal e explícita pelo bem-estar básico de todos os seus membros".

Ao comentar as principais linhas históricas desse Estado do bem-estar, o mesmo autor mostrou como os EUA desenvolveram com atraso, em relação às principais nações da Europa, um mecanismo abrangente de seguro social. O atraso foi maior em relação à Inglaterra, onde, desde o National Insurance Act (de 1911) o programa vem sendo expandido para propiciar segurança ao povo "desde o berço até o túmulo". E sintetiza as grandes linhas de um programa de seguro social: "O programa resultante, desenvolvido durante um período de anos, tem sido dirigido nos EUA, como alhures, para as maiores causas de insegurança: a) renda inadequada para

aqueles que trabalham; b) incapacidades decorrentes de acidente, doença, infância, velhice, viuvez e maternidade; e c) desemprego".

Um estudo, como o que se buscou empreender neste trabalho, da atuação do Estado capitalista brasileiro visando à redução das carências quanto às necessidades básicas, requer uma discussão prévia das formas de atuação desse Estado. Assim, apresenta-se como primeira tarefa entender o Estado capitalista, seja no que ele tem de genérico, seja no que é específico de sociedades em que o modo de produção capitalista não conheceu ainda o grau de desenvolvimento das forças produtivas das chamadas "economias centrais". É o caso, portanto, de "economias periféricas", como a brasileira. Isto será feito nos tópicos seguintes.

Essa praxe taxionômica - economias "centrais" e "periféricas" - funda-se numa visão do capitalismo segundo a qual as forças produtivas estão mais avançadas em determinados países e, nos demais, se localizam sistemas produtivos com menor grau de avanço tecnológico. Paralelamente, reconhece-se uma correspondência entre nível de avanço das forças produtivas e características da intervenção do Estado, seja na orientação ou organização da produção seja no atendimento das necessidades fundamentais do indivíduo. Assim, os estudos sobre o "welfare state"

(ver, por exemplo, WILENSKY, 1975) encontram a seguinte situação: quanto mais desenvolvidas as forças produtivas (medidas pelo produto per capita), maior a percentagem do produto destinada à previdência social, que inclui as principais ações do Estado no atendimento das necessidades fundamentais: cuidados médicos preventivos e curativos, manutenção de renda nos casos de perda involuntária, ajuda para responsabilidades de família etc.; também é maior o indicador de esforço do Estado na área educacional de terceiro grau: percentagem de indivíduos na faixa etária de 20-24 anos atendidos pelas instituições de ensino superior.

Essa questão das relações entre etapas da evolução do capitalismo e tipo de atuação do Estado, em especial a relação entre a etapa monopolista e o "welfare state", exige um tratamento mais complexo que leve em conta não somente a diversidade de situações do capitalismo monopolista - capitalismo avançados e retardatários e, entre esses, os de passado colonial ou feudal - mas, sobretudo, que considere a influência, sobre a forma do Estado, desempenhada pelos diferentes tipos de revolução burguesa. Esse último ponto é indispensável para compreender diferenças no surgimento e nos avanços do "welfare state" entre países como o Brasil e a Argentina ou o Brasil e o Uruguai.

O entendimento dessas diferenças pressupõe uma comparação entre as diversas trajetórias de formação e

atuação dos respectivos Estados nacionais. No caso do brasileiro, por exemplo, a Revolução de 30 assume papel decisivo na transformação de um Estado dominado por oligarquias regionais, e com atuação predominante na defesa dos interesses dessas oligarquias, num Estado voltado para a consolidação de um mercado capitalista de âmbito nacional; nesse processo, ganha ênfase o estabelecimento de garantias ao trabalhador, tal como ocorrera, no século passado, nos países onde o capitalismo se expandira em primeiro lugar. Esse processo de transformação, iniciado nos anos trinta, foi bem resumido por SANTOS (1979): "Ao período laissez-fairiano repressivo da República Velha sucedeu a época da simultânea ênfase na diferenciação da estrutura produtiva, na acumulação industrial e na regulamentação social" (pág. 78).

No nosso país e, de um modo geral, nas regiões de capitalismo tardio, é longa a história de ações não tradicionais do Estado. Ocorreu nos anos trinta (proteção do café e do açúcar, por exemplo); nos anos quarenta (a implantação da siderurgia e da produção de energia hidrelétrica); nos anos cinquenta (a extração e refino do petróleo); nos anos sessenta (a "abertura" para o exterior, através do estímulo às exportações); e nos anos setenta (a implantação das indústrias de insumos básicos e de bens de capital, previstas no II PND) (ver, entre outros, BAER,

1966; DRAIBE, 1985; GUIMARAES et alii, s/d; e LEFF, 1983). Com relação às duas últimas décadas, registre-se, como evidência dessas ações não tradicionais do Estado, o comportamento dos índices do produto real dos setores em que predomina a atuação estatal: acréscimos de 422% nos serviços industriais de utilidade pública, de 259% nos transportes e de 1844% no setor de comunicações, comparados com o crescimento de 179% do produto total (ver IBGE, "Indicadores", volume 7, número 6, 1988).

A propósito dessa história de participação do Estado no processo de acumulação, mencione-se o registro de SACHS (1969, pág. 177): "A intervenção estatal em larga escala nos assuntos econômicos surge no Brasil não para salvaguardar a indústria nascente, mas para salvaguardar os interesses da terra e do comércio, ligados à produção e comércio do café. De acordo com alguns autores, a chamada 'valorização do esquema cafeeiro' foi em 1906 o primeiro exemplo de uma 'intervenção quantitativa' importante na história do capitalismo" (cita J. Billy, 'La Politique Economique, Paris, 1958, p. 11)

1.3. Estado e economia: as abordagens das relações

A literatura brasileira sobre as relações entre Estado e economia contempla, seguindo as tendências da literatura internacional, as seguintes linhas de abordagem:

a) a ortodoxa, convencional, que vê o Estado como um agente externo ao sistema de mercado e que tem (ou deve ter) papéis limitados e específicos a desempenhar:

- produzir bens públicos, financiados por impostos ou empréstimos;
- orientar os agentes econômicos quanto aos rumos da economia através das políticas fiscal e monetária;
- proporcionar alguma distribuição de renda através da política fiscal;
- produzir bens e serviços em situações de "monopólios naturais";

São exemplos dessa vertente os estudos convencionais no âmbito da política fiscal ou finanças públicas;

b) a de inspiração histórico-estruturalista, que rompe com a tradição analítica convencional, buscando compreender as relações entre Estado e economia, situando-as no contexto mais amplo do desenvolvimento do sistema capitalista mundial; nesse conjunto de estudos insere-se a vertente filiada ao marxismo, que vê o Estado como parte do modo de produção capitalista; nessa última vertente distingue-se a relação entre o Estado e a economia no caso de sociedades de capitalismo avançado - papel predominante

de reprodução da força de trabalho - e sociedades de capitalismo tardio - com maior ênfase na constituição de um setor produtivo, objetivando a criação de mercado capitalista. São exemplos de trabalhos vinculados a essa segunda abordagem: BELLUZZO & COUTINHO, 1982; MELLO, 1982; OLIVEIRA, 1977; TAVARES, 1983 e TAVARES, 1986.

No caso do Brasil os estudos dessa segunda linha de abordagem voltam-se para a compreensão da natureza do Estado no capitalismo brasileiro, procurando caracterizá-lo frente ao conjunto do capitalismo mundial.

Esse estudo situa-se na segunda linha de abordagem das relações entre Estado e economia e preocupa-se com as ações do Estado típicas do "welfare state". Inclui-se entre os estudos que vêem o "welfare state" como uma característica importante do capitalismo do pós-guerra e, ao contrário da visão corrente, impregnada da ideologia neo-liberal, entende ser o Estado de bem-estar uma forma inevitável de relação entre o Estado e a economia, sobretudo na chamada periferia do sistema capitalista.

A questão do bem-estar numa economia capitalista recebe tratamentos bastante diversos pelos estudiosos das relações entre o Estado e a economia.

No século XX e, mais especificamente, no pós-guerra, o capitalismo tornou-se cada vez mais marcado

pela atuação do Estado no processo de acumulação e, principalmente, no que se refere a reprodução da força de trabalho. A participação dos gastos sociais no total de gastos públicos na Inglaterra evoluiu de 35% em 1951 para 63% em 1981 (WALKER, 1983, pág.3). Já no último quarto do século passado, na Alemanha de Bismarck, dando início a essa tendência que perpassou todo o avanço do capitalismo no século XX, o Estado iniciou, para se contrapor a luta sindical por melhores condições de vida, o processo do que viria a se constituir no "welfare State".

Os estudos sobre o "welfare State" (ver CROUCH, 1979; GOUGH, 1975; GOUGH, 1980; OECD, 1981; WALKER, 1983 e WILENSKY, 1975) procuraram identificar as causas de sua expansão, encontrando:

- crescimento dos custos relativos dos bens e serviços produzidos pelo Estado;
- mudanças populacionais;
- demanda por serviços públicos novos e aperfeiçoados.

Uma outra visão acerca do processo de crescimento do "welfare State" foi apresentada por Orloff e Skocpol (segundo KING, 1988, pág. 58), segundo a qual seriam quatro os grupos de trabalhos que analisam os fatores responsáveis por esse processo: "primeiro, aqueles que enfatizam as

conseqüências da industrialização, segundo os quais o desenvolvimento econômico ou industrialização tem certos resultados lógicos, incluindo a necessidade de bem-estar social; segundo, a difusão de valores liberais favoráveis a um Estado de bem-estar complementa a industrialização em alguns casos, especialmente nos Estados Unidos; um terceiro conjunto de argumentos situa a causa primária do crescimento do Estado de bem-estar no sucesso da mobilização da força da classe trabalhadora para articular demandas por bem-estar; e quarto, inovações introduzidas por funcionários públicos, o argumento mais recente".

No capitalismo tardio ou periférico o Estado de bem-estar, por várias razões, se apresenta como uma característica ainda mais forte do capitalismo da segunda metade do século XX. O baixo nível de renda e o grau crescente de desigualdade na distribuição da renda e da riqueza, provocado pelo sistema capitalista de produção, são aspectos suficientes para determinar uma pressão especial sobre o Estado no sentido de ampliar seu raio de ação.

Associada a maior demanda por participação estatal no atendimento às necessidades fundamentais (alimentação, moradia, educação, saúde, transporte coletivo e previdência social), existe, nas economias periféricas do capitalismo, a questão da ineficiência do aparelho do Estado, que é submetido a pressão por empregos, gerando ociosidade ou má

distribuição da força de trabalho; paralelamente, o financiamento inadequado do excesso de gastos sobre as receitas correntes é feito inadequadamente, através de criação de moeda inflacionária.

O Estado de bem-estar é inevitável no capitalismo tardio. O baixo nível de renda, o grau de desigualdade e até mesmo a necessidade de expansão do setor produtivo estatal determinam as pressões por um crescimento do Estado, em geral, e do Estado de bem-estar, de modo especial. O efeito-demonstração dos níveis de bem-estar das economias avançadas, sobretudo pela máquina publicitária dos oligopólios, pressiona no sentido de um crescimento desordenado do Estado, inclusive acima de sua capacidade de financiamento.

O papel crescente do Estado na área do bem-estar é uma decorrência do funcionamento da economia capitalista. Quando, nos anos setenta, os países de economia avançada, adotaram políticas macroeconômicas de redução do nível de atividade produtiva, apesar de essa redução atingir os gastos de bem-estar, contraditoriamente, várias necessidades surgiram, levando à instituição de programas especiais (p. ex.: na área de criação e manutenção de empregos, retreinamento de desempregados etc.). É significativo o depoimento de Heclo acerca do caso norte-americano: "após seis anos de governo conservador em Washington e de

subordinação de quase todos os outros interesses políticos a um problema de deficit crescente, as funções centrais do Estado de bem-estar americano parecem permanecer intactas" (in KING, 1988, pág. 75).

Uma questão fundamental no caso das economias periféricas é a distinção entre o Estado de bem-estar e o "Estado desenvolvimentista". Este segundo conceito reflete a experiência latino-americana em geral, e brasileira especificamente, desde os anos quarenta: o Estado articulador ou criador de oportunidades de investimento, não apenas através da tradicional infra-estrutura de transportes, energia e comunicações, mas também através da implantação de projetos industriais "germinadores de oportunidades de investimento" ou do financiamento em larga escala de setores básicos.

A partir do início da década de 70, com a crítica ao processo de crescimento da década anterior, que levou ao aprofundamento na concentração da renda pessoal, a par do grande avanço, desde a II Guerra Mundial, do "welfare state" europeu, tornou-se comum a discussão em torno do "desenvolvimento social", uma expressão abrangente para significar crescimento do produto com redistribuição de renda e de riqueza, ou crescimento com redução nos níveis de desigualdade entre segmentos da sociedade (ver JAGUARIBE, 1978).

No início dos anos oitenta, o país, seguindo o movimento do conjunto capitalista mundial, interrompeu seu crescimento. Deparou-se, então, com uma enorme dívida, enfrentou recorrentes processos de aceleração inflacionária e não encontrou, inclusive por ser pequena parte de um grande conjunto em crise, uma saída para o crescimento com estabilidade de preços e redistribuição de renda - aquela redistribuição de renda que não havia ocorrido antes, com as experiências de crescimento dos anos do pós-guerra.

Essa discussão acerca das relações entre as ações do Estado e os níveis de bem-estar dos diferentes segmentos da sociedade nos leva, no próximo tópico, a uma especificação das visões teóricas acerca das formas de atuação do Estado capitalista em geral.

1.4. As formas de atuação do Estado no capitalismo

O presente estudo tomou como ponto de partida a existência de três áreas básicas de atuação do Estado capitalista no que se refere ao bem-estar dos indivíduos: intervenção nas relações de trabalho; operação de sistema de previdência social voltado para as causas principais da insegurança dos indivíduos (renda inadequada dos que trabalham; incapacidades decorrentes de acidentes, doença, infância, velhice, viuvez e maternidade; e desemprego); e oferta de outros bens e serviços indispensáveis ao bem-estar

da maioria da população (bens e serviços agrupados nas grandes áreas de: alimentação, educação, saúde, saneamento, habitação e transporte coletivo). Somente as duas últimas áreas de atuação (previdência e outros "gastos sociais") foram, no entanto, objeto de atenção no estudo realizado.

É sabido que, de um modo geral, a esfera de atuação do Estado evoluiu daquilo que se poderia chamar as suas "funções clássicas" (segurança nacional e individual, elaboração das leis e aplicação da justiça) para um sem número de atividades cuja importância e cronologia do surgimento variam de acordo com as circunstâncias históricas de cada sociedade (o caso brasileiro, a partir dos anos 30 deste século, foi objeto de denso estudo por DRAIBE, 1985). Pode-se, no entanto, estabelecer o seguinte elenco de tipos de atuação do Estado (alem das já mencionadas funções clássicas):

a) fiscalização de condições de trabalho e de condições sanitárias, tanto gerais quanto específicas, como as da produção de alimentos; a essa atuação corresponderia um aparelho executivo cada vez maior, à medida que as normas vão atingindo novas atividades ou se tornando mais específicas (estabelecimento de níveis máximos de poluição ambiental, por exemplo);

b) autorização e fiscalização do funcionamento de

entidades do setor de intermediação financeira;

c) seguro social (ou previdência social) destinado a garantir um mínimo de renda em situações as mais diversas (renda insuficiente, incapacidades de diversos tipos e desemprego);

d) fornecimento de serviços de educação em todos os níveis;

e) apoio à aquisição da moradia;

f) atendimento à saúde;

g) programas de complementação alimentar;

h) edificação e manutenção de vias de transporte;

i) produção de bens e serviços em situação de "monopólios naturais" (casos em que a dimensão do mercado e o tamanho ótimo da unidade de produção induziriam à existência de apenas um produtor);

j) produção de bens e serviços de alto interesse estratégico (petróleo, telecomunicações etc.);

l) criação e gestão de fundos financeiros de modo a que sejam utilizados como estímulo a determinados setores da produção ou regiões do país (mencionem-se os seguintes casos no Brasil: o do FGTS e seu papel no crescimento da construção de moradias; o dos FINOR/FINAM e seu papel no

financiamento da modernização da agricultura e da instalação de indústrias no Nordeste e no Norte);

m) execução de atividades diversificadas de intermediação financeira; as entidades que exercem essas atividades (muitas vezes integrando oligopólios juntamente com entidades privadas) têm sua existência justificada, basicamente, pelo papel de "caixa do tesouro", federal ou estadual, por elas exercido.

n) pesquisa científica, básica e aplicada, e difusão de tecnologias; etc.

É interessante verificar como podem ser agrupadas, em categorias mais amplas, essas diversas ações do Estado. Mencionaríamos duas mais conhecidas.

A primeira é bastante divulgada porque faz parte do discurso encontrado na imprensa, no Congresso, no Executivo etc.: resume-se à dicotomia "econômico" versus "social". A "preocupação com o social", os "gastos sociais", o "desenvolvimento social" etc. buscam sintetizar uma orientação das ações do Estado visando a melhoria do padrão de vida das camadas sociais atingidas, seja pela carência absoluta de meios de sobrevivência, seja pelo processo de amplificação das desigualdades das condições de vida. A carência absoluta de meios de sobrevivência pode decorrer tanto da impossibilidade de integração do indivíduo no

sistema de produção, quanto do afastamento temporário ou definitivo dele, em razão dos motivos contemplados no mecanismo de seguro social (ver item c, acima).

Um exame mais detido do que se costuma enquadrar em uma ou outra categoria mostra que a "social" abrange as ações que resultam, imediatamente, em bens e serviços diretamente utilizados pelos indivíduos (educação, saúde, transporte coletivo etc.).

Em alguns casos verifica-se que o caráter "social" somente é reconhecido se há uma diferenciação da clientela de modo a discriminar em favor dos segmentos de menor renda (exemplo disto está na implementação de uma "tarifa social" para o fornecimento d'água potável, através da utilização de uma tarifa progressiva, em que os preços unitários seriam maiores para os domicílios com consumo mais elevado).

ALBUQUERQUE (1989) critica a adoção usual da expressão "gasto social" defendendo seu uso apenas para aqueles gastos "que tenham como objetivo fundamental atender às necessidades básicas dos indivíduos menos privilegiados na distribuição de bens e serviços gerados pela sociedade" (pág. 109).

As ações estatais enfeixadas na categoria "econômica" seriam as dirigidas à obtenção de bens e serviços intermediários (energia para a indústria e o

comércio, insumos básicos em geral etc.) ou as aplicações financeiras dos fundos compulsórios (mesmo os "sociais", como o PIS/PASEP, FGTS etc), entre outras.

A segunda forma de agrupar as ações do Estado, presente nos textos neomarxistas, parte do reconhecimento de duas funções básicas do Estado no capitalismo: a legitimação e a acumulação. Relacionado com a primeira função - legitimação da ordem social vigente visando à conquista da harmonia social - ter-se-ia o conjunto de "despesas sociais"; no outro conjunto estariam os gastos com "capital social" (compreendendo o "investimento social" e o "consumo social"), destinados a possibilitar a lucrativa acumulação de capital.

O "investimento social" diz respeito a projetos e serviços que aumentam a produtividade de uma dada força de trabalho e aumentam a taxa de lucro. O "consumo social" corresponde a projetos e serviços que rebaixam o custo de reprodução da força de trabalho, aumentando a taxa de lucro. O autor que propôs essa abordagem (O'CONNOR, 1977) reconheceu a dificuldade de separar as duas categorias, porque "quase todo gasto estatal é em parte investimento social, em parte consumo social e em parte despesa social".

Com relação à abordagem dicotômica "econômico X social", registram-se esforços de aprofundamento teórico

numa corrente designada "basic needs approach (BNA)". (STREETEN & BURKI, 1978 e WEIGEL, 1986). O enfoque BNA, segundo o último autor, teria surgido a partir de proposta da Conferência Mundial do Emprego e da Organização Internacional do Trabalho, em 1976. As características principais seriam: a) concentrar a atenção no consumo real, de uma perspectiva desagregada, micro; e b) dar atenção primária ao papel dos bens públicos no desenvolvimento nacional.

Apresentadas essas formas de agrupamento dos gastos estatais, como se situariam, em ambas as abordagens, os diversos tipos de ações do Estado mencionadas acima?

Do ponto de vista da dicotomia econômico/social, estariam no segundo grupo as ações mencionadas nos itens a, c e d da enumeração feita anteriormente, incluindo-se os demais itens no grupo do "econômico". Nesse tipo de abordagem dicotômica os gastos com as funções clássicas do Estado não são mencionados. Recentemente, registram-se

tentativas de considerar "sociais" os gastos com segurança pública nas periferias das grandes metrópoles.

Do ponto de vista da visão neomarxista, à parte a dificuldade já mencionada de classificar rigidamente as ações do Estado entre as suas duas grandes funções, pode-se dizer que aquelas ações que, de acordo com o enfoque anterior, agrupam-se no item "social" constituiriam exemplo de gastos com "consumo social", caracterizando-se por rebaixar o custo de reprodução da força de trabalho, aumentando a taxa de lucro. Os gastos com as funções clássicas corresponderiam, grosso modo, às "despesas sociais" (as exigidas para manter a harmonia social). Os gastos correspondentes às demais ações seriam do tipo "investimento social", na medida em que aumentam a produtividade de uma dada unidade de força de trabalho, aumentando o lucro.

GOUGH (1975) resume em dois grupos os tipos de despesas: o primeiro, compreendendo as despesas sociais e o consumo social, corresponderia àqueles "bens e serviços estatais que proporcionam uma estrutura favorável para a operação do setor capitalista"; e o segundo, compreendendo os gastos com bens e serviços que "diretamente constituem seus insumos".

Em trabalho mais recente (GOUGH, 1979) apresenta uma comparação entre o esquema proposto por ele no trabalho

de 1975, o esquema proposto por O'CONNOR e a proposta de SEMMLER (em trabalho não publicado). Este último autor tratou de todas as atividades do Estado, inclusive atividades regulatórias cujo impacto transcende os gastos estatais envolvidos, distinguindo-as em três grupos:

- a) as que contribuem para a produção capitalista;
- b) as que contribuem para a reprodução da força de trabalho;
- c) as que contribuem para a reprodução geral das relações capitalistas de produção.

A esses grupos corresponderiam, segundo GOUGH, no esquema de O'CONNOR, o "investimento social", o "consumo social" e as "despesas sociais". A proposta de GOUGH toma como ponto de partida o esquema de três departamentos de MARX. Correspondendo ainda aos três grupos definidos por SEMMLER, ter-se-ia:

- a) Departamento I: meios de produção; capital constante social, economicamente reprodutivo;
- b) Departamento II: bens de salário ("wage goods"); capital variável social, economicamente reprodutivo;
- c) Departamento III: bens de luxo, economicamente

não reprodutivos.

Quanto àquelas ações do Estado que se materializam em gastos, objeto do presente trabalho, existem, no entanto, outras maneiras de classificá-las. Os compêndios de finanças públicas costumam fazer distinções como: gastos com bens e serviços coletivos, quase coletivos e privados; gastos civis e militares; gastos com recursos humanos e com desenvolvimento econômico; etc. Quando a sociedade, como no caso da brasileira, apresenta grande segmento com nível de bem-estar incompatível com a condição de cidadania e, além disso, insere-se entre aquelas sociedades que apresentaram, neste século, elevado ritmo de desenvolvimento, ganha importância a distinção entre os gastos do Estado destinados a assegurar um mínimo de bem-estar e aqueles dirigidos à sustentação do ritmo da acumulação de capital.

Daí, as ações do Estado terem sido comumente divididas, em termos de gastos, em dois grupos básicos: gastos sociais e gastos com a promoção do desenvolvimento. Um terceiro grupo englobaria alguns itens como: encargos com a dívida, encargos gerais do executivo e gastos com o legislativo, a Justiça, a segurança pública e a defesa nacional.

Os primeiros, os gastos sociais, contemplariam tudo o que se relaciona com necessidades imediatas dos

indivíduos, com exceção daquelas relativas a segurança pública, a defesa nacional e a Justiça, que podem ser consideradas funções clássicas do Estado e não são específicas de determinadas etapas do capitalismo. Tais gastos - os sociais - são aplicados na oferta de bens e serviços imediatamente utilizáveis pelas pessoas; enquanto os segundos diriam respeito à "economia", às necessidades das unidades de produção, públicas ou privadas.

Os gastos sociais, abrangendo basicamente a produção de bens e serviços nas áreas de educação, saúde, saneamento, habitação e transporte coletivo e pagamentos de benefícios na área de previdência social, na medida em que, numa sociedade como a brasileira, resultam na única opção de utilização desses serviços pela grande maioria da população, em razão do baixo nível de renda, passaram a ser tratados como gastos destinados à redução das desigualdades de bem-estar.

Na realidade, sabe-se que não é tanto assim. No caso dos gastos com ensino superior, por exemplo, as melhores condições de ensino das escolas privadas, nos primeiro e segundo graus, além das condições familiares dos alunos dessas escolas, levam a que a concorrência pelas vagas do ensino superior, público, resulte em vantagem para os indivíduos situados nos estratos da sociedade com maiores níveis de bem-estar. Mencione-se a observação de ALBUQUERQUE

(1989, pág. 109): "Nossa tese é de que no Brasil ... se canaliza para programas efetivamente orientados à população carente um montante de recursos mais reduzido do que é dado parecer". Nesse sentido, convém citar uma pesquisa realizada na Colômbia em 1974, segundo a qual (ver SELOWSKY, 1979) o quintil composto pelas famílias mais ricas absorveu, por pessoa, 60% a mais de despesa pública em educação e saúde do que o quintil mais pobre, em que pese o fato de os subsídios representarem 24,5% da renda do quintil mais pobre e 2,5% da renda do quintil mais rico.

Esta discussão não pode perder de vista o fato de que o caráter redistributivo ou não dos gastos globais do Estado depende, também, do esquema de financiamento adotado por ele. Se o montante de recursos arrecadados resulta da aplicação de um sistema regressivo de impostos (como é o caso brasileiro) a maior destinação de recursos para beneficiários de baixa renda não tem o efeito que se obteria com um esquema progressivo de financiamento (ver, a esse respeito, SILVA, 1987, especialmente quanto à contribuição para a previdência e o FINSOCIAL).

O financiamento do seguro social através de um imposto proporcional sobre o salário e a vinculação do benefício ao salário de contribuição transforma o sistema de proteção social brasileiro, segundo o estudo da UNICAMP (1989, pág. 5) num exemplo de política social baseada "no

mérito, na "performance" profissional, na produtividade", porque leva em conta a posição do indivíduo no mercado de trabalho. Ocorre que, ao caracterizar o sistema de proteção social do tipo "institucional - redistributivo", o estudo aponta dois aspectos da ação do Estado relacionados com o conceito de direitos mínimos universais da cidadania: a garantia de renda mínima e a oferta de serviços públicos gratuitos de educação e saúde.

Ao mencionar a renda mínima o estudo da UNICAMP não destaca a questão do montante dessa renda comparado com o rendimento médio do trabalho: no "welfare state" social-democrata a renda mínima assegura o atendimento de necessidades essenciais ao cidadão porque o rendimento mínimo do trabalhador em atividade também assegura esse atendimento. Numa sociedade pobre, em que 75-80% dos trabalhadores da região mais rica, como é o caso da Grande São Paulo, recebem menos do que o mínimo necessário para a sobrevivência (ver UNICAMP, vol. 1, pág. 54) é evidente que a renda mínima do sistema de seguro social também não representa garantia de direitos de cidadania.

A tentativa de delimitação do segmento empresarial estatal tem levado a uma reflexão sobre as diversas áreas de atuação do Estado. O importante nessa segmentação do Estado está no fato de que sua atividade empresarial se caracteriza sobretudo pela autonomia em relação aos recursos de natureza

tributária" é o tipo de atividade que determina se o seu financiamento deve se fazer exclusivamente com base na contraprestação financeira dos usuários ou se os recursos tributários em geral devem financiar parte dos custos de implantação ou operação. A expressão "tributária" aqui é usada no sentido estrito, relativo a impostos. O esclarecimento é necessário porque, no Brasil, ao lado desse tipo de tributo, tem-se a taxa, a contribuição de melhoria e contribuições específicas (como a da previdência social) que, diferentemente dos impostos, destinam-se a financiar ações do Estado para as quais é possível identificar o beneficiário. A tendência no sentido de universalizar o atendimento da previdência social, no entanto, tende a eliminar essa característica presente nessa contribuição específica.

Essa participação dos recursos tributários no financiamento das ações do Estado será tanto maior quanto maior for a importância de um ou dois dos seguintes fatores: a impossibilidade de identificar os beneficiários; e o caráter de essencialidade atribuído pela sociedade ao bem ou serviço. É esse caráter de essencialidade que explica a existência, por exemplo, de deficits operacionais, cobertos por subsídios, em atividades como o transporte coletivo (vide lemas como: "transporte" direito do cidadão, dever do

Estado", indicadores dessa essencialidade atribuída ao bem ou serviço pela sociedade).

1.5 - A economia brasileira no pós-guerra e o Estado

A economia brasileira e, em especial o papel do Estado na sua evolução a partir dos anos cinqüenta, é o objeto deste tópico. Busca-se situar o estágio atingido pelo capitalismo no país no período mais recente, de modo a servir como referência para a síntese, apresentada no tópico seguinte, das ações estatais no âmbito dos gastos sociais, durante o período sob análise.

Importa, inicialmente, lembrar que, a partir dos anos cinqüenta, quando o país avançou na constituição de diversificado setor industrial, a economia brasileira registrou dois ciclos de atividade econômica constituídos de movimentos de expansão acelerada e desaceleração, que podem ser delimitados pelos anos 1956-67 e 1968-83 (ver, acerca da periodização discutida neste tópico, entre outros: BAER, 1973; BAER, 1973a; BARROS & MELLO, 1984; BATISTA, 1987; CANDAL, 1977; CASTRO & SOUZA, 1985; CEPAL/BNDE, 1967; COUTINHO & BELLUZZO, 1982; CRUZ, 1984; FISHLOW, 1986; LESSA, 1978; MELLO, 1982; SERRA, 1982; TAVARES & LESSA, s/d; e TAVARES & ASSIS, 1985). Esses dois grandes períodos podem, no entanto, ser desmembrados da seguinte forma:

- i) 1956-61 - correspondente à primeira fase de expansão acelerada;
- ii) 1962-67 - referente à desaceleração do produto com aceleração inflacionária;
- iii) 1968-73 - segunda fase de expansão acelerada;
- iv) 1974-80 - segunda fase de desaceleração e elevação dos índices de inflação;
- v) 1981-83 - correspondente a um período recessivo e a uma fase de recrudescimento da inflação.

No período 1984-86 assistiu-se a um processo de leve recuperação da atividade econômica logo seguido de uma fase de estagnação nos anos 1987-90, com grande redução do PIB nesse último ano.

Em estudo já clássico (Serra, 1982) foram analisadas as grandes tendências da economia brasileira no pós-guerra. As principais dessas tendências foram:

- i) liderança do setor industrial manufatureiro, cuja participação na renda interna evoluiu de 20,2% em 1949 para 27,3% em 1970; de acordo com dados divulgados recentemente pela Fundação IBGE, a participação da indústria no PIB a custo de fatores elevou-se de 38,3% em 1970 para 43,5% em 1988; e a participação da população economicamente

ativa do setor secundário passou de 10,3% em 1940 para 25,3% em 1980;

ii) a ampliação das desigualdades sociais; se observada a distribuição da renda constata-se que: em 1960, o 1% mais rico e os 20% mais pobres da população recebiam, respectivamente, 11,9% e 3,9% da renda total; em 1980 esses percentuais passaram a ser 16,9% e 2,8%;

iii) a transnacionalização da economia, que pode ser resumida no seguinte indicador: mais de 30% do estoque de capital da indústria de transformação são controlados pelas empresas multinacionais.

A primeira etapa de expansão (1956-61) caracterizou-se por significativa mudança no papel do Estado, que passou a coordenar importantes investimentos visando à implantação da industrialização pesada ou da indústria especificamente capitalista (MELLO e BELLUZZO, 1982, pág. 141).

Essa maior participação do Estado no desenvolvimento do capitalismo brasileiro no pós-guerra foi bem sintetizado por SERRA (1982, pág. 68): "Uma das características marcantes do desenvolvimento do capitalismo no Brasil diz respeito ao significativo papel do Estado como fator de impulso à industrialização. Esse papel foi exercido não apenas através de suas funções fiscais e monetárias e de

controle do mercado de trabalho ou de sua função de provedor dos chamados bens públicos, mas também e sobretudo pela: i) definição, articulação e sustentação financeira dos grandes blocos de investimento que determinaram as principais modificações estruturais da economia no pós-guerra; ii) criação da infraestrutura e produção direta de insumos intermediários indispensáveis à industrialização pesada".

O Plano de Metas, em razão de sua importância, tem sido comumente associado ao movimento da economia no período 1956-61. LESSA (1975, pág. 14) o caracteriza como "a mais sólida decisão consciente em prol da industrialização na história econômica do país". Em essência, o Plano buscava a aceleração do ritmo da atividade econômica, concentrando esforços do governo em: por um lado, investimentos diretos em energia e transportes e em algumas atividades industriais básicas, especialmente siderurgia e refino de petróleo; e, por outro lado, favores e estímulos à expansão e diversificação dos segmentos do setor secundário produtores de equipamentos e insumos com alta relação capital-produto".

O crescente papel do Estado a partir dessa fase é assim justificado pelo mesmo autor (ib., pág 16): "o Plano de Metas, na verdade, apenas coroava um processo pelo qual o setor privado, desde o início do decênio, vinha progressivamente delegando ao governo poderes e instrumentos para que fizesse frente às tarefas de complementação

industrial". Os antecedentes importantes haviam sido: a imposição de adicionais de impostos para a constituição do BNDE e do Fundo de Reaparelhamento Econômico, em 1952, e o sistema de sobretaxas cambiais, em 1953.

O significado cada vez maior do setor público pode ser aferido pela participação crescente da formação bruta de capital fixo da União, no PIB, no período da execução do Plano (1957-61): essa participação se eleva de 1,4% em 1956 para 2,6% em 1960, caindo em 1961 para 2,4%, sem dúvida em razão do expressivo crescimento do PIB nesse ano (10,4%). Deve ser observado que também se elevou a proporção da formação de capital no PIB pelos estados, passando de 1% em 1956 para 1,9% em 1960 e 1,6% em 1961. Com relação às empresas do Governo Federal, excluídas do setor governo nesses dados da contabilidade nacional, SERRA (1982, pág. 76) informa: "Entre 1949 e 1959, a formação bruta de capital fixo das empresas com participação do governo federal quadruplicou como proporção do PIB ...". Um estudo da CEPAL/BNDE (1967) mostrou que a formação bruta de capital do setor público, inclusive empresas, triplicou em termos reais entre os anos de 1956 e 1961 em comparação com um aumento de 47% no consumo do governo e um aumento ainda menor (40%) do PIB.

Após os anos de grande impulso na atividade econômica, associado ao Plano de Metas, a economia

brasileira enfrentou um período de baixas taxas de crescimento relacionadas, em parte, com o esgotamento do processo de substituição de importações e, em parte, com uma política econômica ortodoxa que procurou combater a aceleração da inflação com políticas restritivas nas áreas de gastos públicos, crédito, moeda e salários. Ao contrário do ocorrido no período 1956-61, em que o PIB "per capita" aumentou 28,7%, no período 1962-67 esse acréscimo foi de apenas 3,6%. Mesmo o indicador grosseiro da atuação do Estado (despesa federal em relação ao PIB) acusou mudança na sua trajetória de crescimento, em virtude da política fiscal restritiva: do nível de 12,8% em 1961 e 1962 recuou para 11,6% em 1964. Registre-se que os investimentos públicos reduziram-se em 1963 e 1964, respectivamente, 13,3% e 1,7% e até mesmo o consumo do governo, constituído em cerca de 70% por despesas com pessoal, reduziu-se 2,4% em 1964.

O período 1968-73 constituiu etapa de grande crescimento do produto do país, baseado numa série de condições favoráveis. Inicialmente ocorreu a ocupação da capacidade que havia ficado ociosa durante a aplicação do receituário ortodoxo até 1966. Sobre esse ponto SERRA (1982, pág. 90) observou: "Um indicador sugestivo e sintético a esse respeito refere-se ao setor manufatureiro, onde o estoque de capital aumentou 46 por cento (entre 1961 e 1966)

enquanto o produto correspondente cresceu somente 14 por cento (entre 1962 e 1967)".

O afrouxamento das políticas fiscal e de crédito permitiu o início da recuperação de atividade econômica já em 1967. A expansão da produção encontrou estímulos tanto no aparato financeiro que, em razão de reformas institucionais, ampliou o crédito ao consumidor, quanto no próprio nível de concentração de renda ocorrida no período anterior (entre 1960 e 1970 a metade mais pobre da população economicamente ativa teve uma participação na renda reduzida de 17,4% para 14,9% e o 1% mais rico teve sua parcela aumentada de 11,9% para 14,7%). É significativo, nesse sentido, que no período 1968-70 o crescimento da produção industrial de bens de consumo duráveis tenha sido de 21,7% ao ano, contra 13,5% de bens de capital. Na fase do auge (1971-73) é que se observa taxas bastante elevadas da indústria de bens de capital (22,7%).

O crescimento desse período, por outro lado, esteve associado a uma maior abertura para o exterior, se comparado com a expansão de 1956-61: a taxa de crescimento das exportações e importações foi superior a 18% ao ano, comparados com pouco mais de 1% no período 1956-62. Para essa abertura contribuíram também as condições de capacidade ociosa da economia engendradas no período de desaceleração.

O processo de abertura para o exterior, inicialmente devido à expansão do comércio internacional, foi amplamente estimulado por diversos mecanismos tais como: mini-desvalorizações da moeda, abundantes incentivos fiscais e facilidades e subsídios creditícios. Nesse ponto, desempenhou certamente papel importante, a reforma tributária gestada no período anterior, pois, além de concentrar recursos no governo central tornou relativamente mais abundantes os recursos de origem tributária. Observe-se que durante todo o período reduziu-se o deficit do Tesouro federal, culminando com superavit no último ano (1973); por outro lado, a parcela da receita tributária que coube ao governo central evoluiu de 45,8% em 1967 para 58,5% em 1973. Mesmo tomando-se a participação nos recursos disponíveis (após a dedução das transferências a outras esferas de governo) o governo federal reteve 36,9% em 1967 e 49,1% em 1973. A evolução da poupança corrente da União no período também evidencia quanto se tornaram favoráveis as condições do Tesouro Federal, a despeito dos volumosos incentivos fiscais concedidos: em proporção da receita corrente a poupança evoluiu de zero em 1967 para 45% em 1973.

Os anos setenta e oitenta foram e têm sido objeto de inúmeros estudos visando à compreensão dos múltiplos movimentos da economia do País.

A principal característica desses anos é a grande integração da economia nacional a internacional, processo iniciado ainda na segunda metade dos anos sessenta por ocasião do "milagre brasileiro". Uma internacionalização, que correspondeu a uma "captura" de nosso sistema produtivo pelo movimento de expansão do capital financeiro internacional (imagem criada por Paulo Davidoff CRUZ, 1984).

O início dos anos setenta foi um momento em que a economia mundial capitalista apresentou perturbações particularmente importantes. Encerrava-se um período de crescimento desde o fim da segunda guerra mundial e, naqueles anos iniciais da década passada, os mercados financeiros e de mercadorias apresentavam sinais de inquietação, com movimentos especulativos que prenunciavam mudanças nas tendências até então observadas. O primeiro choque do petróleo foi um caso especialmente importante nesse quadro de instabilidade dos mercados. A declaração, pelo governo americano, da inconvertibilidade do dólar é um sintoma do que se passava no lado monetário do capitalismo.

No lado real da economia mundial observou-se que as taxas de crescimento dos produtos nacionais das nações industrializadas apresentaram significativo recuo no período 1973-79 comparado com o período 1968-73: CEE, 2,5% contra 4,9%; EUA, 2,6% contra 3,3%; e Japão, 3,6% contra 8,8% (BRECK, 1987).

O novo período que se iniciava exigia das economias processos de ajustes variados. A economia brasileira havia ampliado, nos anos de mais intenso crescimento recente do capitalismo (1968-73), de forma significativa, sua integração aos movimentos internacionais de mercadorias e de capital financeiro. Esse processo de "abertura para o exterior" se deu com grande crescimento das exportações, a partir de abrangente sistema de incentivos fiscais e creditícios, e mediante endividamento exagerado junto aos mercados de eurodólares.

A evolução do produto interno bruto (PIB) a partir de 1970 revela os movimentos de desaceleração e recessão experimentados pela economia brasileira após o "boom" do início dos anos setenta. A taxa anual de crescimento diminui 14% em 1973 para valores negativos em 1981 e 1983, elevando-se no triênio seguinte para atingir 8,3% em 1985; o ano de 1974 marca o início do período de desaceleração do crescimento do produto interno brasileiro (ver Tabela 1).

A segunda fase de desaceleração (1974-80) foi marcada por importante atividade do Estado através do seu setor empresarial, com conseqüências anticíclicas significativas; graças a essa atividade do Estado a taxa anual mínima de crescimento do PIB foi 4,9% (1977), acima da média geométrica de crescimento no anterior período de desaceleração (1962-67: 3,2%).

Os anos setenta se subdividem, assim, num subperíodo de auge do ciclo de atividade econômica (1970-73) e num de desaceleração, que se estende até 1980. No primeiro subperíodo a média aritmética da taxa anual de crescimento do PIB foi de 11,5% e, no segundo, de 7,1%. Nos anos oitenta identifica-se um subperíodo recessivo - 1981-83 - com média da taxa de decréscimo do PIB de 2,4%, um subperíodo de recuperação - 6,9% de média anual de crescimento - e outro de estagnação - 2,4% nos anos 1987-89.

Este estudo partiu de um corte temporal definido pelo último período de sobre-acumulação experimentado pela economia brasileira - 1973 teria sido o último ano desse período, tendo sido registrada uma taxa de investimento, sem precedentes, de 27% do PIB.

Com o surgimento da crise internacional na primeira metade dos anos setenta, o país estava obrigado a introduzir alterações nas políticas econômicas até então levadas a efeito. As alterações ocorridas na economia do País têm sido caracterizadas, no entanto, de diversas maneiras. Para alguns, resultaram de políticas que tentaram negar a crise internacional; para outros, consubstanciaram-se no aprofundamento do processo de substituição de importações, a nível, não mais dos bens duráveis de consumo, mas, agora, dos insumos básicos e dos bens de capital; ainda para outros, ocorreu não um simples

processo de substituição de importações, mas um processo complexo de dinâmica estrutural endógena.

Primeiro, tratava-se de um esforço de manutenção de um crescimento econômico numa sociedade marcada por enormes desigualdades e com grandes segmentos da população mergulhados na pobreza absoluta; estava muito presente, nos grupos hegemônicos representados no Estado, a idéia de que era possível eliminar essas marcas apenas com o crescimento da produção.

Em segundo lugar, diante da opção entre o endividamento e o "ajuste externo" (recessão com vistas a obter cortes das importações), a primeira alternativa foi escolhida, sobretudo em razão das especiais condições geradas pela liquidez internacional.

A partir de 1974 o país começou a tentar novos rumos, sintetizados por um processo de substituição de importações de insumos básicos e bens de capital, financiado por capital externo de empréstimo.

O projeto de reestruturação industrial contido no II Plano Nacional de Desenvolvimento - II PND, ao mesmo tempo em que atendia ao objetivo de manter crescimento econômico elevado, esbarrou na política econômica praticada no período, voltada para conter a inflação, através da restrição de crédito, e reduzir o deficit em conta corrente

do balanço de pagamentos internacionais (ver COUTINHO & BELLUZZO, 1982).

O programa de modificação da estrutura industrial brasileira previsto no II Plano Nacional de Desenvolvimento - PND foi atropelado pelas pressões inflacionárias acentuadas a partir de 1976 (ver LESSA, 1978). A partir de meados desse último ano tornou-se certo o abandono das metas do II PND e a economia passou a ser administrada por políticas convencionais do tipo "stop and go", determinadas por movimentos relacionados principalmente com a dívida externa: "Do lado do gasto e do investimento público as repetidas tentativas de impor cortes e controles mais rígidos foram sendo derrotadas pela necessidade de utilizar as empresas estatais, especialmente a partir de 1978, como tomadoras de grande escala no 'Euromocedas'... Posteriormente, em fins de 1978, foram impostos limites ainda mais rígidos para as operações internas de crédito, forçando-se as empresas a procurar o mercado financeiro internacional" (COUTINHO & BELLUZZO, 1982, pág. 164).

A primeira metade dos anos oitenta caracterizou-se pela recessão e pela explosão inflacionária. Foi o anti-"milagre". O produto interno bruto reduziu-se em dois anos e a inflação anual elevou-se sucessivamente para os patamares de 100% e 200%, tendendo para a hiperinflação em fins de 1985 e início de 1986. A política econômica anterior

a Nova República, acuada pelos compromissos da dívida externa, provocou os piores desequilíbrios da história recente do país.

Nesse processo, a redução dos gastos estatais foi fundamental. Os números constantes do I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República são expressivos: os gastos totais da União nos anos 1983 e 1984 reduziram-se 5,6% e 5% em relação ao ano anterior. No âmbito das empresas estatais federais os dispêndios globais nos mesmos anos também apresentaram redução de 2,5% e 0,4% em relação ao ano anterior (SEPLAN, 1985, pág. 28 e 29). Mais significativo, contudo, é o fato de que os encargos financeiros dessas entidades cresceram, nos anos 1982-84, 40,4%, 8,8% e 16%, enquanto os investimentos reduziram-se 5,2%, 27,6% e 10,6%: uma redução, acumulada nos três anos, de 38,7%. Tomando-se apenas as empresas do "setor produtivo", no período 1980-83, a redução de mais de 20% nos investimentos correspondeu a semelhante evolução nos recursos aportados pelo Tesouro para essas entidades.

Nos anos recessivos de 1981-83 observou-se todo o impacto da chamada política econômica de "ajustamento" (ver dados em MPAS/CEPAL, 1990, tabela 62, pág. 109):

a) a indústria apresentou taxas negativas de crescimento em todos os três anos;

b) o setor de bens de capital da indústria de transformação teve elevadas taxas negativas de crescimento, nos três anos: 19,4, 14,9 e 19,3%;

c) o investimento do País, expresso pela formação bruta de capital fixo, também apresentou taxas negativas de crescimento em todos os três anos recessivos: 13,3, 5,4 e 17%.

Nesse processo, exacerbou-se a incerteza quanto ao futuro próximo, tornando particularmente difícil a questão da retomada dos investimentos, tanto internos quanto externos; essa questão ganha importância se se leva em conta, por um lado, o dinamismo de uma sociedade com 130 milhões de habitantes cuja população cresce a uma taxa de 2,1% ao ano; por outro lado, deve se considerar o recuo nas disponibilidades de bens e serviços experimentado pela sociedade com as reduções do produto interno provocadas nos anos de 1981 e 1983, e o acúmulo de demandas das mais diversas naturezas que esse recuo significou.

Em segundo lugar, o grau de endividamento externo do país converteu-se em fator de deterioração não só da capacidade de investimento do setor público, mas também da capacidade de administração da economia. O primeiro tipo de deterioração agravou a questão da retomada dos investimentos, pelo lado dos investimentos públicos, e o

segundo tipo, reduziu o papel já tradicional do Estado na indução dos investimentos privados, através de outros mecanismos que não o investimento público (incentivos fiscais, subsídios diretos, crédito subsidiado etc.).

Do ponto de vista dos conflitos ideológicos, a sociedade presenciou o ressurgimento de um movimento neoliberal, cada vez mais forte até hoje, que prega a redução do papel do Estado, seja opondo-se ao aumento do grau de apropriação da renda via tributação, seja propondo a redução pura e simples do aparelho estatal através dos cortes de gastos ou da transferência, ao setor privado, de atividades de órgãos ou de empresas sob o controle público.

Quanto às relações com o exterior, além do aprofundamento, nos últimos dois anos da década de setenta, das divergências com o principal parceiro comercial (os EUA) acerca da maior abertura para o capital externo, seja sob a forma de investimentos diretos seja sob a forma de comércio, o país passou a se debater, a partir da crise do sistema internacional de crédito de 1982, com um estrangulamento cambial cada vez maior.

1.6 - Estado e bem-estar no Brasil: características e tendências nos anos setenta e oitenta

a) Três enfoques sobre política social no Brasil

Dentre os estudos sobre o "Estado de bem-estar social" no Brasil, nas décadas de setenta e oitenta, destacam-se três enfoques para registro aqui. Tais enfoques coincidem quanto ao reconhecimento, por um lado, de avanços na atuação do Estado brasileiro em termos de bem-estar da sociedade, com ressalvas sobretudo quanto aos mecanismos não redistributivos do financiamento das políticas sociais, e, por outro lado, de estreita associação entre esse avanço e o autoritarismo.

Assim, o primeiro enfoque a ser mencionado é o de SANTOS (1979), que afirma: "O confronto internacional do desempenho da política social brasileira, aí incluindo o sistema previdenciário federal e estadual mais gastos em saúde e educação, constituiria evidência final de que, não obstante a magnitude dos problemas, o esforço governamental estaria sendo deveras intenso, recompensado, afinal, por resultados significativos" (pág. 39).

Com relação ao recente período autoritário o autor comenta: "Todavia, dado o ingrediente ideológico que tem acompanhado os sucessivos governos revolucionários até

recentemente: que primeiro é preciso fazer o bolo crescer (acumular) para depois pensar em dividi-lo (reduzir desequilíbrios), seria, com efeito, surpreendente encontrarmos resultados positivos de grande magnitude nessa área. De um modo geral, pode-se concluir que permanece a noção de cidadania destituída de qualquer conotação pública e universal" (pág. 104).

Em estudo mais recente o autor se mostra mais cauteloso com comparações internacionais estabelecendo o conceito de "estrutura social da escassez", "conceito que permite relativizar o parâmetro econômico escassez, pois varia de país a país..." Ele destaca a importância de um instrumento de investigação capaz de "mapear o quadro de carências existentes na sociedade e sua distribuição espacial e social, sem o qual nenhuma comparação internacional faz sentido" (SANTOS, 1986, pág. 30).

O segundo enfoque encontramos em ALMEIDA (1983) que faz um confronto entre a evolução dos países ocidentais democráticos e a do Brasil no que diz respeito às "cidadanias política e social": "A história dos países ocidentais democráticos, para além de um sem número de diferenças, chama a atenção para dois fenômenos que se repetem com notável regularidade. Em primeiro lugar, em todos eles o reconhecimento dos direitos sociais acompanhou de perto o processo de democratização dos sistemas políticos

liberais. A cidadania política e a cidadania social expandiram-se juntas e terminaram por se constituir em condição e em garantia de existência uma da outra. Em segundo lugar, os momentos de intensa crise econômica foram, também, aqueles de grandes saltos no reconhecimento ou extensão dos direitos sociais. No Brasil, apenas o segundo fenômeno se repetiu. Também aqui, os períodos críticos de 1929 a 1933 e 1963 a 1967 caracterizaram-se pela multiplicação das políticas governamentais de cunho social. Entretanto, na história brasileira, cidadania social e cidadania política se desentenderam...No pós-64, a expansão notável dos recursos, instituições e programas ditos sociais se fez, com freqüência, segundo critérios de 'eficiência' e lucratividade, totalmente alheios aos princípios de redistribuição e equidade, capazes de conferir conteúdo propriamente social a um conjunto de políticas públicas".

O terceiro enfoque acerca das políticas sociais no Brasil encontra-se no estudo sobre a situação social do País em 1985 (UNICAMP, 1986). Para os autores desse trabalho "o espectro dos programas sociais no Brasil é hoje bastante amplo" (pág. 26), mas "o perfil da intervenção social do Estado, que se desenhou nos últimos vinte anos e com o qual se convive ainda, foi naturalmente coerente com o padrão excludente de desenvolvimento econômico daquele período. É possível destacar os princípios que regeram sua

estruturação: a extrema centralização política e financeira, a fragmentação institucional, a autosustentação financeira, a inexistência de participação social e política nos processos decisórios e, enfim, a privatização das políticas governamentais" (pág. 23). E, por outro lado, "apesar dessa extensão dos serviços e benefícios sociais, vale ressaltar desde logo os reduzidos valores dos benefícios e a baixa qualidade dos serviços prestados" (pág. 26).

b) O II PND e a política social

A relação, mencionada nos estudos citados, entre política social e autoritarismo nos remete para o significado do II Plano Nacional de Desenvolvimento - 1975-79. Em primeiro lugar, pela importância de seu marco temporal - concebido que foi para orientar as ações estatais num período peculiar de desaceleração do ritmo de desenvolvimento do País, como consequência do movimento capitalista mundial. Em segundo lugar, pelo seu caráter autoritário - concessão à Nação de um projeto de mudanças na estrutura do aparelho produtivo, por uma elite sem legitimidade eleitoral. Em terceiro lugar, pela relação de dependência, embutida na concepção do Plano, entre a política social e a política econômica.

Em seu trabalho sobre o II PND, o professor Carlos Lessa (LESSA, 1978) discutiu em profundidade essas questões.

Destaquem-se aqui as passagens relevantes para o nosso interesse, a propósito do Plano, que ele assim caracterizou: "Peça final do processo de desvelamento (da estratégia de desenvolvimento do governo Geisel), o documento anuncia à Sociedade o destino, os encargos e as benesses dos anos vindouros que o Estado-Príncipe consultando suas altas razões houve por bem proclamar" (pág. 2). E ainda: "Fosse a história um exercício lúcido e eficiente de autoridade, a confiança e o esforço dos formuladores do II PND trazer-lhes-ia magníficos resultados da implementação da Estratégia na abertura dos anos oitenta" (pág. 40).

O significado da conjuntura mundial da economia capitalista não foi totalmente apreendida pelos elaboradores do II PND. Sua meta de manutenção de uma taxa de crescimento do PIB de 10% ao ano era vista como difícil devido, fundamentalmente, a condições específicas de utilização da capacidade e abastecimento de insumos, conforme se pode ler no pronunciamento do Presidente por ocasião do lançamento do documento: "Está o Governo côm-scio da dificuldade de manter taxas de crescimento da ordem de 10%, a partir de 1975, em face, principalmente, da plena capacidade alcançada no setor industrial, dos problemas relacionados com a crise de energia e escassez de matérias primas, e de seus efeitos sobre o balanço de pagamentos".

Ao contrário, constata-se nos elaboradores do Plano uma visão otimista quanto à situação do País frente à crise mundial. Carlos Lessa, no trabalho citado (pág. 28) pergunta: "Quais as razões para tanta confiança?" e encontra uma lista delas entre os diagnósticos e expectativas dos elaboradores do Plano.

A relação entre a estratégia econômica e a política social está presente no Plano e em outros documentos que refletem as concepções de seus formuladores; baseia-se, em última instância, na articulação entre o crescimento do produto e a política de emprego e de salários. Lessa resume bem essa questão: "É a reflexão serena e racional ao longo do semestre de formulação do II PND, ao privilegiar como núcleo central da Estratégia as duas diretrizes básicas - Mudança de Padrão de Industrialização e Correção da Organização Industrial - mostrou que preservando-se altas taxas de crescimento, obter-se-ia como subproduto-resultado - a Aceleração do Desenvolvimento Social ... Deveria ocorrer pressão altista em todos os mercados de trabalho provocando a elevação de todo o espectro dos salários reais. ... Em resumo: a política de emprego é subproduto da Estratégia. Dela se espera a elevação do espectro de salários reais, a modificação da estrutura ocupacional e a elevação de

produtividade nos setores onde se concentram as faixas de renda mais baixa" (págs. 46, 47 e 48).

c) Evolução dos mecanismos de proteção social no período

O histórico dos mecanismos de proteção social no Brasil foi feito por SANTOS (1979) e, para os anos mais recentes, foi, em parte, atualizado pelo referido estudo da UNICAMP (1986), cujos dados foram atualizados nos volumes de 1988 e 1989.

Com relação ao conjunto de mecanismos existentes, é interessante partir da tipologia das políticas sociais estabelecida por SANTOS (1979, pág. 58). Segundo sua classificação, teríamos:

a) as políticas "preventivas": "conjunto de medidas governamentais que se bem adequadas, deveriam, no limite, produzir o mínimo de desigualdades sociais";

b) as políticas "compensatórias": "aquelas medidas destinadas a remediar desequilíbrios gerados pelo processo de acumulação"; e

c) as políticas "sociais strictu sensu": "aquelas explicitamente orientadas, ao menos em intenção, para a redistribuição de renda e de benefícios sociais".

Segundo o próprio autor da tipologia, no primeiro grupo estariam as políticas de emprego, salário, saúde pública, educação, saneamento e nutrição; no segundo grupo, as políticas de habitação, previdência, formação de mão-de-obra, alfabetização de adultos e assistência ao menor carente (na realidade, o autor apresentou uma lista de órgãos: INPS, IPASE, MOBRAL, PIPMO, BNH e FUNABEM); e no terceiro grupo (em que ele indicou: PIS-PASEP, FGTS e FUNRURAL) estariam as políticas destinadas a transferência de renda de uns segmentos da população para outros: "programas que dispensam benefícios em excesso à contribuição por parte de quem os recebe" (pág. 114); com relação ao PIS-PASEP, especifica SANTOS: "constituem o conjunto explicitamente redistributivo de maior importância no país" (pág. 115), e "também pela via deste programa (PIS), portanto, rompe-se a ordem da cidadania regulada e estabelece-se uma dinâmica diferente" (pág. 120).

Em que pese a complexidade dessas políticas, algumas observações devem ser feitas acerca de duas delas: a política de emprego e a política previdenciária.

Trabalhos efetuados sobre a política de emprego para o Brasil, como o de SALM et alii (1982), põem ênfase no caráter subordinado do emprego em face do nível da atividade econômica, este determinado pelo montante do investimento. Trata-se da visão keynesiana da determinação do emprego.

Diante disso, "não se pode, a rigor, imaginar no longo prazo uma política de emprego desligada da política de desenvolvimento econômico. Como este depende dos investimentos que irão transformar a estrutura produtiva, será o ritmo e volume destes que irão determinar o dinamismo do mercado de trabalho" (pág. 3). Assim, uma política de emprego é um aspecto da política de desenvolvimento.

Além do caráter subordinado da evolução do emprego ao ritmo da acumulação, os autores mencionados, ao criticarem "falsas opções" de política de emprego - incentivo aos investimentos intensivos em mão-de-obra e, na mesma linha, incentivos a alternativas tecnológicas empregadoras do fator mais abundante - ressaltam o caráter subordinado da acumulação no país ao que ocorre com a acumulação a nível mundial: "numa situação de crescente internacionalização das economias, a interdependência tecnológica é um fato; os padrões tecnológicos homogeneizam-se. Se o país tem como objetivo uma participação crescente nas correntes de comércio internacional, terá necessariamente que incorporar os perfis tecnológicos dominantes" (pág. 12).

Afastadas as falsas opções visando ao aumento do emprego, os autores apontam para: redução da taxa interna de juros, de modo a estimular o investimento ("não vemos outra maneira de enfrentar com realismo o problema do emprego",

pág. 16); manutenção dos níveis de gastos públicos "em áreas de interesse social"; e tentativa, através de estímulo a propriedade familiar, de reduzir a migração campo-cidade.

Outro autor a discorrer sobre política de emprego no Brasil (SOUZA, 1982, pág. 128) dá ênfase à expansão do gasto público na prestação de serviços e construção de infraestrutura social: "De uma só vez se estaria atendendo a crônicos problemas sociais, ao mesmo tempo em que se eliminariam os atuais problemas de emprego". (O autor estava com a atenção voltada para a situação conjuntural dramática do período recessivo em que escreveu, mas a realidade não mudou muito). O obstáculo óbvio que se antepõe à solução é comentado pelo autor: "A mobilização de recursos para um programa como esse requer o aumento da parcela da renda em poder do Estado, via maior tributação, ou a canalização para essa finalidade de grandes somas que hoje são dirigidas a subsídios e isenções de diversa ordem" (pág. 129). A segunda forma de aumento da parcela da renda em poder do Estado, apontada pelo autor, não é, está claro, uma alternativa à primeira e, sim, uma das maneiras de obter maior tributação.

Como se pode ver, a marca principal dessas preocupações com a política de emprego é a perspectiva conjuntural, explicável em razão do momento recessivo que o país estava vivendo quando da redação desses trabalhos. Estudos mais recentes sobre a questão do emprego no País,

inclusive colocando-o numa perspectiva mais ampla - de ampliação das relações de assalariamento com a expansão gradativa do capitalismo - mostram que a expansão do emprego não se constitui necessariamente em resultado "preventivo" de desigualdade e pobreza: "Não é motivo de controvérsia o argumento de que, nas três décadas do pós-guerra, o processo de industrialização brasileiro mostrou um desempenho marcante no que tange à absorção de mão-de-obra. ... O que parece certo é que a rápida proletarianização no Brasil não foi acompanhada de alguns dos mecanismos compensatórios clássicos..." Esses mecanismos seriam: a menor pressão populacional, através de emigração e queda de fecundidade, e a organização dos trabalhadores através da sindicalização, para se defender do exército de reserva; esse segundo mecanismo, no Brasil, deixou de ter eficácia porque " ... a partir do Estado Novo, transfigurou-se em forma de controle social e político. A representação de interesses dos trabalhadores perde autonomia e é feita dentro do aparelho do Estado, tutelada. O golpe de 64 afastou até mesmo esse tipo de representação..." (MPAS/CEPAL, 1990, págs. 25 e 28).

Se examinarmos as relações do cidadão com o trabalho, numa perspectiva ampla, podemos distinguir os seguintes direitos, além do essencial, que é o próprio direito ao trabalho ou ao emprego, base para sua sobrevivência:

a) jornada compatível com o nível de produtividade atingido pela sociedade;

b) remuneração adequada ao nível da produtividade e ao custo de vida local;

c) condições de trabalho que representem proteção à saúde do trabalhador e sejam compatíveis com o tipo de atividade desempenhada por ele.

Tendo em mente esses direitos, uma política de emprego, por exemplo, seria, então, um conjunto de objetivos, estratégias e programas visando a propiciar o usufruto desses direitos pelos indivíduos. No capitalismo, como foi comentado no tópico 1.1, o papel do Estado no sentido de proporcionar avanços na conquista desses direitos, representou inicialmente como que um esforço do "capital em geral" no sentido de preservar a própria existência da força de trabalho. Num momento seguinte, é o aumento da produtividade, aliado à crescente organização dos trabalhadores, a conquista de alguns direitos por alguns segmentos da classe e a oligopolização (levando a grandes diferenciações de produtividade e, conseqüentemente, de remuneração) que estabelece um processo dinâmico de ampliação das conquistas (ver, a esse respeito, O'CONNOR, 1977, cap. I).

Um estudo da situação social no que diz respeito aos direitos do indivíduo deve distinguir as conquistas do ponto de vista formal, direitos passíveis de serem pleiteados na justiça, das conquistas efetivas, em que se possa dimensionar os segmentos beneficiados (seria a história da "legislação social", como fez SANTOS no seu trabalho já mencionado; esses direitos significam, comumente, apenas o caminho aberto para a futura extensão à maioria dos indivíduos da sociedade). Tome-se um exemplo sugestivo: o da carteira de trabalho. Instrumento formal necessário à discussão, na justiça, em torno dos direitos assegurados por lei, apesar de criada em 21/3/1932, somente havia chegado, no final dos anos 70 a 60% dos trabalhadores empregados.

Em relação à previdência, o direito aos benefícios (por acidente de trabalho, salário-família, pensão, aposentadorias por invalidez e por tempo de serviço e auxílios - doença, reclusão e funeral) estendia-se, por ocasião da fase do auge da atividade econômica (1973), a todas as categorias profissionais da área urbana, com exceção dos indivíduos do chamado "mercado informal" (daí o conceito, criado por SANTOS (1979), de "cidadania regulada", aquela "cuja raízes encontram-se ... em um sistema de estratificação ocupacional ... definido por norma legal", pág. 30). Os últimos agrupamentos a serem abrangidos, no

período anterior ao que está sendo estudado, foram, respectivamente, em dezembro de 1972 e em junho de 1973, os empregados domésticos (1.800.000 pessoas) e os autônomos (2.500.000 pessoas). (ver SANTOS, 1979, págs. 36 e 113).

Com relação à situação da previdência, dispõe-se do resultado de um inquérito especial da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios-PNAD, realizada em 1983, relativo à mão-de-obra e previdência, cujos dados mais significativos são resumidos a seguir.

Os dados referem-se a todo o país, com exceção apenas da zona rural da região norte. A população total, no momento da pesquisa (setembro de 1983) era de 125,2 milhões de pessoas, das quais 90,0 milhões na zona urbana e 35,2 milhões na zona rural. Do ponto de vista da ocupação, foram identificadas 52,3 milhões de pessoas, das quais: 31,7 milhões eram empregadas (14,9 milhões sem carteira de trabalho assinada pelo empregador); 11,0 milhões eram trabalhadores por conta própria; 1,5 milhão de pessoas eram empregadores; 4,5 milhões não remunerados e 3,6 milhões estavam desempregados no mês da pesquisa.

Da população total, 96,3 milhões mantinham vínculo com sistema de previdência, sendo 72,9 milhões na zona urbana (81% da população urbana) e 23,4 milhões na zona rural (66% da população rural). Dos 28,9 milhões não

vinculados à previdência, 10,1 milhões já haviam sido vinculados em momento anterior ao da pesquisa.

Dos 96,3 milhões de pessoas vinculadas a sistema de previdência, 89,7 milhões vinculavam-se somente ao SINPAS. Do total de 95,7 milhões de vinculações ao SINPAS, 22,0 milhões eram de contribuintes, 5,6 milhões de aposentados, 2,2 milhões de pensionistas, 59,1 de dependentes (dos quais 16,9 milhões eram esposas ou companheiras e 41,2 milhões eram filhos). Informações relativas a dezembro de 1989 divulgadas pela Folha de São Paulo (11/9/90) dão conta da existência de 6,1 milhões de aposentados, 3,3 milhões de pensionistas e 1,4 milhão de beneficiários de renda mensal vitalícia. Com os demais tipos de benefícios (auxílios, abonos e outros) o contingente de beneficiários atingiu 12,1 milhões.

O confronto do número de contribuintes com a população ocupada (22,0 e 52,3 milhões, respectivamente, ou seja, 42%) evidencia razoável alteração quando comparado com o percentual relativo a 1969 - 31,4%, segundo WOLFE (1976, pág.233, nota 7); embora a proporção tenha evoluído com rapidez, se mostra limitada quando comparada com as da Argentina (61,6%) e Chile (67,5%) (id., ib.).

Dos 5,6 milhões de aposentados, 3,4 milhões (60,7%) ganhavam até 1 salário-mínimo e 5,1 milhões (91,1%),

até 5 salários-mínimos. As informações relativas a dezembro de 1989 revelam um valor médio geral de 1,4 salário mínimo por benefício; as aposentadorias por tempo de serviço, no entanto, apresentam o maior valor médio - 4,5 salários mínimos (1,4 milhão de segurados). Esse é um aspecto fundamental, destacado pelos estudos a respeito do tema, e que decorre basicamente da natureza do sistema: um esquema de manutenção de renda que reforça padrões anteriores de distribuição desigual de renda.

Em se tratando de uma sociedade como a brasileira, distante das condições de vida das nações ditas industrializadas, a situação social, o nível de renda, a produtividade do trabalho etc. tornam também precária a atuação do Estado direcionada para o bem-estar. Nesse sentido, comentou COUTINHO (1986b, pág. 120-1): "...mesmo a população coberta (pela previdência social) tem níveis de renda médios bastante pequenos, o que explica em parte o baixo nível médio dos benefícios. Enfim, as origens de nossa previdência de modo nenhum fazem parte de um programa de reformas sociais assemelhado a algum tipo de welfare State; este pressupõe sempre uma sociedade suficientemente atendida em suas necessidades básicas."

Com relação à aposentadoria por tempo de serviço, não constitui, de fato, um exemplo de benefício de seguro

social; somente a idade, a invalidez, a doença e a reclusão constituem situações que justificam a solidariedade expressa na garantia, pela sociedade, de renda mínima para a sobrevivência. No Brasil, contudo, 1/3 do valor dos benefícios pagos pela Previdência Social em 1983 referiam-se a esse tipo de aposentadoria (HENRIQUE, 1985, pág. 118). Além disso, em 1985, enquanto a remuneração média dos trabalhadores ativos correspondia, segundo a Relação Anual de Informações Sociais - RAIS, a 4,8 salários mínimos, o valor médio das aposentadorias por tempo de serviço atingia 6,7 salários mínimos, seguido, em ordem de valor médio, pela aposentadoria por invalidez, com 2,4 salários mínimos.

2. MÉTODO

O objetivo geral do levantamento de dados acerca de receita e gastos - da União, Estados e Municípios - é compor um quadro amplo da evolução, no período considerado no estudo (1974-84), da atuação do Estado, em termos de gastos e seu financiamento. A partir do quadro amplo, poder-se-á enfocar, especificamente, a atuação relacionada com o bem-estar. No caso da administração direta da União apresentaram-se dados posteriores ao período considerado. O objetivo foi o de mostrar aspectos da série de dados acerca do comportamento financeiro desse segmento governamental que apresentaram alterações com as mudanças de procedimento nos registros orçamentários, levadas a efeito a partir de 1986.

2.1 - A classificação das receitas e gastos segundo as áreas de atuação do Estado

Um aspecto importante do quadro geral que se busca obter é a composição dos gastos e as características do financiamento de acordo com a área em que atua o Estado. Com relação à receita os dados foram agrupados em quatro categorias: tributária, transferências, operações de crédito e outras, de modo a evidenciar o financiamento de natureza tributária.

No que se refere aos gastos, tomou-se a classificação orçamentária por funções agregando-as em quatro categorias, para caracterizar as principais áreas de atuação do Estado. Essas áreas são:

a) a dos gastos com funções clássicas do Estado (Legislativa, Judiciária, Defesa Nacional, Relações Exteriores e Segurança Pública);

b) a dos gastos com a promoção do desenvolvimento (Agricultura, Comunicações, Desenvolvimento Regional, Energia e Recursos Naturais, Indústria, Comércio e Serviços e Transporte);

c) a dos gastos sociais (Educação e Cultura, Habitação e Urbanismo, Saúde e Saneamento, Trabalho e Assistência e Previdência); e

d) a dos gastos gerais (Administração e Planejamento e a Reserva de Contingência).

Esses agregados de gastos resultaram ou do agrupamento dos dados por função orçamentária ou do somatório das informações por entidades, associadas, por sua vez às funções orçamentárias, conforme o Anexo 1.

2.2. Administrações centralizada e descentralizada

No levantamento de dados procurou-se considerar tanto a administração direta ou centralizada quanto a indireta ou descentralizada. Uma primeira questão é a da consolidação dos dois níveis, haja vista a possível dupla contagem em razão das transferências de receita. No caso dos Estados e Municípios a consolidação foi feita pelo IBGE para o período 1979-84. No período 1975-78, os dados do IBGE, de gasto por função, referem-se apenas à administração centralizada. No caso da União, foi possível subtrair, do total dos gastos da administração descentralizada, de cada função ou área de atuação, o montante de transferências recebidas.

Ainda no caso da União surgiu a questão de como segmentar o conjunto das "empresas estatais", de modo a separar, de um lado, as empresas, que, embora sob controle do Estado, comportam-se como as outras unidades produtivas em termos de política de preços, investimentos etc. (ou seja, tratam de cobrir custos e permitir investimentos de forma independente dos recursos de origem tributária ou de dívida pública) e, de outro lado, as entidades que desenvolvem ações que não se prestam a oferta de bens e serviços no mercado ou que, basicamente, representam apoio à acumulação privada e, por isso, fundamentam-se em

financiamento de natureza pública (tributos ou dívida pública).

A Secretaria de Controle de Empresas Estatais - SEST, enquanto promoveu divulgação de informações acerca das entidades públicas sob seu controle, subdividiu em quatro segmentos o conjunto das "empresas estatais":

a) setor produtivo estatal - constituído pelas "empresas que produzem bens e serviços, quase sempre de forma monopolista ou oligopolista, em setores importantes de insumos básicos"... (SEST, 1984, pág.7); as entidades desse segmento atuam naquelas áreas definidas como privativas do Estado ou sujeitas a exploração mediante concessão deste, em virtude da inevitável concentração sem limites da produção no caso de serem exploradas pelo capital privado; incluem-se também, aí, entidades que se tornaram incapazes de saldar compromissos com empresas financeiras do Estado, sendo submetidas ou não, depois de capitalizadas, a processos de privatização;

b) "entidades típicas de governo" - "são as instituições regidas, em geral, pela Lei nº 4.320/64 (autarquias e fundações, entre outros), que possuem objetivos típicos da atividade governamental (educação, saúde, fiscalização, normatização) e dependem

basicamente de recursos do Tesouro" (SEST, 1985, vol.1, pág.9);

c) entidades da previdência social - "são as entidades que compõem o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), cuja fonte básica de recursos são as contribuições legais feitas por empregados e empregadores" (ibidem).

d) instituições financeiras - essas entidades quase sempre têm sua existência justificada pela necessidade de fornecer crédito em condições não atrativas ao sistema financeiro privado, mas que na grande maioria dos casos exercem atividades comuns aos agentes desse sistema;

Se se partir do tipo de financiamento, como se percebe ter acontecido, também, na segmentação acima, pode-se falar em dois grupos: as entidades que dependem basicamente de tributação específica (como no caso da Previdência Social) ou de transferências oriundas de tributação ou de dívida pública (como no caso da maioria das entidades públicas que atuam, por exemplo, na área de educação); e, num segundo grupo, as entidades que têm outra forma de financiamento de suas operações (venda de bens e serviços, fundamentalmente).

2.3. Períodos cobertos pelos dados

2.3.1. União

2.3.1.1. Administração centralizada

Receita - 1974-86

Gasto por função e área de atuação - 1975-86

2.3.1.2. Administração descentralizada

Receita por área de atuação - 1978-84 (o ano de 1977 só está disponível para as entidades que não se submetem à Lei 4.320 *)

Gasto por área de atuação - 1978-84 (idem)

A partir de 1983, o universo de entidades abrangidas pelos "Cadastros" da Secretaria de Controle de Empresas Estatais - SEST foi reduzido até sua suspensão. O Cadastro da SEST (1984), com dados até 1983, afirma: "A partir desta edição, contudo, os dados dos órgãos autônomos, dos Conselhos Federais de fiscalização profissional e das entidades privadas que recebem contribuição parafiscal não

* - Lei Federal nº 4.320, de 17/3/64, que "estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal".

mais constam desta publicação pelas razões que se seguem:

a) Os órgãos autônomos, de que trata o artigo 172 do Decreto-Lei nº 200/67, regulamentado pelo Decreto nº 86.212, de 15.7.81, utilizam-se de recursos fiscais, contemplados no Orçamento da União, e de receita própria, que também transita pelo Tesouro Nacional. Assim, seus recursos e dispêndios já estão sob controle e dependem de autorização legal, ou seja, da Lei Orçamentária.

b) No caso dos Conselhos Federais, incumbidos da fiscalização do exercício de profissões liberais, os recursos provêm, principalmente, das receitas auferidas pelos Conselhos Regionais, representadas por anuidades, taxas e emolumentos (Lei nº 6.994, de 26.5.82) que não transitam pelo Orçamento da União. Assim, os Conselhos Federais sobrevivem com recursos próprios, sem ônus para o Tesouro Nacional, encontram-se sob supervisão ministerial prevista nos artigos 19 e 26 do Decreto-lei nº 968, de 13.10.69, seus dirigentes não são remunerados e, além disso, não elaboram Programa de Dispêndios Globais devido à inexpressão orçamentária.

c) As entidades privadas que recebem contribuições parafiscais e prestam serviços de interesse público e social: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI, Serviço Social da Indústria - SESI, Serviço Nacional de

Aprendizagem Comercial - SENAC e Serviço Social do Comércio - SESC, administram recursos próprios, não recebendo, portanto, transferências do Orçamento da União, e têm suas contas examinadas pelo Ministério do Trabalho e Tribunal de Contas da União" (pág. 7).

Em 1985, o grupo de entidades excluídas cresce bastante, afetando principalmente a área de educação, com a omissão dos dados de todas as escolas técnicas e universidades, além de outras entidades da área. Daí, não ter sido incluído esse ano na série. O "Perfil das empresas estatais", divulgado pela SEST em 1986, afirma na apresentação do documento: "Cabe esclarecer que o Decreto nº 92.009, de 29-11-85, limitou o controle SEST somente sobre as empresas públicas e de economia mista. Conseqüentemente, as autarquias, fundações e sociedades civis continuam a ser controladas pela Secretaria de Orçamento e Finanças - SOF da SEPLAN, uma vez que atuam dependentes praticamente de recursos do Tesouro, constantes do Orçamento da União, aprovado pelo Congresso Nacional".

O Anexo 2 apresenta um balanço, por entidade, das informações obtidas relativas ao período 1977-84.

2.3.2. Estados

2.3.2.1. Administrações centralizada e descentralizada (consolidação feita pelo IBGE)- 1979-84

No período 1975-78, os dados de gasto por função referem-se apenas à administração centralizada; segundo o IBGE: "Os resultados apresentados referem-se exclusivamente à administração centralizada do governo estadual. Os demonstrativos de gastos segundo funções dos órgãos de administração descentralizada, até o exercício de 78, não eram muito regulares (algumas entidades não o elaboravam) comprometendo, por essa razão, a realização da consolidação" (IBGE, vol. 3, t.2, 1977, pág. XII).

A administração descentralizada, de acordo com o critério do IBGE, abrange apenas as "entidades governamentais": "Neste trabalho, trata-se como entidade governamental aquelas que têm como objetivo a prestação de serviços à sociedade e são consideradas empresas do governo (públicas, sociedade de economia mista, entidades autárquicas com atividades empresariais) aquelas que funcionam à semelhança do setor privado e concorrem com essas no mercado de bens e serviços" (IBGE, 1979, vol.5, tomo 2, 2a. parte, pág. XVIII)

2.3.3. Municípios

Cabem com relação aos Municípios as mesmas observações feitas quanto aos Estados. Além disso, mencione-se que, para o período 1975-79, os dados referem-se apenas aos municípios das capitais. Para o período 1980-84 incluem-se os demais municípios das regiões metropolitanas: "Quanto à cobertura, para o exercício de 1979, abrange as administrações centrais e descentralizadas das capitais ... " (idem, ibidem); "Quanto ao governo municipal, a cobertura para o exercício de 1980 abrange as administrações centrais e descentralizadas das capitais e dos municípios integrantes de regiões metropolitanas, representando, nesse exercício, cerca de 52% da despesa total dos municípios" (idem, 1980); no ano de 1975 "as informações estão restritas aos municípios de 12 capitais, a saber: Manaus, Fortaleza, Recife, Salvador, Vitória, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Florianópolis, Porto Alegre e Goiânia. Por outro lado, inclui a administração central e descentralizada (autarquias, fundações e fundos autárquicos) cadastrados para esses municípios." (idem, 1975, pág. XXI).

2.4. Os diferentes esquemas de apresentação de dados adotados pelas entidades públicas

Os dados disponíveis diferem conforme a natureza jurídica do órgão, independentemente da diferença entre os

dois grupos de entidades (empresas ou não) quanto ao tipo de financiamento: alguns se submetem aos demonstrativos definidos pela Lei nº 4.320/64, outros, a regulamentações da Lei das Sociedades Anônimas (Lei nº 6404/76) ou de outras normas pertinentes a entidades privadas. A seguir apresentam-se os elementos, dos dois esquemas de apresentação de dados, utilizados no levantamento:

a) Entidades submetidas à Lei nº 4.320/64:

Receita

Tributária

Transferências correntes e de capital

Operações de crédito

Outras receitas próprias (patrimonial,
industrial e outras)

Gasto (corrente e de capital)

b) Entidades não submetidas à Lei nº 4.320/64:

Os dados se apresentam sob a forma de demonstrativo de resultados:

Receita líquida (receita bruta menos deduções)

Custo das mercadorias e serviços

Lucro bruto (receita líquida menos custo)

Despesas operacionais

Lucro operacional (lucro bruto menos despesas

operacionais)

Resultado não operacional

Saldo da conta de correção monetária (positivo
ou negativo)

Variações monetárias

Resultado antes do imposto de renda

Provisão para o imposto de renda e
participações

Lucro (ou prejuízo) líquido do exercício

Para efeito de agregação dos resultados dos dois grupos de entidades, foram considerados apenas os seguintes elementos dos demonstrativos das entidades não submetidas à Lei 4320/64:

Receita (todos os itens foram considerados na categoria "outras receitas próprias")

Receita líquida

Resultado não operacional

Saldo da correção monetária (se positivo)

Gasto

Custo das mercadorias e serviços

Despesa operacional

Saldo da correção monetária (se negativo)

O procedimento de computar o saldo da conta de correção monetária na receita (se positivo) ou na despesa (se negativo) é também utilizado pelo IBGE nas estatísticas sobre a atividade empresarial (ver Estatísticas Econômicas do Setor Público - EESP, vol. 3, t. 6, 1982).

2.5. Os dados sobre receita e gasto, da União, Estados e Municípios, coletados (administrações centralizada, descentralizada e consolidação)

Estados e Municípios

Informações levantadas e divulgadas (1975-82) ou fornecidas diretamente pelo IBGE (1983-84).

União

a) Administração centralizada - dados de balanço divulgados pelo Ministério da Fazenda ou pela SEPLAN

b) Administração descentralizada - dados do "Cadastro das empresas estatais", da SEST. Os dados coletados a partir dos balanços financeiros, conforme indicado antes, apresentam-se de duas formas, segundo a entidade se reja pela Lei nº 4320/64 ou não. Os dados tratados foram os seguintes:

Quanto ao gasto:

Entidades regidas pela Lei nº 4.320:

Dados coletados

Despesa orçamentaria total (DO)

Entidades não regidas pela Lei nº 4.320:

Dados coletados

Custo das mercadorias e serviços (CMS)

Despesas operacionais (DOp)

Saldo da conta de correção monetária, se
negativo (SCM)

Dado calculado

Gasto total (CMS+DOp+SCM)

Quanto à receita, o procedimento foi o seguinte:

Entidades regidas pela Lei nº 4.320:

Dados coletados

Receita tributária (RT)

Receita de transferências correntes (RTC)

Receita de transferências de capital (RTK)

Receita de operações de crédito (ROC)

Receita orçamentária (RO)

Dado calculado

Outras receitas próprias (RD-RT-RTC-RTK-ROC)

Entidades não regidas pela Lei nº 4.320

Dado coletado

Receita líquida (RL)

Resultado não operacional, mesmo quando ocorreu
ser negativo (RO)

Saldo da conta de correção monetária, se
positivo (SCM)

Dado calculado

Receita própria total (RL+RO+SCM)

Tanto para a receita quanto para o gasto, os
passos para a obtenção dos valores a preços correntes
segundo as áreas de atuação do Estado foram os seguintes:

- a) classificação das entidades em uma das funções
do orçamento;
- b) transcrição e conferência dos "dados
coletados";
- c) cálculo dos "dados calculados"
- d) agregação dos dados por função, a partir do
enquadramento das entidades nas diversas
funções.

2.6. Observações sobre procedimentos adotados na coleta de dados

a) As receitas de transferências dos órgãos componentes do Sistema Nacional de Previdência Social - SINPAS foram reclassificadas para receitas tributárias. A justificativa é a seguinte: constam como transferências nos balanços pelo fato de serem oriundas do Fundo da Previdência e Assistência Social; mas, como esse Fundo não integrava o balanço da Administração Centralizada da União, considerar-se as receitas da previdência como transferências significa que em nenhum momento elas seriam computadas como receitas tributárias.

b) As receitas dos SESI/SESC/SENAI/SENAC classificadas como "receitas diversas" foram reclassificadas para receitas tributárias. A justificativa é que se trata das contribuições "para-fiscais", compulsórias, recolhidas junto com as contribuições da previdência e, portanto, receitas tributárias de fato, embora formalmente não sejam consideradas como tal.

3. ANÁLISE

A evolução do setor público brasileiro no período se encontra sintetizada nos dados constantes dos quadros e tabelas anexos.

As tabelas de receita evidenciam, por um lado, para cada nível de governo, a composição da receita total, ano a ano, nos quatro tipos básicos de receita: tributária, transferências, operações de crédito e outras receitas próprias; por outro lado, mostram a evolução dos índices dos valores reais, com base em 1975 (em virtude de ser esse o ano inicial das séries dos Estados e Municípios). No caso da administração descentralizada da União, a base do índice é 1978, primeiro ano para o qual se dispôs de informações.

A distribuição das receitas nos quatro tipos busca, de um lado, ressaltar o financiamento público através dos tributos e empréstimos feitos pelos tesouros, e, de outro lado, permitir a consolidação das informações de níveis políticos e administrativos diversos (União, Estados e Municípios; administrações centralizada e descentralizada), mediante o destaque das transferências recebidas.

As tabelas de despesa mostram, igualmente, a composição e os índices de evolução dos valores reais, para

cada nível de governo, para quatro grupos de funções orçamentárias:

- a) o dos gastos gerais (Administração e Planejamento e a Reserva de Contingência);
- b) o dos gastos com funções clássicas do Estado (Legislativa, Judiciária, Defesa Nacional e Segurança Pública e Relações Exteriores);
- c) o dos gastos com a promoção do desenvolvimento (Agricultura, Comunicações, Desenvolvimento Regional, Energia e Recursos Minerais, Indústria, Comércio e Serviços e Transporte); e
- d) o dos gastos sociais (Educação e Cultura, Habitação e Urbanismo, Saúde e Saneamento, Trabalho e Assistência e Previdência).

Na análise sobre os gastos não foi examinada a distinção entre gastos correntes e gastos de capital. É importante a questão do aumento dos gastos correntes futuros como decorrência de uma ampliação da capacidade de produção através de gastos de capital no presente. Além disso, existe a questão de que certos gastos "correntes" hoje tem um efeito de redução de gastos "correntes" futuros; é o caso, por exemplo, de gastos, na área de saúde, com controle de

doenças transmissíveis, cobertura de imunizações, atenção materno-infantil etc.

A análise do comportamento dos gastos estatais no Brasil é uma tarefa ainda marcada por obstáculos enormes, decorrentes de heterogeneidade institucional, descontinuidade nos procedimentos de registro dos fatos financeiros e dos resultados alcançados, mudanças organizacionais freqüentes, não acompanhadas devidamente (gerando descontinuidade de registros) etc.

No deflacionamento das séries foi utilizado o Índice Geral de Preços - IGP (disponibilidade interna), da Fundação Getúlio Vargas.

Neste capítulo se examina, inicialmente, a dimensão financeira do setor público, em suas três esferas políticas. Em seguida são analisadas as séries de gastos e de receitas. Por último, são discutidos os resultados de estudos específicos sobre as áreas de atuação do Estado, responsáveis pelo gasto social, procurando-se ver a relação entre o movimento real das ações e os resultados da pesquisa sobre os gastos.

3.1. O setor público brasileiro no período 1975-84

O presente estudo do Estado brasileiro concentrou-se na observação dos gastos públicos e seu

esquema de financiamento. Antes da apresentação e discussão dos resultados da pesquisa convém demonstrar, numa visão sumária, a magnitude e características do setor público brasileiro.

As tabelas 2 e 3 relacionam os gastos estatais no Brasil, nos anos 1975-84, com o Produto Interno Bruto - PIB.

Em que pesem o pequeno tamanho da série e as dificuldades quanto a critérios diferentes de elaboração dos dados, já demonstrados no capítulo sobre o método, algumas evidências podem ser apontadas.

A tabela 2 distingue, inicialmente, os "gastos sociais" dentre os gastos totais. Percebe-se, então, que, enquanto os primeiros - os gastos sociais - apresentaram crescimento um pouco maior que o do PIB, os segundos acompanharam a evolução desse agregado macroeconômico, com uma participação próxima dos 18 a 19% ao longo de todo o período. Os índices de evolução dos valores reais dos dois tipos de gastos, por habitante, nas últimas colunas da tabela 2, deixam mais claro esse comportamento: os gastos sociais por habitante evoluíram de forma significativa, atingindo um valor 52% maior em 1982 em relação a 1975; mencione-se, também, que esses gastos chegaram ao último ano do período, após os anos recessivos de 1981-83, num patamar ainda 25% maior que o do ano-base (1975), ao contrário do

total de gastos que, em 1984, situou-se num nível inferior ao daquele ano.

A tabela 3 acrescenta os demais grupamentos de gastos à série e, para o período 1978-84, são adicionados os gastos realizados pela administração descentralizada da União. Observa-se que esse segmento estatal praticamente dobrou a participação dos gastos sociais no PIB e, quanto aos gastos totais, registra-se um acréscimo equivalente a 10% do PIB em relação a tabela 2, que contempla apenas, no âmbito da União, a administração centralizada; registre-se que na última década 80% dos gastos desse segmento estatal eram do tipo "gastos sociais". Os "gastos gerais" que, por motivos burocráticos, incluem comumente aplicações nas mais diversas áreas, através dos chamados "programas especiais", representaram peso estável de cerca de 3,5% do PIB e os gastos com funções clássicas (legislativo, justiça, relações com o exterior e segurança) representaram, no período, cerca de 2% do PIB.

Os "gastos com promoção do desenvolvimento", próprios do chamado "Estado desenvolvimentista", evoluíram de forma decrescente - de 8,7% para 7,0% do PIB - no período 1978-84, em que está contemplada a administração descentralizada da União.

Os dados reunidos nas tabelas 2 e 3, portanto, dão uma visão da magnitude dos gastos estatais no período estudado, com alguma especificação de sua natureza.

As séries estão nitidamente divididas em dois períodos básicos: antes e durante o período recessivo. O "ajuste" significa queda mais acentuada dos gastos com a "promoção do desenvolvimento" do que nos gastos sociais. O "ajuste" é buscado quando o deficit assume dimensão maior (ver dados das duas últimas colunas da tabela 4 e da última coluna da tabela 6) mas provoca, ao contrário do esperado pelos "ajustadores", um aprofundamento desse deficit (ver, na mesma Tabela 4, as proporções dos anos 1982 a 1984). Mas o que ressalta, ao se analisar os gastos nas categorias utilizadas, é a maior resistência dos gastos sociais por várias razões apontadas adiante.

A tabela 4 resume o comportamento da receita e da despesa dos três níveis político-administrativos do setor público brasileiro - União, Estados e Municípios - no período para o qual os dados estão disponíveis (1975-84). Os valores relativos aos Estados e Municípios contemplam, a partir de 1979, a administração descentralizada, conforme consolidação realizada pelo IBGE. Nos anos 1980-82, nos Estados, a administração centralizada respondeu, respectivamente, por 87%, 89% e 88% dos gastos consolidados dessa esfera de governo. No caso dos Municípios das regiões

metropolitanas, a administração centralizada respondeu, nos mesmos anos, por 97% a 98% do total dos gastos.

Chama-se a atenção, inicialmente, para a dimensão dessas três esferas; no capítulo sobre o método já se observou que os Municípios contemplados - os das regiões metropolitanas - foram responsáveis, em 1980, por 52% da despesa a nível municipal. Em 1984 os pesos dos segmentos administrativos do setor público, em termos de gastos, eram os da Tabela 5.

As últimas colunas da tabela 4 evidenciam uma questão fundamental do financiamento da atividade pública no Brasil: a dimensão do déficit. Nesta tabela a receita de cada esfera de governo compreende a arrecadação própria e as transferências recebidas e não compreende as operações de crédito. No caso dos Estados e Municípios foram utilizados os dados consolidados pelo IBGE. No caso da União os procedimentos adotados pela fonte utilizada são comentados a seguir. Os Municípios foram deficitários nos 10 anos estudados, chegando o déficit a atingir quase 1/4 da receita no último ano. Os Estados foram superavitários apenas em 1977, mas a partir daí o déficit se tornou crescente e, em 1983, superou metade da receita. Com relação à administração centralizada da União, enfrenta-se um problema sério de informações. Os dados da tabela 4 indicam superávit em toda a série, com exceção apenas de dois anos: 1975 e 1978.

Os dados do balanço da União relativo ao ano de 1986, no entanto, indicam que essas informações divulgadas até então mascararam o comportamento financeiro no período. Com efeito, lê-se à página 14 do relatório que acompanha aquele balanço: "As receitas de capital apresentaram excepcional crescimento, em termos reais, de 3.450% sobre o montante verificado em 1985. Este comportamento é explicado, pela transferência, do Orçamento Monetário para o Orçamento Fiscal da União, de algumas contas de caráter fiscal, tais como, encargos da dívida pública mobiliária interna, Estoques Reguladores, Aquisição do Governo Federal (AGF), conta-trigo etc. Com a unificação orçamentária, aquelas despesas antes cobertas com recursos do Orçamento Monetário, passaram a ser financiadas com recursos provenientes do Orçamento Geral da União, acarretando vultoso aumento da fonte de recursos "Operações de Crédito - Títulos Públicos" (Ministério da Fazenda, 1987). O déficit da União em 1986 alcançou 44,2% da receita (cr\$ 380,2 milhões, quando excluídas as operações de crédito, contra uma despesa de cr\$ 548,1 milhões), se se tomam os dados de receita e despesa de acordo com os critérios adotados na tabela 4.

Essa mudança nos procedimentos contábeis da União foi melhor explicitada no 1º volume (Relatório) dos Balanços Gerais da União - Exercício 1988, no capítulo relativo às

finanças públicas (págs. 101 a 107), especificamente ao tratar da dívida pública mobiliária federal: "O governo brasileiro vem adotando, desde meados de 1985, uma série de medidas com vistas à efetivação de um amplo reordenamento financeiro do setor público, buscando quantificar e qualificar melhor seus gastos, reduzir seu déficit e dar maior transparência às suas contas. Dentre outras, o governo promoveu:

I) unificação orçamentária parcial para o exercício fiscal de 1986, onde algumas contas de caráter fiscal - operações de natureza não reembolsável antes incluídas no Orçamento Monetário, passaram a fazer parte do Orçamento Geral da União - OGU;

...

III) reordenamento financeiro das relações entre o Banco do Brasil e o Tesouro Nacional, com a liquidação de todas as pendências existentes entre eles e a solução final para o saldo da Conta de Movimento;

IV) transferência, do Banco Central do Brasil - BACEN para o Ministério da Fazenda, da administração da dívida pública mobiliária federal e dos fundos e programas de fomento visando transformar aquele Banco em uma instituição mais independente, com atribuições clássicas de controle das políticas monetária e cambial; ... "

Essas considerações sobre procedimentos adotados em período posterior aquele objeto de nosso estudo são importantes para justificar a afirmativa de que a série de despesas da administração centralizada da União (tabela 4) contém imprecisões decorrentes da não contabilização de gastos de natureza fiscal realizados pelo Banco Central. Além disso, vários estudos sobre a "natureza fiscal ou financeira" do déficit público federal brasileiro demonstram a complexidade da questão e, por outro lado, evidenciam a incorreção dos dados da administração centralizada da União no período estudado. MENDES (1988), por exemplo, afirma: "A relação direta entre desajuste fiscal (despesa > receitas) e crescimento da dívida e do déficit ... vem abaixo quando se considera a especificidade da legislação brasileira no que toca ao endividamento público. Pela Lei Complementar nº 12 (de 8/12/71), ficavam as Autoridades Monetárias (A.M.) autorizadas a:

- 1) Emitir títulos para 'rolar' os encargos da dívida pública, sem que o montante para tal pagamento seja incluído no Orçamento da União.

- 2) Emitir títulos para fins de política monetária; ou seja, independente da necessidade de cobertura de gastos excessivos.

Esta lei revogou todos os limites ao crescimento da dívida mobiliária antes existentes, dando total autonomia para o governo, que passou a emitir títulos quando quisesse e sem limite de quantidade.

Com isso retirou-se o poder de controle do legislativo na área financeira, já que o executivo passou a contar com uma fonte quase inesgotável de recursos extra-orçamentários, transformando o Orçamento da União num orçamento parcial.

Sob esta legislação, a dívida mobiliária da União poderia crescer, para cobrir os próprios encargos, para cobrir déficits orçamentários ou ainda para que o Banco Central executasse política monetária" (pág. 28).

A administração descentralizada da União, tal como definida no capítulo 2 (Método), apresentou, também, no período 1978-84, razoável déficit que chegou a atingir, em 1982, 1/4 da receita (ver tabela 6).

3.2. O comportamento dos gastos

3.2.1. União

3.2.1.1. Administração centralizada

Os dados sobre despesa por função desse segmento da administração federal, a partir da agregação feita em

quatro grupos, apresentam comportamento irregular ao se observar a distribuição percentual. É possível, no entanto, distinguir, primeiramente, nos anos 1975-81, um declínio da participação dos gastos com as funções clássicas do Estado; é possível, ainda, perceber, na evolução dos gastos sociais uma participação crescente no sub-período 1975-79, seguindo-se um movimento irregular no triênio seguinte. A contrapartida para essa participação crescente está nos gastos com as funções clássicas e nos gastos com promoção do desenvolvimento - neste último caso, participações de 43,6% em 1976 e 37,7% em 1979 (Tabela 7).

A partir de 1980, a turbulência da política econômica e da economia, justificada com os efeitos do chamado "segundo choque do petróleo", de 1979, levou a que os pesos dos gastos da administração centralizada da União nas diversas áreas de atuação do Estado flutuassem em torno dos valores médios do sub-período 1975-79.

A elevação, em 1986, da participação dos gastos gerais, com redução no peso dos demais grupos, está relacionada com a incorporação de itens do Orçamento Monetário ao Orçamento Fiscal, conforme registro feito anteriormente (ver tópico 3.1).

A série de índices dos valores constantes (Tabela 8) mostra que, no período 1975-82, somente em 1980 não se

verificou crescimento nos gastos sociais. Observa-se, também, que, dos quatro grupos de gastos, é o dos gastos sociais o que cresceu mais: 79,2%, em 1982, em relação a 1975, contra 29,5% dos gastos com a promoção do desenvolvimento. Os gastos com funções clássicas recuperaram, em 1982, o nível de 1975 e os gastos gerais demonstraram grande oscilação no período, chegando em 1982 a nível bastante inferior ao de 1975.

3.2.1.2. Administração descentralizada

Os dados disponíveis para o período 1978-84, revelam nítida tendência a aumento da participação dos gastos sociais no total: de 69,3% em 1978 para 83,5% em 1984 (Tabela 9). A tabela evidencia movimentos diferentes para as áreas de atuação do Estado consideradas, merecendo destaque o decréscimo, no período, dos gastos com a promoção do desenvolvimento, cuja participação no total reduziu-se à metade.

O exame dos índices de evolução dos valores reais dos gastos (Tabela 10) indicam queda de mais de 20%, no total de gastos, em 1984 em relação a 1978; mas é bem diverso o comportamento das diferentes áreas: a redução é de quase 60% na área de promoção do desenvolvimento e apenas 5% na área social, atingindo 33% nos gastos gerais. Se se observa o comportamento a nível de função (Tabela 11)

verifica-se que é no item transporte onde a redução do nível dos gastos é mais drástica, atingindo 75%.

Esse comportamento é o reflexo, em primeiro lugar, da mudança de orientação da política econômica a partir de 1979. A própria disponibilidade dos dados para este trabalho foi um subproduto dessa mudança: em 1979 era criada a Secretaria de Controle das Empresas Estatais. Na realidade, não só das "empresas", mas de todo o universo de entidades da administração descentralizada federal e até mesmo estadual - as distribuidoras de energia elétrica.

Aqui cabem algumas observações a propósito da omissão de dados, acerca da administração descentralizada da União, citada no capítulo anterior. Tomando-se o ano de 1982, em que o cadastro da SEST não havia sido ainda reduzido, as entidades cujos dados deixaram de ser divulgados em 1983-84 (ver Anexo 2) foram responsáveis por 9,8% da despesa (Tabela 12). Em termos de área de atuação esse percentual se desdobra assim: gastos gerais (0,1%), gastos com a promoção do desenvolvimento (4,5%) e gastos sociais (4,2%).

A criação da SEST inaugurou, de fato, uma nova fase na política econômica no Brasil. O diagnóstico, sempre prestigiado, de inflação de demanda levou a que o principal objetivo do novo órgão fosse o "controle da demanda

agregada". Esse objetivo poderia ser atingido de diversas maneiras. Primeiramente, mediante cortes nos programas de investimento, seja reduzindo a transferência de recursos do Tesouro, seja tornando inacessível o crédito pelas entidades "sob controle". Em segundo lugar, mediante restrições a despesas de custeio, basicamente através de política contencionista de salários. Essa política de "controle" serviu, ao contrário, para que se promovesse grande irracionalidade com a política chamada "caça-níquel", mediante a qual os grandes grupos de empresas estatais foram lançadas ao endividamento com o objetivo puro e simples de tapar buracos do balanço de pagamentos. Além disso, a busca de medidas de combate à inflação levou também à manipulação das tarifas e preços como forma de influir no índice de inflação, reduzindo sua variação.

É importante, ao examinar os gastos a nível de função, levar em conta a importância das seguintes no conjunto (dados de 1980): assistência e previdência (47%) e saúde e saneamento (19%). Nesses dois casos, conforme se constata na Tabela 11, os efeitos da orientação recessiva da política econômica foram menos drásticos que nas demais funções de peso. Essa diferença de comportamento entre a área social de atuação do Estado e a área de promoção do desenvolvimento (transportes e agricultura, por exemplo, responsáveis em 1980, por 14 e 6%, respectivamente, dos

gastos) pode ser atribuída ao seguinte fato: os órgãos estatais dessa segunda área estão voltados, basicamente, para a realização de investimentos, que podem, mais facilmente, ser objeto de decisões de curto prazo no sentido de seu adiamento; na área social, por sua vez, os órgãos são sobretudo grandes máquinas operacionais, seja para a prestação de serviços (de atenção à saúde, educação etc.), seja para o pagamento de prestações de seguro social (previdência), em que o adiamento dos investimentos degrada a qualidade dos serviços mas, até certo ponto, não os interrompe.

3.2.2. Estados

Os gastos dos Estados se mostraram estáveis nos primeiros três anos do período (1975-77), apresentando acentuado crescimento nos anos 1978-79, ligeiro declínio nos dois anos seguintes e recuperação a partir de 1982. Essa evolução (Tabela 13) é acompanhada por uma tendência a participação maior dos gastos sociais (Tabela 14), mesmo que sejam levadas em conta as diferenças de cobertura de dados no período, mencionadas no tópico 2.2: a participação desse tipo de gasto no total evoluiu de 37,6% em 1975 para 45,2% em 1982.

Os dados relativos a 1983-4 apresentam problema de dupla contagem nas transferências da administração

centralizada para a descentralizada, dificultando o exame a nível de função ou área de atuação. Com relação à despesa total nesses dois anos, contudo, a partir dos dados de despesa por categoria econômica, em que a consolidação foi feita pelo IBGE, é possível fazer um ajuste nos índices de evolução dos valores reais (Tabela 13): em 1983 ele se torna 122,4 e, em 1984, 108,6. Esse último índice é inferior ao de 1976, evidenciando o impacto da política recessiva sobre as finanças estaduais.

Com relação ao maior crescimento, no período 1975-82, dos gastos sociais, levanta-se a hipótese de que esse tipo de gasto, em razão da importância maior dos pagamentos de salários, são mais rígidos para cortes, tendendo a aumentar participação quando o total é diminuído. Não estão sendo mencionados aqui aqueles cortes, comumente efetuados, por meio de reajustes de salários a níveis inferiores ao do custo médio de vida. A inflação reduz o valor real dessas despesas mas também o faz com relação à receita; o caráter de incompressibilidade se refere ao fato de que o gasto com salários continua, diferentemente de um projeto que é cancelado ou tem seu ritmo de execução reduzido drasticamente.

Mais do que isso, o emprego público funcionaria como seguro-desemprego por tempo indeterminado! Dados da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS revelam que no

período 1980-83 o emprego público cresceu 25% no Nordeste e 12,4% no Sudeste (GOMES, 1988). Lembre-se, a propósito do ano 1982, que foi o primeiro ano de eleições diretas para governador dentro do processo de "abertura política" e tornou-se lugar comum falar-se da elevação dos gastos públicos em período eleitoral. A Tabela 13 revela, em 1982, aumento real de mais de 13% nos gastos dos Estados em relação a 1981.

3.2.3. Municípios

Os gastos dos municípios também apresentaram maior crescimento na área social (Tabela 15), no período 1975-79. Tais gastos também cresceram mais que os dos Estados no período 1975-79 (tabelas 13 e 16). A partir de 1980 o conjunto dos municípios considerados é ampliado com a inclusão dos demais componentes das regiões metropolitanas. Obviamente, esse acréscimo de municípios não pode representar grande impacto na série, haja vista a enorme participação dos orçamentos das capitais no conjunto das regiões metropolitanas.

3.3. O financiamento dos gastos

Como o Estado se financia? A resposta é imediata: impostos, dívida e emissão de moeda. Apesar de sua menor

importância, podem ser citados, ainda, os lucros das empresas sob controle estatal e a alienação de ativos.

Concentrando-se na primeira alternativa - os impostos - tendo em vista sua maior relevância, vários critérios podem ser propostos visando a sua classificação. O mais comum e importante é o que toma por base o tipo de transação econômica sobre a qual ele incide. Tem-se, então, o ponto de partida para a classificação mais conhecida - impostos diretos e indiretos. Os primeiros, incidindo basicamente sobre a renda ou o patrimônio dos indivíduos e os segundos, sobre as transações com bens e serviços. Os impostos diretos podem tomar por base não só os fluxos de renda recebidos no período mas também o patrimônio em cada momento ao longo do tempo.

A importância dessa classificação reside em dois aspectos: primeiro, na questão de saber quem pode pagar quanto; a renda apresenta-se, então, como o indicador fundamental dessa capacidade de pagamento; segundo, o fato de que os impostos indiretos, na medida em que são tratados como custo no processo de formação de preços, tendem a ser pagos pelos consumidores finais ao adquirir os bens e serviços, tornando-se tanto maior a relação entre imposto pago e renda quanto maior seja a proporção entre o valor dos bens e serviços consumidos e o total da renda.

Nas sociedades pobres, diante do baixo nível de renda e do peso, no total dessa renda, do valor dos bens e serviços fundamentais à sobrevivência, os impostos incidentes sobre o consumo final recaem, em última instância, sobre os indivíduos de menor renda. É por essa razão que os estudos sobre a ação do Estado, principalmente a relacionada com os gastos sociais e sobretudo em uma sociedade como a brasileira, enfatizam a questão do seu financiamento.

O financiamento do setor público brasileiro, inclusive o sistema previdenciário e outros sistemas tratados como "para-fiscais" (o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, por exemplo) se baseia em amplo elenco de "tributos" e "contribuições", os primeiros pertencentes ao Sistema Tributário Nacional e as contribuições consideradas como "para-fiscais".

O fato é que o chamado Sistema Tributário Nacional nunca abrangeu todas as formas de apropriação compulsória de renda. Esse sistema prevê três tipos de tributos: os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria, estando definidos a esfera de governo a que pertence a competência legislativa e, em alguns casos, os critérios de partição da receita entre as esferas de governo.

Mesmo no arcabouço definido pela Constituição de 1988, no entanto, permaneceu a margem desse Sistema, como antes, um conjunto de mecanismos, de natureza tributária, importantes para o financiamento de gastos sociais, destacando-se evidentemente as contribuições destinadas ao seguro social e a assistência médica do sistema da previdência. Mencionem-se os seguintes desses mecanismos:

a) a contribuição devida pelos empregados, empregadores e autônomos, incidentes sobre a folha de salários ou valor equivalente é destinada ao Fundo da Previdência e Assistência Social - FPAS;

b) a contribuição sindical, devida pelos empregados, correspondente a um dia de salário do mês de março e destinada aos sindicatos;

c) as contribuições dos empregadores, com base na folha de salário, destinadas a atividades de assistência social, lazer e formação profissional desenvolvidas por entidades sindicais patronais (SENAI, SESI, SENAC e SESC).

d) a contribuição devida pelas empresas, incidente sobre a folha de salários e destinada ao ensino de 1º grau, criada em 1964;

e) a contribuição, com base na folha de salário,

destinada ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, criado em 1966;

f) a contribuição, com base no faturamento ou, em alguns casos, com base na folha de salários ou no imposto de renda devido pela pessoa jurídica, destinada ao Programa de Integração Social (PIS), criado em 1970 (o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP tem seus recursos oriundos dos orçamentos das entidades públicas);

g) a contribuição incidente sobre a renda lotérica e destinada ao Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social - FAS, criado em 1974;

h) a contribuição, com base no faturamento, destinada ao Fundo de Investimento Social - FINSOCIAL, criado em 1982.

Um estudo exaustivo das contribuições sociais foi feito por Beatriz Azeredo Silva (SILVA, 1987). Esse levantamento (pág. 5) evidenciou que, nos anos 1980-86, a relação entre a arrecadação das contribuições sociais e a de tributos federais previstos no sistema tributário nacional atingiu valores entre 82 e 99%.

Os dados sobre receita das tabelas anexas evidenciam, para todos os níveis político-administrativos do Estado, a importância dos recursos de origem tributária. A

Tabela 17, elaborada com dados divulgados pelo FMI e pelo Ministério da Fazenda, mostra, para o chamado "governo central consolidado", o significado no financiamento da União, dos vários tipos de impostos, agrupados segundo a classificação em diretos e indiretos. Aos dados sobre os impostos da União acrescentou-se o ICM (ICMS a partir de 1989) em razão de sua importância no financiamento dos Estados e dos Municípios e de seu peso no conjunto dos impostos do País.

O total da receita tributária do Quadro 10 representou, em 1984, 83,5% do total dos gastos estatais brasileiros no mesmo ano (sobre esse montante dos gastos estatais, ver tópico 3.1). A esse montante de receita se somariam, basicamente, as operações de crédito - cr\$ 5 milhões (ver Quadros 5 a 9).

Na tabela 17, além de se distinguir os impostos diretos dos indiretos, fez-se uma separação, dentre os primeiros, entre os proporcionais, os progressivos e os de progressividade intermediária. Podem ser claramente constatadas as seguintes tendências:

- a participação dos impostos indiretos no período situou-se entre 75 e 80% do total da receita tributária, com valores mais baixos do que 75% apenas em 1983-84; essa inflexão pode ser atribuída em parte à redução do nível de

atividade econômica, porque essa relação entre participação dos impostos indiretos e crescimento do PIB é constatada ao longo de toda a série: a participação reduz-se até o ano de 1977, eleva-se até 1980 e volta a reduzir-se até 1984. Neste último ano, na medida em que o PIB apresentou recuperação, a menor participação dos impostos indiretos é explicada pelo acréscimo do imposto de renda - enquanto, nesse ano, a receita tributária total cresceu 190%, o imposto de renda cresceu 250%;

- a maior participação dos impostos diretos se deve ao crescimento do imposto de renda, porque os impostos diretos proporcionais (contribuição da previdência e imposto sobre a propriedade, o imposto territorial rural) tiveram uma participação oscilante entre 7 e 11%; apenas entre 1972 e 1977 percebe-se um crescimento firme desses impostos proporcionais de 6,5 a 11%, certamente devido ao crescimento do número de contribuintes da previdência social: aumentaram 77% entre os anos de 1972 e 1976 - de 10,3 para 18,2 milhões, segundo SANTOS (1979);

- o crescimento do imposto de renda foi ligeiramente maior no segmento progressivo (da pessoa física): representou cerca de 8% do total de impostos nos anos setenta e 9% nos anos oitenta; no ano de 1984, observou-se, conforme já mencionada, uma elevação muito grande do imposto de renda da pessoa física: os valores

retidos na fonte aumentaram 364% em relação a 1983 contra um aumento de 164% no imposto das pessoas jurídicas e 156% no recolhimento normal das pessoas físicas.

3.3.1. União

3.3.1.1. Administração centralizada

Os dados de receita da União coletados no Anuário Econômico-Fiscal do Ministério da Fazenda (Quadro 5) apresentaram dois problemas:

a) a ausência de informações sobre operações de crédito; e

b) o elevado volume de transferências (5 a 9%) da receita total, de origem não esclarecida; e ausência delas em dois anos da série (1975-76).

Na tentativa de resolver essas questões, utilizou-se uma outra série de receitas da União (Quadro 6), produzida pelo INOR, do IPEA (ver IPEA, 1984), em que, não somente tornam-se inexpressivos os valores de transferências, como também surgem alguns valores de operações de crédito, sobretudo nos anos mais recentes, embora ainda em níveis bastante baixos.

A característica mais evidente da série é o grande peso das receitas tributárias (acima de 95%), com exceção do

ano de 1986, em que as operações de crédito elevam sua participação a 1/3 da receita total (Tabelas 18 e 19). Se examinada a evolução do total da receita (Tabelas 20 e 21), percebe-se crescimento razoável até 1980, recuando em seguida, até 1984, a um nível inferior ao de 1976. Em 1985, a receita tributária ultrapassou o nível alcançado em 1982 e, em 1986, a receita total quase duplicou em relação ao ano anterior, em razão do explosivo crescimento das operações de crédito. Esse crescimento, contudo, resultou de mudança de procedimento nos orçamentos federais, como já foi mencionado no tópico 3.1.

3.3.1.2. Administração descentralizada

Os dados de receita da administração descentralizada da União permitem conhecer as formas de financiamento dos diversos tipos de atuação do Estado. (Tabelas 22 e 23). Assim, por exemplo, verifica-se a elevada participação (da ordem de 90%) dos recursos tributários no financiamento dos gastos sociais; isto se deve, sobretudo aos impostos com base na folha de pagamento, denominados "contribuições para-fiscais" ou "contribuições sociais", que proporcionam recursos sobretudo ao SINPAS.

O estudo de Beatriz Azeredo Silva, já citado, destacou o grande número de trabalhos efetuados sobre o

assunto e apresentou síntese das questões fundamentais que podem ser assim resumidas:

a) elevada dependência do sistema de previdência social com relação às contribuições baseadas na folha de pagamento: 89% dos recursos totais do sistema provêm dessas contribuições, dos quais 96% baseiam-se nos salários urbanos;

b) essas contribuições são altamente regressivas; as devidas pelos trabalhadores o são por conta do teto de 20 salários mínimos para contribuição; as devidas pelas empresas, por serem transferidas aos preços e pelo fato de o consumo das mercadorias e serviços, cujos preços são afetados por essa contribuição, absorver integralmente a renda da maioria da população que tem renda baixa;

c) esta importância das contribuições baseadas na folha de pagamento redundava, ainda, em maior sensibilidade dos recursos face a reduções de empregos e salários resultantes de recessões; e representa, também, peso maior para as empresas intensivas em mão-de-obra.

O estudo do financiamento dos gastos sociais no Brasil tem sido alvo de um certo formalismo. É comum se tratar das "contribuições sociais" como algo estranho ao financiamento público, contrapondo-se normalmente os valores resultantes de seu recolhimento aos "recursos fiscais". A

razão normalmente encontrada para esse tipo de argumentação é o fato de existirem fundos específicos para determinados programas: os contribuintes desses fundos constituiriam uma espécie de condomínio e a aplicação dos recursos, qualquer que seja ela, de acordo com a visão corrente acerca das contribuições sociais, não contaria numa avaliação da dimensão do sistema de proteção social do País.

Uma razão mais forte para essa visão dos "fundos sociais" está no caráter da tributação que proporciona a arrecadação desses fundos: são tributos tecnicamente mais atrasados que os principais impostos do conhecido Sistema Tributário Nacional. Em alguns casos são tributos bem antiquados: a contribuição para o FINSOCIAL, por exemplo, é um imposto sobre vendas, em cascata, do tipo do Imposto sobre Vendas e Consignações - IVC que a Emenda à Constituição de 1965 substituiu por um imposto moderno, sobre o valor adicionado, o ICM. Outro exemplo: uma das contribuições - a mais importante, a destinada a cobertura da assistência médica e da aposentadoria, entre outros benefícios - é um imposto proporcional sobre o salário que aparece, ao ser confrontado com o imposto de renda progressivo e justo, como um esquema privado de constituição de uma renda futura.

No conjunto da administração descentralizada da União, a receita tributária mostra, nos anos 1978-84,

participação crescente (de 56,6% para 82,2%), acompanhada de recuo das transferências (de 20,6% para 6%) e das operações de crédito (de 5,3% para 0,6%). Esse movimento pode ser nitidamente subdividido em dois momentos mais característicos: de 1978-80, com alteração mais lenta; e de 1981-84, com mudança mais rápida, que, por sua vez, pode ser associada facilmente à política recessiva de cortes de gastos (efeito sobre as transferências às entidades da administração descentralizada) e à crise do endividamento externo (efeito sobre as operações de crédito).

A Tabela 23 mostra o impacto da recessão na receita tributária: até 1982 ela cresceu em relação ao nível de 1978, atingindo naquele ano um valor 58,5% maior; em 1983 e 1984, os valores se tornaram apenas 30,3% e 12,8% maiores do que em 1978. Também nas transferências esse impacto da recessão é claro, embora o montante desse tipo de receita tenha diminuído persistentemente já a partir de 1979: em 1984 o valor correspondia a cerca de 1/5 do de 1978. O valor das operações de crédito reduziu-se, em 1984, a menos de 1/10 do valor de 1978.

3.3.2. Estados

A série de receita dos Estados indica estabilidade na composição, constatando-se alteração maior no item "outras receitas próprias" (de cerca de 12% em 1974-75

reduz-se para 9% nos anos 1980-82). A contrapartida dessa alteração está, em parte, nas transferências e, em parte, na receita tributária (ver Tabela 24). Nesse período a alíquota do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICM), principal fonte de financiamento dos Estados e Municípios, foi elevada de 1 ou 2 pontos percentuais, conforme a região, nas operações internas. E, quanto às transferências da União para essas unidades da federação, a Emenda à Constituição nº 5/75 aumentou, ao longo dos anos 1976-79, de 12% para 20%, a participação de Estados e Municípios na arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto sobre a Renda (IR).

O exame dos valores constantes da receita (Tabela 25) mostra que 1980 foi um ano de auge para a receita tributária, explicado pelo comportamento do produto nacional (o valor desse agregado naquele ano só foi atingido em 1984). As transferências são o item de maior crescimento no conjunto da receita, embora tenham apresentado recuos, nos anos de 1980-81, ao nível de 1976. Os índices de valores reais mostram, quanto ao volume de operações de crédito, que apenas nos anos de 1980-81 esse tipo de receita superou os valores de 1975; de um modo geral, ao longo do período estudado esse tipo de financiamento teve sua importância reduzida no âmbito estadual (não considerado o setor empresarial, que não é objeto desse estudo).

3.3.3 - Municípios

Os dados de receita dos municípios, a par de não ser uma série homogênea, conforme observações feitas no capítulo anterior que tratou do método, não revela nenhum comportamento tendencial a não ser pequena redução no peso das "outras receitas próprias" em contrapartida a pesos um pouco maiores das receitas tributárias e das transferências, pelas mesmas razões apontadas, no parágrafo anterior, acerca dos Estados. As operações de crédito apresentaram movimentos irregulares, merecendo registro, a exemplo do que ocorreu com os Estados, o nível mais baixo da série em 1977 (ver Tabelas 26 e 27).

3.3.4 - A divisão da receita tributária entre a União, os Estados e os Municípios

A descentralização dos recursos tributários foi, ao longo do período estudado, um dos grandes temas de debate no Brasil. Procurou-se verificar a evolução desse aspecto (Tabela 28). O exame restringiu-se, no âmbito da União, à receita tributária da administração centralizada; ou seja, não foi considerado o financiamento, basicamente através de receita tributária, dos gastos sociais da administração descentralizada federal, demonstrado nas Tabelas 22 e 23. Esse procedimento se justifica diante do fato de que as discussões sobre descentralização de recursos tributários

têm restringido o conceito de tributo àqueles tipos previstos no capítulo da Constituição acerca do Sistema Tributário Nacional.

Nos anos 1975-82, os dados revelam uma ligeira tendência à descentralização, com mais ênfase para os municípios. Nos anos 1983-84 há um recuo à situação do início do período, provavelmente em virtude da criação do FINSOCIAL e do impacto mais forte da recessão sobre o imposto de maior importância à nível estadual e municipal: o ICM. No caso dos municípios, não se pode esquecer que nos anos 1980-84 o universo de municípios não se restringe às capitais, abrangendo também outros municípios das regiões metropolitanas.

3.4. O desempenho dos aparelhos estatais na área social

3.4.1. A função "saúde"

A evolução da capacidade instalada na área de atenção à saúde evidencia a ampliação da ação estatal no período de nosso interesse. Uma síntese do movimento ocorrido é apresentada por MEDICI (1988, págs. 199 e 201): "Entre 1978 e 1984, o número de estabelecimentos de saúde no Brasil passou de 15.345 para 27.552 ... No bojo desse crescimento, vale destacar que o setor público foi o que apresentou as maiores taxas de crescimento. ... Em termos

globais, portanto, no que diz respeito à capacidade instalada, pode-se concluir que: 1 - a rede ambulatorial teve um crescimento mais intenso do que a rede hospitalar; 2 - em ambas as redes, o setor público cresceu mais que o setor privado; ... "

A participação dos estabelecimentos públicos de saúde no total evoluiu de 51,1% em 1978 para 66,6% em 1984; no caso dos estabelecimentos com internação hospitalar essa evolução foi de 18,8% para 22,6% e nos estabelecimentos sem internação hospitalar a participação do setor público evoluiu de 70,2% para 81,3%. A evolução do número de leitos foi mais rápida, no entanto, nos estabelecimentos privados com finalidade de lucro: 35,9% dos leitos em 1978 e 40,5% em 1984, contra uma redução de 26,4% para 23,8% no número de leitos do setor público.

As questões relacionadas à atenção à saúde pelo Estado envolvem os organismos específicos da área de saúde e o sistema de previdência. O gasto à nível da previdência é basicamente relacionado com o atendimento médico-hospitalar, inclusive materiais, medicamentos e equipamentos e financiado sobretudo pelas contribuições sobre a folha de salários. Os recursos do Tesouro, isto é, não originados das contribuições específicas da previdência, são predominantemente destinados a essa área de atendimento médico, seguindo-se em importância o programa de controle e

erradicação de doenças transmissíveis. Nos âmbitos estadual e municipal destacam-se a assistência sanitária geral e a assistência hospitalar.

Esta relação institucional entre os sistemas de atenção à saúde e de previdência e assistência social é uma questão fundamental no Brasil em virtude do mecanismo de financiamento desses dois sistemas: basicamente, contribuições com base na folha de pagamento, conforme se discute em outra parte.

Foi no período em estudo que teve início o reconhecimento dos principais vícios apontados no setor público de atenção à saúde no Brasil, quais sejam: a) predomínio das ações de assistência médica de atendimento individual sobre as ações de saúde pública; b) execução da assistência médica, pelo órgão da previdência, basicamente mediante contratação de prestadores privados e credenciamento de médicos, tornando de importância secundária o funcionamento dos serviços próprios da Previdência Social e de outros órgãos públicos; e c) centralização dos recursos e decisões na esfera federal em detrimento da estadual e da municipal, dificultando, com isto, a participação de associações de usuários no processo de decisão, na eleição de prioridades e no controle sobre o desempenho dos programas.

Inicialmente, em 1975, através da Lei nº 6.229, com a criação do Sistema Nacional de Saúde, foram delimitadas as responsabilidades do Ministério da Previdência e Assistência Social, do Ministério da Saúde e dos órgãos estaduais. É com essa lei que se reconhece "a necessidade de estimular a assistência médico-sanitária e as ações de saneamento básico e do meio ambiente, a cargo da rede pública de serviços ... (UNICAMP, 1986, vol. I, pág. 106).

A preocupação com os vícios mencionados levou à criação da Comissão Interministerial de Planejamento e Coordenação - CIPLAN, à elaboração do Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento - PIASS, à elaboração do Programa de Ações Básicas de Saúde - PREV-SAÚDE, que não foi implantado, à criação do Conselho Consultivo da Administração da Saúde Previdenciária - CONASP e à instituição das Ações Integradas de Saúde (AIS), através de convênios entre os Ministérios da Previdência e da Saúde e as Secretarias Estaduais de Saúde. Com relação a este último ponto, ressalta o Relatório da UNICAMP (1986, vol. I, pág. 107): "A experiência dos Estados onde as AIS foram implantadas mostra avanços no fortalecimento da rede ambulatorial, agora com maior demanda; contratação de recursos humanos; articulação dos serviços públicos municipais; revisão das relações com o setor privado; e a

participação popular na gestão dos serviços públicos de saúde".

A grande participação do órgão de assistência médica da previdência social (o INAMPS) no conjunto das ações de saúde e a fonte de recursos da previdência - imposto sobre a folha de salários - levam à associação, bastante apontada pelos estudiosos do tema, entre o mau desempenho dos órgãos de atenção à saúde e o nível da atividade econômica do País. Evidentemente, este aspecto ressalta porque a natureza da contribuição previdenciária - incidência sobre a massa de salários - leva a maior sensibilidade da receita do sistema ao movimento da conjuntura econômica.

As considerações de MEDICI (1988) sobre os gastos com saúde permitem sistematizar no seguinte conjunto as questões principais sobre a natureza desses gastos:

a) Qual foi, ao longo do período estudado, o peso dos gastos com as ações de caráter coletivo (controle e erradicação de doenças transmissíveis e fiscalização e inspeção sanitária, por exemplo) comparado com o das ações de assistência médica individual? Com relação a essas últimas, ainda, qual o peso dos serviços ambulatoriais e dos hospitalares?

b) Qual foi, dentre os serviços de assistência

médica do INAMPS, o peso dos produzidos pelo setor privado no total dos recursos consumidos? Ou seja, formulando-se a questão de forma aparentemente contraditória, qual o grau de privatização da atenção à saúde prestada pelo Estado?

c) Qual foi a evolução do processo de descentralização (para Estados e Municípios) da prestação de serviços públicos de atenção à saúde?

Quanto à primeira questão observou-se, a nível federal, que os programas de assistência médica elevaram, entre 1978 e 1984, sua participação nos gastos com saúde de 33% para 50%. O programa de controle e erradicação de doenças transmissíveis teve reduzida sua participação de 20,8 para 14,6%.

Quanto à segunda questão, constatou-se elevação na parcela dos gastos do INAMPS destinados a entidades privadas de prestação de serviços de saúde, ou seja, um processo de privatização do setor: em 1981 essas entidades absorviam 55% dos recursos destinados à assistência médica e, em 1984, essa participação elevou-se para 58,3%, indicando maior ociosidade das instalações e equipamentos dos órgãos públicos decorrente dos cortes de gastos levados a efeito durante a recessão provocada no período 1981-83. A questão da privatização é importante a partir do fato de que a

atenção à saúde passa a ser objeto de lucro e este leva ao encarecimento do tratamento.

No que se refere à terceira questão, somente a partir de 1985 se observa mudança, com o desenvolvimento de programas como o de Ações Integradas de Saúde (AIS). Já em 1986 um programa típico de descentralização ("Custeio da Assistência Médica de Outros Órgãos Governamentais") havia mais do que dobrado sua participação em relação a 1984 (MEDICI, 1988, pág. 189).

Aspecto importante ao se discutir a questão dos gastos estatais em saúde, e que não aparece na análise dos gastos e receitas públicos, foi mencionado também por MEDICI (1985, pág. 154). Trata-se da utilização de abatimentos de despesas com atenção à saúde no cálculo do imposto de renda da pessoa física. Comenta, a propósito, o autor: "A legislação atinente ao Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) contém, em sua formulação, um poderoso subsídio ao consumo privado das ações de saúde, que são as reduções do imposto de renda decorrentes dos gastos em saúde. Só em 1981, cerca de 14,3 bilhões de cruzeiros deixavam de ser arrecadados em função destas deduções (a preços de 1984). Isto representou cerca de 24% dos gastos federais em saúde naquele ano".

3.4.2. A função "assistência e previdência"

Dentre os aparelhos de prestação de serviço na área social do Estado destaca-se o do sistema previdenciário. As principais características desse sistema, quanto aos gastos, foram apresentadas por SILVA, B. A. (1987) e podem ser assim resumidas:

a) o chamado "vínculo contributivo" condiciona o acesso aos benefícios a magnitude da contribuição, com apenas as exceções da renda mensal vitalícia para idosos e invalidos ($1/2$ salário mínimo) e a aposentadoria para o trabalhador rural (em media, também, $1/2$ salário mínimo); essa característica básica da nossa previdência exclui do sistema previdenciário os trabalhadores que se encontram no chamado mercado informal de trabalho e prejudica aqueles que não conseguem manter o vínculo empregatício. Estudo citado pela mesma autora revelou que em 1983 um terço da força de trabalho urbana estava no "setor informal";

b) os valores dos benefícios são extremamente baixos: "Nota-se que com exceção da aposentadoria por tempo de serviço, todos os outros benefícios tem valores bastante inferiores à remuneração média dos ativos" (p. 45);

c) o sistema contempla tratamento bastante diferenciado para diversas categorias de trabalhadores (urbanos, rurais, autônomos e domésticos);

d) em contraposição à sensibilidade dos recursos à variação do nível de atividade econômica, fazendo com que a receita se reduza com a diminuição do nível do produto interno, os gastos apresentam rigidez em face do crescente quantitativo de benefícios; a questão só não se torna mais séria, do ponto de vista financeiro, por conta da defasagem na indexação dos benefícios; uma exceção a essa regra foi o efeito da política salarial adotada a partir de 1979 que determinou, para os salários menores, reajustes salariais maiores; o atrelamento dos benefícios a essa política salarial e o grande peso dos benefícios de baixo valor no total de gastos provocou mais desajustes no esquema financeiro do sistema.

O comportamento dos gastos da função "assistência e previdência" é determinado também por outros fatores, tais como:

a) a vinculação dos recursos às aplicações, através da natureza de "contribuição social", com finalidade específica, cria uma dinâmica especial se comparada com a dos demais componentes dos recursos públicos, levando, como consequência da disponibilidade de recursos, a uma evolução particular dos gastos. O estudo de Beatriz Azeredo, sobre as contribuições sociais (SILVA, B. A., 1987) apontou algumas razões para a elevada taxa de crescimento dos recursos da previdência nos anos setenta. Cite-se, entre elas: "expansão

do nível de emprego e uma maior formalização das relações de trabalho, que proporcionaram um aumento substancial no número de contribuintes do sistema previdenciário" (pág. 37);

b) nos anos oitenta, em que pese o impacto da recessão sobre o nível de emprego e sobre a massa de salários, e conseqüente redução das contribuições, medidas no âmbito das alíquotas e da extensão do universo dos contribuintes terminaram por reduzir o efeito do menor nível da atividade econômica sobre os recursos do sistema.

O sistema de previdência, entendido como o conjunto de mecanismos de proteção diante de situações de incapacidade temporária ou permanente de obtenção de renda, está relacionado às seguintes questões fundamentais:

a) características da população em termos de idade;

b) características do mercado de trabalho em termos de relação de assalariamento ou não, formal ou não;

c) características do mecanismo de financiamento: custeio dos benefícios com a arrecadação dos impostos em geral ou com contribuições específicas, como no caso brasileiro; e os impostos e contribuições utilizados no

financiamento serem mais ou menos incidentes sobre os beneficiários de menor renda.

O início dos anos oitenta presenciou uma discussão acerca do sistema de previdência motivada, de forma imediata, pela preocupação com o seu equilíbrio financeiro. Dois fatores levavam a isto: a expansão do universo de beneficiários, já mencionada em outra passagem deste trabalho; e a relação entre o nível de atividade econômica e o mecanismo de financiamento - mais de 90% dos recursos oriundos de impostos incidentes sobre a folha de salários - na medida em que a massa de salários flutua mais, com a variação do nível do produto, do que a massa de lucros e de outras rendas (sobre essas discussões, ver HENRIQUE, 1985).

Do ponto de vista do equilíbrio financeiro do sistema, o caso brasileiro suscitou uma relação específica entre esses dois lados do problema; trata-se da relação entre o salário de contribuição, conjugado com o mecanismo de sua indexação através da política salarial, e o nível nominal dos benefícios. A política salarial do início dos anos oitenta, concedendo aumentos nominais acima dos índices inflacionários para os salários mais baixos, pressionou os gastos com benefícios pelo fato de estes estarem atrelados ao valor do salário mínimo e a distribuição destes ser altamente concentrada nas faixas de menor valor; em proporção até maior do que a distribuição dos salários: no

caso dos salários 59% dos valores situavam-se, em 1981, na faixa de até 3 salários mínimos, enquanto 81% dos benefícios concentravam-se nessa mesma faixa.

O primeiro fator - expansão do universo de beneficiários - traz uma questão correlata: quem deve pertencer ao universo do sistema? O critério deve ser o vínculo contributivo? É a questão de programas típicos de seguro social - o direito aos benefícios decorre da efetivação de contribuições, mesmo que o regime não seja de capitalização - e programas de assistência social: o beneficiário inseriu-se no sistema pelo simples fato de ser "desafortunado", sem ter contribuído no passado; esse conceito de assistência social, no caso de uma sociedade pobre, se destaca pela dimensão do universo de desafortunados.

O segundo fator determinante das discussões em torno da previdência - a relação entre esta e o nível de atividade - desdobra-se em dois aspectos: um relativo ao financiamento e outro, ao gasto.

Pelo lado do financiamento, a questão principal diz respeito à dependência das fontes de receita à massa de salários: os impostos que financiam o sistema incidem em grande parte sobre a folha de salários que se reduz mais por ocasião da redução do nível de atividade econômica do que a

massa de lucros; isto ocorre, seja por causa do desemprego, seja por causa da evolução menos favorável dos salários nominais diante da diminuição do poder de barganha dos trabalhadores. A massa de lucros, por sua vez, tende a ser preservada em função do maior poder oligopólico do aparelho produtivo que, inclusive, tem levado a aumentos das taxas inflacionárias quando se constata redução do crescimento ou diminuição do produto.

Pelo lado do gasto verifica-se, quando se reduz o nível de atividade, maior demanda de serviços de assistência médica e aumento na clientela dos programas assistenciais. Nem se menciona aqui aquele que deveria ser o principal item de gasto social nos períodos de recessão econômica, pelo seu caráter ainda incipiente no Brasil: o seguro-desemprego. Assim, ao acréscimo do gasto corresponde uma fonte de recursos - a base tributável de financiamento do sistema - enfraquecida: a massa salarial.

3.4.3. A função "educação e cultura"

Os gastos com educação e cultura, principalmente com a primeira, constituem parcela importante dos gastos públicos da administração descentralizada da União, em que pese ter representado apenas um quinto dos gastos com "assistência e previdência" em 1984 (ver Quadro 3).

Conforme se pode constatar no Anexo 1, as ações desenvolvidas pelas entidades federais responsáveis por essas áreas podem ser agrupadas nas seguintes categorias:

- a) ensino de primeiro grau;
- b) ensino de segundo grau (basicamente o profissional);
- c) ensino superior (graduação);
- d) pós-graduação;
- e) pesquisa básica e aplicada;
- f) fomento à produção cultural.

É sabido que na divisão de responsabilidades nessa área cabe à União, basicamente, o ensino superior, inclusive o fomento à pós-graduação, a pesquisa básica e aplicada e o ensino profissionalizante de segundo grau. CASTRO (1986, pag. 105) reuniu informações sobre a evolução das matrículas nos diversos níveis de ensino no Brasil na década de setenta. As taxas anuais médias de aumento nos quantitativos de matrículas, mesmo no nível do primeiro grau (3,6%) situou-se bem acima do crescimento populacional (2,49%). No segundo grau a taxa média foi de 11,4%; no nível superior, 11,6%; e na pós-graduação, 30,9%.

Os Relatórios sobre a Situação Social do País produzidos pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP, 1986, 1987, 1988

e 1989), também têm sido pródigos em sistematizar informações acerca das áreas compreendidas pelas políticas sociais. Quanto à educação, no período estudado, pode-se destacar os seguintes dados:

a) no âmbito da pré-escola observou-se que, entre os anos 1970 e 1985, enquanto a população de 0 a 6 anos cresceu 42% o número de matrículas cresceu 559%, fazendo com que a Taxa de Atendimento (matrículas/população) se elevasse de 2,3 para 10,4 (UNICAMP, 1987, pág. 148); "É importante observar ainda que o aumento das matrículas da pré-escola deu-se fundamentalmente na rede pública municipal de ensino, cuja participação cresceu 13,1% ao longo desses anos ..." (ib., pág. 146);

b) quanto ao 1º grau, "é preciso considerar, porém, que a política educacional implementada a partir do início dos anos 70 propiciou um aumento efetivo da cobertura do ensino de 1º grau, já que resultou em crescimento considerável das taxas de matrícula nesse nível de ensino. No período 1973/1984, o crescimento do número de alunos foi de quase 40% no Brasil, chegando a ultrapassar os 50% nas regiões mais pobres, como o Norte e o Nordeste" (ib., pág. 151). A participação da rede pública no conjunto do País manteve-se inalterada, nesses anos, neste nível de ensino - cerca de 87%;

c) no ensino de segundo grau também registrou-se expansão acentuada no período: "Em primeiro lugar é preciso observar o crescimento significativo da rede de 2º grau, mais que duplicando o seu número de matrículas entre 1972-85 ... esse crescimento foi mais acentuado na rede estadual de ensino, que passou de uma participação de 48,7% no total de matrículas, em 1972, para 57,2% em 1984. ... o aumento da participação da rede estadual e a concomitante queda da rede particular se processaram de forma definitiva no período de 1981-83 ... Essa expansão recente das escolas estaduais certamente está relacionada à recessão econômica..." (ib. pág. 165);

d) no ensino superior também foram registradas pelo Relatório da UNICAMP (1987, pág. 171) altas taxas anuais de crescimento das matrículas: da ordem de 11 a 13% nos anos setenta e 9,5% entre 1983 e 1985;

e) no que se refere aos gastos da União com a função "educação e cultura", o mesmo Relatório da UNICAMP (pág. 182), reunindo os resultados de vários estudos especialmente voltados para os gastos e financiamento da educação no país, apresentou a série de gastos do período 1970-85 em que se observam as seguintes taxas anuais de crescimento médio dos valores constantes de gastos: para o total de gastos da União, 3,6%, e para os gastos com a função educação e cultura, 9,2%. Também com relação aos

Estados e Municípios as taxas médias são significativas: para os Estados, 5,3%; para os municípios do interior, 4,1%; e para os municípios das capitais, 14,8% (ib. pág. 184).

Essa evolução do sistema educacional revela uma dinâmica participação do Estado no processo, em que pese o fenômeno da privatização. Essa questão da privatização foi mais visível no ensino superior: segundo o mesmo autor (pág. 130), entre 1970 e 1975, as matrículas cresceram 152% mas as efetuadas em estabelecimentos privados se elevaram em 209%. Numa visão desse fenômeno num período maior, de duas décadas, observou-se que, em 1960, 44% dos alunos estavam matriculados em instituições privadas; em 1970 esse percentual se elevou para 50% e em 1980, para 65% (CASTRO, 1986, pág. 143).

No ensino secundário, ao contrário, ocorreu o avanço da participação do Estado, embora esse processo tenha sido acompanhado de uma diferenciação de qualidade em favor do setor privado: "As matrículas em escolas secundárias brasileiras aumentaram de 60.000 em 1950 para 2,8 milhões em 1980, representando taxas de crescimento anual de mais de 13,5%. ... Esse crescimento ocorreu quase todo no setor público. ... A participação de escolas particulares diminuiu de 45% em 1970 para 37% em 1983. Hoje, as escolas particulares exercem uma dupla função. Oferecem o que há de melhor em ensino - as melhores escolas públicas pioraram

muito nos últimos anos - e preenchem as lacunas deixadas pelo sistema público".

O crescimento dos gastos com ensino superior também é atribuído à maior dedicação dos professores a pesquisa, inclusive com baixa eficiência: de acordo com padrões internacionais seria aceitável uma publicação anual por professor e a média nacional se situa em uma publicação para cada seis ou sete professores; somente na pós-graduação a média se aproxima do padrão de referência: 0,9 publicação / professor / ano.

A evolução do sistema educacional, portanto, em que pesem os processos de privatização e de perda de qualidade, evidencia um crescimento do papel do Estado que justifica o comportamento da variável gasto no período estudado. Esse crescimento se dá a ritmo superior ao do acréscimo populacional e é impulsionado por vários processos sociais: mobilização por direitos do cidadão; maior exigência de qualificação no mercado de trabalho; e a mobilidade social provocada pelos processos de industrialização e urbanização, em que surgem novas oportunidades de emprego (ver, a respeito da mobilidade social no Brasil, PASTORE, 1986).

3.4.4. A função "habitação e urbanismo"

As informações disponíveis não permitem uma análise satisfatória da evolução das condições de moradia no período coberto pela análise (1975-84).

Os dados censitários sobre as condições de habitação em 1980 revelam que de 25,3 milhões de domicílios, 3,9 eram sub-habitações por serem precárias quanto à durabilidade ou de dimensão insuficiente ("cortiços"), correspondendo a 15% do total de habitações. Com base nessas condições, no crescimento populacional e na taxa de reposição do estoque de moradias, o grupo criado em 1985 para propor a reformulação do SFH estimou em 17,3 milhões, ao longo da década de 80, as necessidades habitacionais do País, dos quais 70% para famílias com até 5 salários mínimos de renda (ALBUQUERQUE, 1989, pág. 113). O I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República reconheceu "deficiências diversas" em cerca de 7 milhões de habitações, acrescentando, as já mencionadas características de precariedade dos materiais e subdimensão, a inexistência de condições sanitárias. Isso equivale a 10% do número de financiamentos habitacionais concedidos pelo SFH no período 1980-85 nas faixas de renda familiar de até 5 salários mínimos (ver UNICAMP, 1987, pág. 41).

A questão da moradia no País vem sendo abordada com mais ênfase a partir do ângulo do financiamento. Os estudos e dados disponíveis privilegiam a evolução do Sistema Financeiro da Habitação - SFH, em que se destaca, como fonte de recursos com captação de caráter compulsório, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS. Como visto anteriormente, esse Fundo resulta de mecanismo tributário baseado na folha de salários e foi criado para cumprir duplo objetivo: proporcionar formação de patrimônio individual para permitir enfrentar a saída involuntária do emprego; e constituir-se em fonte de recursos para o programa habitacional. Além desse Fundo o sistema conta, basicamente, com a captação voluntária de caderneta de poupança, ativo financeiro objeto de privilégios do ponto de vista do imposto de renda, em termos de isenção de certo patamar de rendimentos e direito a abatimento, da renda bruta, de certo percentual do saldo médio.

No período 1976-85 a contribuição dessas duas fontes para o sistema variou bastante em função dos fatores diversos que atuam sobre os dois tipos de recursos. Nos anos de crescimento razoável do Produto Interno Bruto a participação do FGTS no conjunto ultrapassou 40%; nos anos de queda da atividade econômica (1981 e 1983) essa participação reduziu-se a 20 e 13%, respectivamente (ver MPAS/CEPAL, 1990, pág. 167).

Os gastos orçamentários, a fundo perdido, com a função "habitação e urbanismo" dizem respeito, basicamente, às atividades com infraestrutura urbana (planejamento urbano, construção e manutenção da rede viária, iluminação pública, limpeza urbana, planejamento e controle de trânsito), ou seja, relacionam-se com bens estritamente públicos, isto é, em relação aos quais não é possível excluir alguém dos seus benefícios, justificando seu financiamento via impostos.

Nos anos setenta introduziu-se benefício fiscal, no âmbito do imposto de renda da pessoa física, objetivando restituir, sob a forma de dedução do imposto a pagar, parcela dos encargos dispendidos com financiamento habitacional. A medida posteriormente veio a ser revogada porque evidenciou-se regressiva ao beneficiar exatamente a camada de renda mais elevada, com financiamentos de maior valor.

O apoio do Estado à satisfação das necessidades de habitação desenvolveu-se, portanto, nos anos recentes, em três frentes:

- através da constituição de fundo para financiamento a longo prazo, diretamente, por meio de recursos compulsórios, ou a partir de incentivos à acumulação de ativo financeiro (caderneta de poupança);

- através da produção de bens coletivos relacionados com a infraestrutura urbana, inclusive saneamento básico, tratado em outro tópico deste capítulo;
- através do ressarcimento de parte dos desembolsos efetuados com o financiamento a longo prazo destinado à aquisição de moradia.

Do ponto de vista de resultados do sistema da habitação, constatou-se o financiamento, no período 1975-3º trimestre de 1985, de 3,3 milhões de unidades habitacionais, das quais 1,9 milhão através do FGTS; os financiamentos com recursos desse fundo são em maior número em razão do menor valor das unidades financiadas por essa fonte. Esses números representam mais de 75% de todas as unidades financiadas ao longo de toda a existência do sistema, desde 1964 (os financiamentos com recursos voluntários, do chamado Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo somente tiveram início em 1966).

Sendo a insuficiência de renda o grande obstáculo para o acesso à habitação, pela incapacidade de com ela se assumir um financiamento de longo prazo, tornou-se evidente a prioridade, já a partir do início dos anos 70, da recuperação de sub-habitações ou da criação de condições de infra-estrutura para a edificação gradativa da casa, mediante várias alternativas, até mesmo o simples "lote urbanizado" (terreno com estrutura viária dotado de

abastecimento d'água, esgoto e energia elétrica). A partir dessas experiências ficou cada vez mais claro o papel do Estado de estabelecer as condições mínimas de infraestrutura para a edificação da casa através de programas alternativos à tradicional política de construção de moradias lançada nos anos 60.

Além da insuficiência de renda da grande maioria da população para suportar o encargo de longo prazo do financiamento habitacional, a aceleração inflacionária dos anos 80, associada ao desemprego, subemprego ou queda do poder aquisitivo provocados pela recessão do início da década, trouxe ao sistema da habitação um novo problema: o descompasso entre o crescimento do saldo devedor e a capacidade de pagamento do mutuário, levando à inadimplência a atingir metade dos adquirentes de moradia através do sistema.

Como resultado, também, desse descompasso entre o crescimento da renda e a evolução dos encargos do financiamento habitacional e conseqüente inadimplência dos mutuários, ocorreu a quebra de muitas entidades do sistema, tendo atingido, em 1986, um total de 23 entidades com uma dívida de Cr\$ 55 mil, a preços de 1985, o equivalente a 1/4 do saldo das cadernetas de poupança no fim de 1985.

3.4.5. A função "saneamento"

Saneamento é um setor de ação estatal que abrange, como outros, vários tipos de atividade, mas apresenta a característica importante de relacionar-se, mais do que a saúde e a educação, com o processo de urbanização.

As ações estatais no setor de saneamento cobrem, basicamente, três atividades: abastecimento d'água potável, coleta de esgoto e coleta de lixo. As duas primeiras, tipicamente desenvolvidas por entidades da esfera estadual e a última, da esfera municipal. Assim, a questão do saneamento faz parte, por um lado, do conjunto de atividades relacionadas com a habitação e o urbanismo e, de outro lado, com a saúde, na medida em que as ações no setor de saneamento, mais do que outros aspectos da moradia e da infraestrutura urbana, reduzem as condições para o surgimento de doenças.

Por outro lado, investimentos nesse setor em muitos casos, são de múltiplo uso; barragens são construídas para servirem não apenas de fonte de água potável para abastecer populações, mas também para: impedir ou reduzir a ocorrência de inundações; proporcionar água para agricultura irrigada; e servir de fonte de energia elétrica. Nesse complexo de atividades e objetivos sobressai, em nosso País, o caráter redistributivo, de "gasto social", pelo fato de

predominar, entre as populações atendidas, as de renda baixa, levando, por exemplo, à fixação de tarifa subsidiada para os serviços. Atividade pública, nesse caso, se confunde com atividade governamental redistribuidora de renda através do gasto social; a recuperação dos custos, via preços cobrados aos segmentos da população com renda considerada acima do nível de pobreza, torna-se um aspecto significativo das entidades estatais responsáveis pelas ações do setor, na medida em que não há cobertura, pelo Estado, dos subsídios concedidos às populações de baixa renda.

A evolução dos indicadores relativos a abastecimento d'água e coleta e tratamento de esgoto, apesar de demonstrar ainda grande carência, esperável a partir do nível de renda do País, revela progresso mais rápido a partir de 1970 (ver ALBUQUERQUE, 1989, pág. 119): a proporção de domicílios com canalização interna, atendidos por rede geral de abastecimento d'água passou de 27,4% em 1970 para 63,3% em 1986; a proporção de domicílios ligados a rede geral de esgotos evoluiu de 13,2% em 1970 para 25,8% em 1980. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 1987, a proporção de domicílios ligados a rede geral de abastecimento d'água era de 70%, dos quais 81% tinham o lixo coletado (IBGE, 1988).

As atividades de abastecimento d'água e coleta de esgoto são operadas, na maioria dos casos, no Brasil, por

entidades governamentais. O investimento requerido é elevado, em razão das economias de escala que advêm do processo aprofundado de urbanização, levando a necessidades de sistemas de grandes dimensões. A operação pelo governo não impede largo campo de participação do capital privado na implantação dos sistemas mediante a contratação de obras pelo governo.

O período coberto por este estudo está compreendido pelo da execução do PLANASA, criado em 1970. Anteriormente, e a partir do início do funcionamento do Banco Nacional da Habitação, funcionou um modelo de financiamento dos sistemas de saneamento baseado em três elementos: o próprio BNH, fundos rotativos estaduais, constituídos especificamente para esse fim e alimentados por um percentual da receita tributária dos Estados, e pelas companhias estaduais de água e esgoto. "Vários problemas surgiram na implementação dos planos apresentados à época, tais como impossibilidade de os Estados mais pobres aportarem aos FAE (Fundos de Água e Esgotos) os recursos necessários e incapacidade das comunidades mais pobres suportarem sua participação no custo dos projetos. Por outro lado, como a viabilidade financeira de cada projeto era analisada individualmente, as comunidades menores tinham seu atendimento postergado em favor das cidades maiores, com níveis de renda mais elevados" (MPAS/CEPAL, 1990, pág. 192).

Ao examinar os resultados do PLANASA essa pesquisa, do Ministério da Previdência em convênio com a CEPAL, conclui: "Os princípios básicos do PLANASA continuam vigorando, em virtude do êxito alcançado na redução do déficit em saneamento básico"; e apresenta tabela que "evidencia o avanço na redução das carências em abastecimento de água e esgotamento sanitário, a partir de 1970" (ib., pág. 194).

Os resultados evidenciam mais progressos na área de abastecimento d'água do que de esgotos: a percentagem da população urbana desprovida de água no domicílio reduziu-se de 21,6% em 1970 para 5,4% em 1984; com relação ao acesso a rede geral de esgotos ou existência de fossa séptica, a percentagem dos habitantes não beneficiados reduziu-se de 55,9% em 1970 para 41,5% em 1980 mantendo-se no mesmo nível em 1984 (41,8%) (ib., págs. 197-198). Essa paralisação no ritmo de melhoria das condições sanitárias está evidentemente associada à evolução dos investimentos do PLANASA: em 1982 eles estagnaram, em 1983 foram 40% menores que em 1981, e em 1984, 70% menores que em 1981, voltando a crescer a partir de 1985 (UNICAMP, 1989, pág. 537).

Especialmente nas áreas urbanas recentes, o investimento em obras de saneamento tem sido feito pelos responsáveis por empreendimentos imobiliários que, ao incorporar totalmente os custos ao preço das habitações, têm

levado a uma injustiça quando se compara com a situação das áreas urbanas mais antigas, em que o investimento público é apenas parcialmente recuperado através da tarifa; acresça-se o fato de que as áreas urbanas recentes são, em regra, habitadas por populações de menor renda (ver, a esse respeito, ALBUQUERQUE, 1989, pág. 121).

3.4.6. Os programas de alimentação

É escassa a ação do Estado relacionada especificamente com a satisfação da necessidade de alimentos. Esses produtos constituem um item do orçamento familiar tipicamente coberto pela capacidade aquisitiva proporcionada pelos salários.

Inicialmente, poder-se-ia pensar em contrapor a essa afirmativa os esforços dos aparelhos do Estado voltados para a produção e comercialização agrícola: pesquisa, assistência técnica, produção de sementes selecionadas, estradas vicinais, crédito, aquisição por preço superior ao de mercado etc. Mas essas ações podem ser vistas numa perspectiva mais ampla de apoio ao emprego e a renda do agricultor e não especificamente ações relacionadas com a alimentação, mesmo porque nem todos os produtos da agricultura são alimentos.

Tome-se o exemplo de um orçamento público insignificante no conjunto do País - o do governo de Pernambuco. No orçamento de 1990, de um total de cr\$ 28,6 bilhões, a preços de dezembro de 1989, apenas cr\$ 0,4 bilhão (1,4%) refere-se especificamente a alimentação. Mesmo que se tomem todos os programas voltados para a produção rural, inclusive estradas vicinais, os gastos previstos atingem apenas cr\$ 1,4 bilhão do total de cr\$ 28,6 bilhões.

A preocupação estatal, em nossa sociedade, com a alimentação cresceu com a maior extensão da desnutrição ou subnutrição, motivadas pela miséria ou pobreza aguda. O processo de urbanização, os maiores custos determinados pela cidade (transporte de longa distância para o trabalho, moradia mais cara em razão da especulação imobiliária etc.), a incapacidade de manter o valor real dos rendimentos face ao processo inflacionário e outros determinantes da composição dos orçamentos familiares levam ao estreitamento da massa de recursos destinados à alimentação.

A consequência desses processos tem sido o surgimento de programas destinados a tratar a questão emergencial da fome, diante da ineficácia dos instrumentos destinados ao aumento da oferta de alimentos de baixo custo. Historicamente, observou-se a tendência a, inicialmente, criarem-se mecanismos de comercialização de alimentos a preços menores (Programa de Alimentação de Trabalhadores,

nos anos 40) e em seguida, a partir dos anos 50, programas de fornecimento de alimentos a grupos das pessoas mais necessitadas de nutrientes do ponto de vista biológico-crianças, sobretudo através da merenda escolar, gestantes e nutrízes.

Os programas de merenda estão entre os mais antigos dentre os em execução. O estudo da UNICAMP (1989, pág. 337) historia o programa, criado na década de 50 e reúne informações sobre o grau de cobertura da população-alvo no período 1975-84: passou de 54% para 83%. O estudo, no entanto, preocupou-se com a qualidade do programa examinando a quantidade "per capita" de alimentos adquiridos; o resultado a que chegou esse estudo é que houve no período 1975-78 elevação dessa quantidade e, até 1984, o volume reduziu-se ao nível de 1975, chegando a ficar abaixo desse nível em 1983.

O Programa de Alimentação do Trabalhador foi criado em 1976 com início em 1977. Os dados divulgados pelo Ministério do Trabalho e utilizados no mesmo estudo da UNICAMP (1989, pág. 353) revelam o crescimento do número de beneficiários, no período 1978-83, de 1 para 2,3 milhões, reduzindo-se em 1984 para 2 milhões. Não há segurança sobre o volume de recursos destinados ao Programa. O estudo citado constata, para 1984 e 1985, valores correspondentes a pouco mais da metade e menos de um quinto, respectivamente, do

valor de 1982, mesmo com um número maior de beneficiários em 1985. O estudo, então, comenta: "é possível que os dados anteriores a esses anos tenham sido superestimados". (!)

Outros programas de menor dimensão, embora de crescimento muito grande na segunda metade dos anos oitenta, são:

Programa	Beneficiários (1000)		
	1975	1979	1984
Programa de Complementação Alimentar - PCA (LBA)	-	310	650
Programa de Nutrição em Saúde - PNS e Programa de Suplementação Alimentar - PSA (Minist.Saúde/INAN)	252	3.000	4.388
Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas Urbanas de Baixa Renda - PROAB	-	60	2.042

Um Grupo Interministerial, criado em 1986 para examinar os programas em execução na área alimentar, chamou a atenção para o volume de recursos destinados ao subsídio a farinha de trigo e ao açúcar. Quanto ao primeiro produto, o Grupo considerava que, embora o subsídio fosse o maior programa de alimentação popular, os recursos envolvidos terminavam se destinando a camadas de renda alta (UNICAMP, 1989, pág. 381).

Esse mesmo Grupo Interministerial apontou para a questão básica da atuação do Estado na área alimentar: trata-se de uma atuação emergencial diante da pobreza aguda; a desnutrição e a subnutrição somente serão eliminadas com políticas que eliminem a pobreza.

3.4.7. Os programas de transporte coletivo urbano

As ações estatais voltadas para a oferta de transporte de massa situam-se em duas "funções", tais como foram tratadas as ações do Estado nesta tese: transportes e habitação e urbanismo. Nas esferas estadual e municipal essas ações enquadram-se tradicionalmente na segunda dessas funções: são as tarefas relativas a planejamento e controle de trânsito e a manutenção e construção de vias urbanas. A operação de meios de transporte é ação predominantemente privada e as entidades do Estado que atuam nessa área são tratadas, também nesta tese, como se fossem privadas, não tendo sido seus gastos aqui computados (ver capítulo 2).

A experiência brasileira tem sido a de subsidiar o transporte coletivo urbano em ônibus e trem através da operação deficitária de linhas por entidades públicas. Mais recentemente, introduziu-se o subsídio ao transporte através do ressarcimento de parte dos gastos do trabalhador com esse item do orçamento, aquela parte correspondente ao trajeto casa / local de trabalho / casa, mediante o sistema do

vale-transporte; a participação do Estado se dá transformando-se parte do ônus dos empregadores em abatimento do imposto de renda da pessoa jurídica.

Além dos gastos realizados pelos Estados e Municípios e classificados na função "habitação e urbanismo", merecem comentário os efetuados pela Empresa Brasileira de Transportes Urbanos - EBTU, enquadrada nesta tese na função "transportes" (ver anexos 1 e 2), não incluída, portanto, no conjunto dos gastos. Os gastos efetuados pela Rede Ferroviária Federal S. A. - RFFSA com transporte de passageiros por meio de trem de subúrbio não foram destacados dos demais tipos de serviços realizados pela empresa, que não teve seus gastos contemplados nesta tese por não ser considerada uma entidade típica do setor público. Somente em 1984 a Diretoria de Transportes Metropolitanos da RFFSA foi transformada em Companhia Brasileira de Transportes Urbanos - CBTU.

A atuação da EBTU é um exemplo típico de uma agencial federal responsável por ações próprias dos níveis estadual e municipal: planejamento de transporte urbano, controle e fiscalização de trânsito e implantação ou correção de estrutura viária para transporte em ônibus ou ciclovias (corredores, acessos, anéis, sinalização, terminais e abrigos). Os gastos da EBTU nos anos 1978-84 foram de diminuta expressão, só ultrapassando os 10% do

total da função "transportes" em 1983-84 (ver Tabela 11), em virtude dos enormes cortes de gastos no conjunto de programas da função.

As informações sobre investimentos realizados pela CBTU divulgadas pela UNICAMP (1986, pág. 524) acusam crescimento real nos anos 1983-84 e declínio a partir de recursos externos, tanto no crescimento, pela disponibilidade dos recursos, quanto na redução, em virtude dos pesados encargos com a dívida. Exemplo desse processo de desintegração dos programas federais de transportes urbanos tem-se no ano de 1987: para um total investido de cr\$ 1,7 milhão foram gastos cr\$ 9,1 milhões com os encargos da dívida.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As características do Estado de Bem-estar brasileiro no período estudado resultaram da análise do comportamento dos gastos nas diversas áreas de sua atuação e do desempenho dos aparelhos responsáveis pelas políticas sociais.

As considerações acerca da evolução macroeconômica do país bem como as questões relativas ao financiamento do Estado, intimamente associadas àquela evolução dos gastos, compuseram o quadro de relações estudadas entre a atuação do Estado na área do bem-estar e o comportamento da economia brasileira nos anos setenta e início dos oitenta.

Ressaltam da análise empreendida nesta tese vários aspectos fundamentais.

Em primeiro lugar, a discutida fragilidade do sistema econômico e, como consequência, da capacidade financeira do Estado, face os movimentos internacionais do capital. O período estudado assistiu a passagem da fase ascendente para a descendente do ciclo de longo prazo do capitalismo. As mudanças aí compreendidas trouxeram impactos vários ao sistema econômico do país mas, sobretudo, o comprometimento financeiro do Estado através do endividamento público externo e da estatização do

endividamento externo privado, facilitado pelas condições do mercado financeiro nos anos setenta.

Apresentou-se, também, como característica do período estudado, a questão da instabilidade da economia, seja quanto ao nível da atividade econômica seja quanto ao nível dos preços, em grau mais elevado do que havia sido conhecido antes, acompanhada de política econômica que levou a redução do produto e aumento da inflação, com graves conseqüências sobre a já desamparada grande parte da sociedade. Esse processo trouxe, ainda, como resultado, maior fragilidade dos mecanismos de financiamento das ações do Estado, em especial das relacionadas com a redistribuição de renda e riqueza.

Os gastos sociais estão associados seja a mecanismos de distribuição igualitária de oportunidades, a exemplo do sistema educacional, seja a puros mecanismos de proteção social, sem consideração redistributiva, como é o caso do sistema de aposentadoria por tempo de serviço, seja a mecanismos redistributivos, como é o caso das pensões pagas pelo sistema previdenciário, sem relação com esquemas contributivos, a pessoas sem rendimento e o caso dos programas de alimentação subsidiada.

Observou-se grande complexidade na organização e funcionamento dos aparelhos estatais responsáveis pelos

gastos sociais, especialmente em razão do processo de distribuição de tarefas entre os diferentes níveis político-administrativos do Estado - União, Estados e Municípios. Essas questões organizativas levam, inevitavelmente, a grandes desperdícios de recursos de reconhecida escassez.

Os resultados do estudo empírico efetuado, seja sobre os gastos e seu financiamento seja sobre os indicadores reais de desempenho dos aparelhos estatais responsáveis pelos gastos sociais, permitem apontar ainda para as seguintes características do Estado capitalista brasileiro:

- em que pese o caráter anti-popular do regime político durante o período estudado, bem como o agravamento da crise econômica, com conseqüências diretas sobre o sistema de financiamento público, houve ampliação dos "gastos de bem-estar" ou, pelo menos, assegurou-se prioridade a eles quando comparados com outros programas públicos;

- em face do baixíssimo nível de renda da maioria da população, os programas de "welfare" se apresentam como mecanismos de preservação da sobrevivência, ainda que insatisfatórios diante das precárias condições de vida; esta característica contrasta com o "welfare desenvolvido" em que

predomina o caráter de nivelamento de condições de vida, mas acima do nível de mera sobrevivência;

- na distribuição de tarefas entre a União, os estados e os municípios observou-se: de um lado, a maior participação, no caso da União, dos gastos sociais no total de gastos, em relação aos estados e aos municípios, em virtude da importância do sistema de previdência e de saúde; e, de outro lado, percebeu-se um crescimento na participação dos gastos sociais no total de gastos dos níveis locais de governo, resultante não só de um processo de redistribuição dos recursos tributários em favor dessas instâncias do aparelho estatal, mas também de um grau de endividamento crescente dos níveis estadual e municipal.

Na segunda metade dos anos oitenta, como consequência do processo de liberalização política, o grande debate nacional se deu em torno da Constituição promulgada em outubro de 1988. No que se refere ao financiamento público e a distribuição de encargos entre as diversas esferas políticas, procurou-se concretizar objetivos do período da ditadura, tanto no sentido de descentralizar a disponibilidade de recursos, marcadamente concentrados na União, quanto de estabelecer condições para a execução, pelos governos locais, de programas públicos, como em geral os relacionados com os "gastos de bem-estar", cuja administração é mais adequada nesses níveis de governo.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBUQUERQUE, M. C. C. de (1989) - Gastos sociais no Brasil: habitação e saneamento. Planejamento e Políticas Públicas, 1(6). Brasília, IPEA.
- ALMEIDA, M. H. T. DE (1983) - É tempo de novos direitos. Novos Estudos, 2(7). São Paulo, CEBRAP.
- ALTVATER, E. (1975) - Remarques sur quelques problèmes posés par l'interventionisme étatique. In: VINCENT, J.-M et alii (orgs.) L'État contemporain et le marxisme. Paris, François Maspero.
- BRECK, L. (1987) - O desequilíbrio da economia internacional nos anos 80. Pesquisa e Planejamento Econômico, 17(1). Brasília, IPEA.
- BAER, W. (1966) - A industrialização e o desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- (1973) - A recente experiência brasileira de desenvolvimento. Pesquisa e Planejamento Econômico, 3(2). Rio de Janeiro, IPEA.
- BAER, W. et alii (1973) - As modificações no papel do Estado na economia brasileira. Pesquisa e Planejamento Econômico, 3(4): dezembro. Rio de Janeiro, IPEA.

BANDAROVSKY, S. H. (1990) - Indicadores de Habitação e Saneamento Básico. In: Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS / Comissão Econômica para América Latina e Caribe - CEPAL. Brasil: Indicadores sociais selecionados. (Política Social em Tempo de Crise: Articulação Institucional e Descentralização), Brasília, CEPAL.

BARROS, J. R. M. DE & MELLO, M. C. B. DE (1984) - A revolução de 1964 e a economia, mimeo, São Paulo.

BATISTA, J. C. (1987) - A estratégia de ajustamento externo do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento. Revista de Economia Política, 7(2), abril-junho. São Paulo, Brasiliense.

BELLUZZO, L. G. M. & COUTINHO, R. (1982) - Desenvolvimento capitalista no Brasil; ensaios sobre a crise, 2 vols., São Paulo, Brasiliense.

BOBBIO, N. & BOVERO, M. (1986) - Sociedade e Estado na filosofia política moderna, São Paulo, Brasiliense.

BOCCARA, P. (1978) - Estudos sobre o capitalismo monopolista de Estado, Lisboa, Estampa.

CANDAL, A. (1977) - A industrialização brasileira - diagnóstico e perspectivas. In: VERSIANI, F. R. & BARROS,

J. R. M. DE - Formação Econômica do Brasil; a experiência da industrialização, Saraiva, São Paulo.

CASTRO, A. B. DE & SOUZA, F. E. P. DE - (1985) - A economia brasileira em marcha forçada, Rio de Janeiro, Paz e Terra.

CASTRO, C. de M. (1986) - O que está acontecendo com a educação no Brasil? In: BACHA, E. L. & KLEIN, H. S. (orgs.) - A transição incompleta: Brasil desde 1945, Paz e Terra, Rio de Janeiro.

CEPAL/BNDE (1967) - Brasil 1966 - A evolução recente da economia brasileira, mimeo.

COUTINHO, L. G. & BELLUZZO, L. G. DE M. (1982) - Política econômica, inflexões e crise: 1974-1981. In: BELLUZZO, L. G. & COUTINHO, R. - Desenvolvimento capitalista no Brasil; ensaios sobre a crise, Brasiliense, São Paulo.

COUTINHO, M. C. (1984) - Previdência social. Análise Conjuntural, 6(12), dez, Curitiba, IPARDES.

----- (1986) - A previdência social em xeque: uma análise a partir da adequação dos mecanismos de financiamento. Revista de Economia Política, 6(4), out.-dez, São Paulo, Brasiliense.

- (1986a) - Financiamento de programas sociais, com especial atenção ao atendimento médico, mimeo, Campinas.
- COUTINHO, M. C. & SALM, C. (1986) - Previdência social. In: BACHA, E. & KLEIN, H. S. - A transição incompleta: Brasil desde 1945, volume II, Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- CROUCH, C. (ed.) (1979) - State and economy in contemporary capitalism, New York, St. Martin's.
- CRUZ, P. D. C. (1984) - Dívida externa e política econômica - a experiência brasileira nos anos setenta, São Paulo, Brasiliense.
- DRAIBE, S. (1985) - Rumos e metamorfoses; Estado e industrialização no Brasil: 1930/1960, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- DUMONT, J-P. (1987) - L'impact de la crise économique sur les systèmes de protection sociale, Paris, 2e. ed., Economica.
- FISHLOW, A. (1986) - A economia política do ajustamento brasileiro aos choques do petróleo: uma nota sobre o período 1974/84. In: Pesquisa e Planejamento Econômico, 16(3), dezembro, Rio de Janeiro, IPEA.
- FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE (1988) - Indicadores, 7(6).

----- (1979) - Estatísticas econômicas do governo estadual e municipal, Rio de Janeiro.

----- (1988) - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - 1987, vol. 11, tomo 1, Rio de Janeiro.

----- (1983) - Estatísticas econômicas do setor público, continuação de: Estatísticas econômicas do governo estadual e municipal, anual, v. 1-, 1980-, Rio de Janeiro.

GIVERTZ, H. K. (1972) - Welfare state. In: International Encyclopedia of the Social Sciences, vol. 15/16. New York, The MacMillan Company.

GOMES, G. M. (1988) - Recessão e crescimento nas economias brasileira e nordestina (1980-86), in Revista Pernambucana de Desenvolvimento, 12(2), jul. 1986 / dez. 1988.

GOUGH, I. (1979) - The political economy of the welfare state. London, Macmillan.

----- (1975) - State expenditure in advanced capitalism. New Left Review, 92, agosto.

GUIMARÃES, C. et alii - Perfil da expansão do Estado brasileiro na esfera econômica: 1945-75. Rio de Janeiro, mimeo, IUPERJ.

- HENRIQUE, W. (1985) - Impasses do sistema previdenciário; uma primeira aproximação. Unicamp, Campinas, mimeo, dissertação de mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP.
- HOLLOWAY, J. & PICCIOTTO, S. (eds.) (1978) - State and capital; a marxist debate. London, Edward Arnold.
- INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - IPEA/INOR (1984) - Receita da União - Séries estatísticas - 1972-83, Brasília, IPEA.
- JESSOP, B. (1977) - Recent theories of capitalist state. Cambridge Journal of Economics, vol. 1.
- (1982) - The capitalist state; marxist theories and methods. New York, New York University.
- KING, D. (1988) - O Estado e as estruturas sociais de bem-estar. Novos Estudos, 22, out., São Paulo, CEBRAP.
- LEFF, N. (1983) - A emergência do estado desenvolvimentista brasileiro: o final do século 19. Estudos econômicos, 13(3), set-dez.
- LESSA, C. (1975) - Quinze anos de política econômica, Campinas, Unicamp/Brasiliense.

- LESSA, C. (1978) - A estratégia de desenvolvimento 1974-76 - sonho e fracasso, Rio de Janeiro, mimeo, tese apresentada a Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- MANDEL, E. (1982) - O capitalismo tardio, São Paulo, Abril.
- MEDICI, A. C. (1985) - O financiamento do setor saúde no Brasil: propostas para a Nova República. Revista Brasileira de Estatística, 46(183/184), Rio de Janeiro, IBGE.
- MEDICI, A. C. (1988) - Crise econômica e políticas sociais: a questão da saúde no Brasil, UNICAMP, Campinas, mimeo, tese de mestrado apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP.
- MELLO, J. M. C. DE (1982) - Capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira, São Paulo, Brasiliense.
- MELLO, J. M. C. DE & BELLUZZO, L. G. DE M. (1982) - Reflexões sobre a crise atual. In: BELLUZZO, L. G. DE M. & COUTINHO, R. (orgs.) - Desenvolvimento capitalista no Brasil, vol.1, Brasiliense, São Paulo.
- MENDES, M. J. (1988) - A controvérsia a respeito do caráter fiscal ou financeiro do déficit público brasileiro: três diagnósticos e uma conclusão; in Revista de Finanças Públicas, 48(373), Brasília, Ministério da Fazenda.

MINISTÉRIO DA FAZENDA (1987) - Balanços gerais da União - Exercício de 1986 - Relatório, vol. I, Brasília, Ministério da Fazenda.

----- (1989) - Balanços gerais da União - Exercício de 1988 - Relatório, vol. I, Brasília, Ministério da Fazenda.

O'CONNOR, J. (1977) - USA: a crise do Estado capitalista, Rio de Janeiro, Paz e Terra.

OLIVEIRA, F. DE (1977) - A economia da dependência imperfeita, 2a. ed., Rio de Janeiro, Graal.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES - OCDE (1981) - L'État protecteur en crise, Paris.

PASTORE, J. (1979) - Desigualdade e mobilidade social no Brasil, São Paulo, T. A. Queiroz/EDUSP.

PRZEWORSKI, A. & WALLERSTEIN, M. (1988) - O capitalismo democrático na encruzilhada. Novos Estudos, 22, out., São Paulo, CEBRAP.

SACHS, I. (1969) - Capitalismo de estado e subdesenvolvimento, Petrópolis, Vozes.

SALM, C. L. et alii (1982) - Política econômica e política de emprego. In: SALM, C. et alii - Política de emprego, Instituto Euvaldo Lodi / UERJ, Rio de Janeiro.

- SALM, C. L. & SILVA, L. C. E. (1990) - Introdução. In: Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS / Comissão Econômica para América Latina e Caribe - CEPAL. Brasil: Indicadores sociais selecionados. (Política Social em Tempo de Crise: Articulação Institucional e Descentralização), Brasília, CEPAL.
- SANTOS, W. G. dos (1979) - Cidadania e justiça, Rio de Janeiro, Campus.
- (1986) - Édipo e Sísifo - a trágica condição da política social, mimeo, IUPERJ/SBI, março.
- SELOWSKY, M. (1979) - Who benefits from government expenditures; a case study of Colombia, Oxford University.
- SEPLAN (1985) - I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República - 1986-89 (Projeto), Brasília, SEPLAN.
- SERRA, J. (1982) - Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. In: BELLUZZO, L. G. DE M. & COUTINHO, R. (orgs.) - Desenvolvimento capitalista no Brasil; ensaios sobre a crise, Brasiliense, São Paulo, 1982.
- SECRETARIA DE CONTROLE DAS EMPRESAS ESTATAIS - SEST (1981) - Cadastro das empresas estatais. Brasília.

- (1982) - Relatório das atividades da SEST em 1981,
Brasília.
- (1984) - Relatório anual - 1983, Brasília.
- (1985) - Relatório anual - 1984, Brasília.
- (1986) - Perfil das empresas estatais, Brasília.
- (1987) - Perfil das empresas estatais - vol. 1 1986,
Brasília.
- SILVA, B. A. da (1987) - Um estudo sobre as contribuições
sociais, tese de mestrado apresentada ao Instituto de
Economia Industrial da Universidade Federal do Rio de
Janeiro, mimeo, dezembro de 1987.
- SOUZA, P. R. DE (1982) - Desemprego: um grave problema ainda
não equacionado. In: SALM, C. et alii - Política de
emprego, Instituto Euvaldo Lodi / Universidade do Estado
do Rio de Janeiro - UERJ, Rio de Janeiro.
- STREETEN, P. & BURKI, S. J. (1978) - Basic needs: some
issues. World Development, 6: (3).
- TAVARES, M. DA C. (1983) - Da substituição de importações ao
capitalismo financeiro; ensaios sobre economia
brasileira, 2a. ed., Rio de Janeiro, Zahar.

- (1986) - Acumulação de capital e industrialização no Brasil, 2a. ed., Campinas, UNICAMP.
- & LESSA, C. (s/d) - O desenvolvimento e a política industrial da década de 70 - impasses e alternativas, mimeo, Rio de Janeiro.
- & ASSIS, J. C. (1985) - O grande salto para o caos: a economia política do regime autoritário, Rio de Janeiro, Zahar.
- TEIXEIRA, A. (1981) - Capitalismo monopolista de estado - uma visão crítica. Cadernos de Economia Brasileira, 6, agosto.
- UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS - UNICAMP - NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS - NEPP (1986) - Brasil 1985; relatório sobre a situação social do país, volume 1, Campinas.
- (1987) - Brasil 1985; relatório sobre a situação social do país, volume 2, Campinas.
- (1988) - Brasil 1986; relatório sobre a situação social do país, Campinas.
- (1989) - Brasil 1987; relatório sobre a situação social do país, Campinas.

- WALKER, A. (1983) - Introduction: Public Expenditure, Social Policy and Social Planning. In: WALKER, A. - Public Expenditure and Social Policy; an examination of social spending and social priorities, Heinemann, London, 1983.
- WEIGEL, van B. (1986) - The basic needs approach: overcoming the poverty of Homo oeconomicus. World Development, 14(12).
- WILENSKY, H. L. (1975) - The welfare state and equality; structural and ideological roots of public expenditures, Berkeley, University of California.
- WOLFE, M. (1976) - Desenvolvimento: para que e para quem? - indagações sobre a política social e realidade político-social, Rio de Janeiro, Paz e Terra.

ANEXO 1

Correspondência entre as entidades da administração descentralizada da União e as funções orçamentárias e esquema de apresentação dos dados

Funções orçamentárias

- 1Legislativa
- 2Judiciária
- 3Administração e Planejamento
- 4Agricultura
- 5Comunicações
- 6Defesa Nacional e Segurança Pública
- 7Desenvolvimento Regional
- 8Educação e Cultura
- 9Energia e Recursos Minerais
- 10Habitação e Urbanismo
- 11Indústria, Comércio e Serviços
- 12Relações Exteriores
- 13Saúde e Saneamento
- 14Trabalho
- 15Assistência e Previdência Social
- 16Transporte
- 17Total

Esquema de apresentação dos dados pelas entidades:

P - de acordo com entidades privadas, sob a forma de "demonstração de resultados"

L - de acordo com a Lei 4320/64

Função Sigla Esquema de Nome por extenso da entidade
informações

11	ARTENE	P	Cia. de Artesanato do Nordeste S. A.
9	CAEEB	P	Cia. Auxiliar de Empresas Elétricas Brasileiras
13	CAER	P	Cia. de Águas e Esgotos de Roraima
13	CAERD	P	Cia. de Águas e Esgotos de Rondônia
13	CAESA	P	Cia. de Águas e Esgotos do Amapá
10	CAIXA MA	L	Caixa de Constr. de Casas p/o Pess. do Min. da Marinha
8	CAPEB	L	Coord. de Aperf. de Pessoal de Nível Superior
4	CERSA/AL	P	Centrais de Abastecimento de Alagoas
4	CERSA/AM	P	Centrais de Abastecimento do Amazonas
4	CERSA/BA	P	Centrais de Abastecimento da Bahia
4	CERSA/CA	P	Centrais de Abastecimento de Campinas
4	CERSA/CE	P	Centrais de Abastecimento do Ceará
4	CERSA/DF	P	Centrais de Abastecimento do Distrito Federal
4	CERSA/ES	P	Centrais de Abastecimento do Espírito Santo
4	CERSA/GO	P	Centrais de Abastecimento de Goiás
4	CERSA/MA	P	Centrais de Abastecimento do Maranhão
4	CERSA/MG	P	Centrais de Abastecimento de Minas Gerais

4	CEASA/MS	P	Centrais de Abastecimento do Mato Grosso do Sul
4	CEASA/PA	P	Centrais de Abastecimento do Pará
4	CEASA/PB	P	Centrais de Abastecimento da Paraíba
4	CEASA/PE	P	Centrais de Abastecimento de Pernambuco
4	CEASA/PI	P	Centrais de Abastecimento do Piauí
4	CEASA/PR	P	Centrais de Abastecimento do Paraná
4	CEASA/RJ	P	Centrais de Abastecimento do Rio de Janeiro
4	CEASA/RN	P	Centrais de Abastecimento do Rio Grande do Norte
4	CEASA/RS	P	Centrais de Abastecimento do Rio Grande do Sul
4	CEASA/SC	P	Centrais de Abastecimento de Santa Catarina
4	CEASA/SE	P	Centrais de Abastecimento de Sergipe
8	CEBRACE	L	Centro Brasil. de Construções e Equipamentos Escolares
11	CEBRAE	P	Centro Brasil. de Apoio a Pequena e Média Empresa
8	CEDATE	L	Centro de Desenvolvimento e Apoio Técnico a Educação
3	CEIPN	L	Coord. das empresas incorp. ao patrimônio nacional
13	CEME	L	Central de Medicamentos
8	CENAFOR	L	Fund. Centro Nac. de Aperf. Pessoal p/Form. Profissional
4	CENEA	L	Centro Nacional de Engenharia Agrícola
8	CENESP	L	Centro Nacional de Educação Especial
8	CENTEC	L	Centro de Educação Tecnológica da Bahia
9	CEPEL	P	Centro de Pesquisa de Energia Elétrica
4	CEPLAC	L	Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira
14	CFAS	L	Cons. Fed. das Assistentes Sociais
14	CFB	L	Cons. Fed. de Biblioteconomia
14	CFC	L	Cons. Fed. de Contabilidade
8	CFETCSF	L	Centro Fed. de Educ. Tecnológica Celso S. da Fonseca
8	CFETMG	L	Centro Fed. de Educ. Tecnológica de Minas Gerais
8	CFETPR	L	Centro Fed. de Educ. Tecnológica do Paraná
8	CFETRJ	L	Centro Fed. de Educ. Tecnológica do Rio de Janeiro
14	CFE	L	Cons. Fed. de Farmácia
10	CFIAE	L	Caixa de Financiamento Imobiliário da Aeronáutica
14	CFM	L	Cons. Fed. de Medicina
14	CFMV	L	Cons. Fed. de Medicina Veterinária
14	CFD	L	Cons. Fed. de Odontologia
4	CFP	L	Comissão de Financiamento da Produção
14	CFP	L	Cons. Fed. de Psicólogos
14	CFQ	L	Cons. Fed. de Química
14	CFTR	L	Cons. Fed. dos Técnicos de Administração
4	CIBRAZEM	P	Cia. Brasileira de Armazenamento
4	CINGRA	L	Coord. de Assuntos Internacionais de Agricultura
3	CMB	P	Casa da Moeda do Brasil
14	CMUSICOS	L	Cons. Fed. da Ordem dos Músicos
4	CNC	L	Cons. Nac. de Cooperativismo
9	CNEN	L	Comissão Nacional de Energia Nuclear
8	CNPq	L	Conselho Nacional de Desenv. Cient. e Tecnológico
8	COAGRI	L	Coord. Nac. de Ensino Agropecuário
4	COBAL	P	Companhia Brasileira de Alimentos
7	CODEVASF	P	Companhia de Desenvolvimento do Vale do S. Francisco
14	COFECI	L	Cons. Fed. de Corretores de Imóveis
14	COFECON	L	Cons. Fed. de Economia
14	COFEN	L	Cons. Fed. de Enfermagem

14	COFFITO	L	Cons. Fed. de Fisioterapia e Terapia Ocupacional
8	COL.P.II	L	Colégio Pedro II
4	COLONE	P	Cia. de Colonização do Nordeste
7	CONESG	P	Cia. Nordestina de Serviços Gerais
13	CONESP	P	Cia. Nordestina de Sondagens e Perfurações
14	CONFÉ	L	Cons. Fed. de Estatística
14	CONFEA	L	Cons. Fed. de Engenharia, Arquitetura e Agronomia
14	CONFERE	L	Cons. Fed. dos Representantes Comerciais
9	CPRM	P	Cia. de Pesquisas de Recursos Minerais
11	CVM	L	Comissão de Valores Mobiliários
15	DATAPREV	P	Empresa de Processamento de Dados da Prev. Social
3	DIN	L	Departamento de Imprensa Nacional
16	DNER	L	Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
4	DNOCS	L	Departamento Nacional de Obras contra as Secas
13	DNOS	L	Departamento Nacional de Obras de Saneamento
5	EBN	P	Empresa Brasileira de Notícias
16	EBTU	P	Empresa Brasileira de Transportes Urbanos
16	ECEX	P	Empresa de Engenharia e Construção de Obras Especiais
8	EFEI	L	Escola Federal de Engenharia de Itajuba
8	EFOA	L	Escola de Farmácia e Odontologia de Alfenas
8	EMBRAFIL	P	Empresa Brasileira de Filmes S.A.
4	EMBRAPA	P	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
4	EMBRATER	P	Empresa Brasileira de Extensão Rural
11	EMBRATUR	P	Empresa Brasileira de Turismo
8	EPM	L	Escola Paulista de Medicina
8	ESAL	L	Escola Superior de Agricultura de Lavras
8	ESAM	L	Escola Superior de Agricultura de Mossoró
8	ETFAL	L	Escola Técnica Federal de Alagoas
8	ETFAM	L	Escola Técnica Federal do Amazonas
8	ETFOA	L	Escola Técnica Federal da Bahia
8	ETFC	L	Escola Técnica Federal de Campos
8	ETFCE	L	Escola Técnica Federal do Ceará
8	ETFES	L	Escola Técnica Federal do Espírito Santo
8	ETFGO	L	Escola Técnica Federal de Goiás
8	ETFMA	L	Escola Técnica Federal do Maranhão
8	ETFMT	L	Escola Técnica Federal do Mato Grosso
8	ETFOP	L	Escola Técnica Federal de Ouro Preto
8	ETFPA	L	Escola Técnica Federal do Pará
8	ETFPB	L	Escola Técnica Federal da Paraíba
8	ETFPE	L	Escola Técnica Federal de Pernambuco
8	ETFPEL	L	Escola Técnica Federal de Pelotas
8	ETFPI	L	Escola Técnica Federal do Piauí
8	ETFQRJ	L	Escola Técnica Federal de Química do Rio de Janeiro
8	ETFRN	L	Escola Técnica Federal do Rio Grande do Norte
8	ETFSC	L	Escola Técnica Federal de Santa Catarina
8	ETFSE	L	Escola Técnica Federal de Sergipe
8	ETFSP	L	Escola Técnica Federal de São Paulo
15	FACR	L	Fundação Abrigo do Cristo Redentor
8	FCAPA	L	Faculdade de Ciências Agrárias do Pará
8	FCRB	L	Fundação Casa de Rui Barbosa
8	FENAME	L	Fundação Nacional do Material Escolar

8	FFOD	L	Faculdade Federal de Odontologia de Diamantina
8	FGV	L	Fundação Getúlio Vargas
3	FIBGE	L	Fundação Inst. Bras. de Geografia e Estatística
11	FINEP	P	Financiadora de Estudos e Projetos
13	FIDCRUZ	L	Fundação Oswaldo Cruz
8	FMTM	L	Faculdade de Medicina do Triângulo Mineiro
8	FNDE	L	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
13	FPS	L	Fundação das Pioneiras Sociais
13	FSESP	L	Fundação Serviço de Saúde Pública
8	FUA	L	Fundação Universidade do Amazonas
8	FUB	L	Fundação Universidade de Brasília
8	FUFAC	L	Fundação Universidade Federal do Acre
8	FUFMT	L	Fundação Universidade Federal do Mato Grosso
8	FUFOP	L	Fundação Universidade Federal de Ouro Preto
8	FUFPEL	L	Fundação Universidade Federal de Pelotas
8	FUFPI	L	Fundação Universidade Federal do Piauí
8	FUFS	L	Fundação Universidade Federal de Sergipe
8	FUFSCAR	L	Fundação Universidade Federal de São Carlos
8	FUFV	L	Fundação Universidade Federal de Viçosa
8	FUMA	L	Fundação Universidade do Maranhão
15	FUNABEM	L	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
8	FUNAI	L	Fundação Nacional do Índio
8	FUNARTE	L	Fundação Nacional de Arte
8	FUND.OSO	L	Fundação Osório
13	FUNDACEN	L	Fundação Jorge D. Figueiredo de Seg. e Med. do Trabalho
8	FUNDAJ	L	Fundação Joaquim Nabuco
8	FUNTEVE	L	Fundação Centro Brasileiro de TV Educativa
8	FUNU	L	Fundação Universidade de Uberlândia
8	FURG	L	Fundação Universidade do Rio Grande
16	GEIPOT	P	Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes
4	GERCA	L	Grupo Executivo de Racionalização da Cafeicultura
13	HOSP. PA	P	Hospital das Clínicas de Porto Alegre
13	HOSP. C.R	P	Hospital Cristo Redentor S. A.
13	HOSP. F.	P	Hospital Femina S. A.
13	HOSP. F.A	L	Hospital das Forças Armadas
13	HOSP. N.S	P	Hospital N. S. da Conceição S. A.
11	IAA	L	Instituto do Açúcar e do Alcool
15	IAPAS	L	Instituto de Administração Financ. da Prev. Social
11	IBC	L	Instituto Brasileiro do Café
4	IBDF	L	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
13	INAMPS	L	Instituto de Assist. Médica da Previdência Social
13	INAN	L	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
4	INCRA	L	Instituto Nacional da Reforma Agrária
8	INEP	L	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
4	INMET	L	Instituto Nacional de Meteorologia
11	INPI	L	Instituto Nacional de Propriedade Industrial
15	INPS	L	Instituto Nacional da Previdência Social
3	IPEA	L	Instituto de Planejamento Econômico e Social
15	LBA	L	Fundação Legião Brasileira de Assistência
8	MOBRAL	L	Movimento Brasileiro de Alfabetização
8	PEDE	L	Serviço Especial de Bolsas de Estudos

8	PRORONDO	L	Fundação Projeto Rondon
5	RADIOBRA	P	Empresa Brasileira de Radiodifusão
13	SEMA	L	Secretaria Especial do Meio Ambiente
8	SENAC	L	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
8	SENAI	L	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
8	SENAR	L	Serviço Nacional de Formação Profissional Rural
3	SERPRO	P	Serviço Federal de Processamento de Dados
15	SESC	L	Serviço Social do Comércio
15	SESI	L	Serviço Social da Indústria
10	SUCAD	P	Superintendência de Construção e Admin. Imobiliária
13	SUCAM	L	Superintendência de Campanhas de Saúde Pública
7	SUDAM	L	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
7	SUDECO	L	Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste
7	SUDENE	L	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
4	SUDEPE	L	Superintendência de Desenvolvimento da Pesca
7	SUDESUL	L	Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul
4	SUDHEVEA	L	Superintendência da Borracha
11	SUFRAMA	L	Superintendência da Zona Franca de Manaus
4	SUNAB	L	Superintendência Nacional de Abastecimento
16	SUNAMAM	L	Superintendência Nacional de Marinha Mercante
8	UFAL	L	Universidade Federal de Alagoas
8	UFBA	L	Universidade Federal da Bahia
8	UFCE	L	Universidade Federal do Ceará
8	UFES	L	Universidade Federal do Espírito Santo
8	UFF	L	Universidade Federal Fluminense
8	UFGO	L	Universidade Federal de Goiás
8	UFJF	L	Universidade Federal de Juiz de Fora
8	UFMG	L	Universidade Federal de Minas Gerais
8	UFPA	L	Universidade Federal do Pará
8	UFPB	L	Universidade Federal da Paraíba
8	UFPE	L	Universidade Federal de Pernambuco
8	UFPR	L	Universidade Federal do Paraná
8	UFRJ	L	Universidade Federal do Rio de Janeiro
8	UFRN	L	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
8	UFRPE	L	Universidade Federal Rural de Pernambuco
8	UFRRJ	L	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
8	UFRS	L	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
8	UFSC	L	Universidade Federal de Santa Catarina
8	UFSM	L	Universidade Federal de Santa Maria
8	UNIRIO	L	Universidade do Rio de Janeiro

TOTAL DE ENTIDADES: 210

ANEXO 2

ENTIDADES CONTEMPLADAS NO LEVANTAMENTO RELATIVO À ADMINISTRAÇÃO
DESCENTRALIZADA DA UNIÃO, COM INDICAÇÃO DAS INFORMAÇÕES DISPONÍVEIS

(O nome por extenso da entidade pode ser encontrado no Anexo 1)

FUNÇÃO	ENTIDADE	NOTAS	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
6	AGGC	1						X		
6	AGR	1						X		
6	AGSP	1						X		
11	ARTENE		X	X	X	X	X	X	X	X
9	CAEBB		X	X	X	X	X	X	X	X
13	CAER		X	X	X	X	X	X	X	X
13	CAERD	2	X	X	X	X	X			
13	CEASA		X	X	X	X	X	X	X	X
10	CAIXA MA				X	X	X	X	X	X
8	CAPEB	1		X	X	X	X	X		
4	CEASA/AL		X	X	X	X	X	X	X	X
4	CEASA/AM		X	X	X	X	X	X	X	X
4	CEASA/BA	3	X	X	X	X	X	X		
4	CEASA/CA		X	X	X	X	X	X	X	X
4	CEASA/CE		X	X	X	X	X	X	X	X
4	CEASA/DF	3	X	X	X	X	X	X		
4	CEASA/ES		X	X	X	X	X	X	X	X
4	CEASA/GO		X	X	X	X	X	X	X	X
4	CEASA/MA		X	X	X	X	X	X	X	X
4	CEASA/MG	3	X	X	X	X	X	X		
4	CEASA/MS				X	X	X	X	X	X
4	CEASA/PA		X	X	X	X	X	X	X	X
4	CEASA/PB		X	X	X	X	X	X	X	X
4	CEASA/PE		X	X	X	X	X	X	X	X
4	CEASA/PI		X	X	X	X	X	X	X	X
4	CEASA/PR		X	X	X	X	X	X	X	X
4	CEASA/RJ		X	X	X	X	X	X	X	X
4	CEASA/RN		X	X	X	X	X	X	X	X
4	CEASA/RS		X	X	X	X	X	X	X	X
4	CEASA/SC		X	X	X	X	X	X	X	X
4	CEASA/SE		X	X	X	X	X	X	X	X
8	CEBRACE	4		X	X	X				
11	CEBRAE		X	X	X	X	X	X	X	X
8	CEDATE	1 e 5						X		
3	CEIPN	1		X	X	X	X	X		
13	CEME	1		X	X		X	X		
8	CENAFOR			X	X	X	X	X	X	X
4	CENEA	1		X	X	X	X	X		
8	CENESP	1		X	X	X	X	X		
8	CENTEC			X	X	X	X	X	X	X
9	CEPEL		X	X	X	X	X	X	X	X
4	CEPLAC	1		X	X	X	X	X		

14	CFAS	1		X	X	X	X	X		
14	CFB	1		X	X	X	X	X		
14	CFC	1		X	X	X	X	X		
8	CFETCSF						X	X		
8	CFETMG			X	X	X	X	X	X	X
8	CFETPR			X	X	X	X	X	X	X
8	CFETRJ			X	X	X	X		X	X
14	CFE	1		X	X	X	X	X		
10	CFIAE						X	X	X	X
14	CFM	1		X	X	X	X	X		
14	CFMV	1		X	X	X	X	X		
14	CFNUTRI	1					X	X		
14	CFO	1		X	X	X	X	X		
4	CFP			X	X	X	X	X		
14	CFPSI	1		X	X	X	X	X		
14	CFQ	1		X	X	X	X	X		
14	CFTA	1		X	X	X	X	X		
4	CIBRAZEM		X	X	X	X	X	X	X	X
4	CINGRA	1		X	X	X	X	X		
3	CMB			X	X	X	X	X	X	X
14	CMUSICOS	1		X	X	X	X	X		
4	CNC	1		X	X	X	X	X		
9	CNEN			X	X	X	X	X	X	X
8	CNPq			X	X	X	X	X	X	X
8	COAGRI	1		X	X	X	X	X		
4	COBAL		X	X	X	X	X	X	X	X
11	CODEASA						X	X	X	X
11	CODEBAR							X	X	X
11	CODESAIM						X	X	X	X
7	CODEVASF		X	X	X	X	X	X	X	X
14	COFECI	1		X	X	X	X	X		
14	COFECON	1		X	X	X	X	X		
14	COFEN	1		X	X	X	X	X		
14	COFFITO	1		X	X	X	X	X		
8	COL.P.II			X	X	X	X	X	X	X
4	COLONE		X	X	X	X	X	X	X	X
7	CONESG		X	X	X	X	X	X	X	X
13	CONESP		X	X	X	X	X	X	X	X
14	CONFEE	1		X	X	X	X	X		
14	CONFEA	1		X	X	X	X	X		
14	CONFERE	1		X	X	X	X	X		
9	CPRM		X	X	X	X	X	X	X	X
11	CVM			X	X	X	X	X	X	X
15	DATAPREV		X	X	X	X	X	X	X	X
3	DIN	1		X	X	X	X	X		
16	DNER			X	X	X	X	X	X	X
4	DNOCS			X	X	X	X	X	X	X
13	DNOS			X	X	X	X	X	X	X
5	EBN				X	X	X	X	X	X
16	EBTU		X	X	X	X	X	X	X	X
16	ECEX		X	X	X	X	X	X	X	X

8	EFEI		X	X	X	X	X	X
8	EFOR		X	X	X	X	X	X
8	EMBRASIL	X	X	X	X	X	X	X
4	EMBRAPA	X	X	X	X	X	X	X
4	EMBRATER	X	X	X	X	X	X	X
11	EMBRATUR	X	X	X	X	X	X	X
8	EPM		X	X	X	X	X	X
8	ESAF	1	X	X		X	X	
8	ESAL		X	X	X	X	X	X
8	ESAM		X	X	X	X	X	X
8	ETFAL		X	X	X	X	X	X
8	ETFAM		X	X	X	X	X	X
8	ETFBA		X	X	X	X	X	X
8	ETFC		X	X	X	X	X	X
8	ETFCE		X	X	X	X	X	X
8	ETFES		X	X	X	X	X	X
8	ETFGO		X	X	X	X	X	X
8	ETFMA		X	X	X	X	X	X
8	ETFMT		X	X	X	X	X	X
8	ETFOP		X	X	X	X	X	X
8	ETFPA		X	X	X	X	X	X
8	ETFPB		X	X	X	X	X	X
8	ETFPE		X	X	X	X	X	X
8	ETFPEL		X	X	X	X	X	X
8	ETFPI		X	X	X	X	X	X
8	ETFQRJ		X	X		X	X	X
8	ETFRN		X	X	X	X	X	X
8	ETFSC		X	X	X	X	X	X
8	ETFSE		X	X	X	X	X	X
8	ETFSP		X	X	X	X	X	X
15	FACR		X	X	X	X	X	X
8	FHE	6					X	X
8	FCAPA		X	X	X	X	X	X
8	FCRB		X	X	X	X	X	X
8	FENAME	7	X	X	X	X	X	
8	FFFCMPA					X	X	X
8	FFOD		X	X	X	X	X	X
8	FGV		X	X	X	X	X	X
10	FHE	8				X		
3	FIDGE		X	X	X	X	X	X
11	FINEP	X	X	X	X	X	X	X
13	FIOCRUIZ		X	X	X	X	X	X
8	FMTM		X	X	X	X	X	X
8	FNDE		X	X	X	X	X	X
8	FPP					X	X	X
13	FPS	9	X	X	X	X	X	X
13	FSESP		X	X	X	X	X	X
8	FUA		X	X	X	X	X	X
8	FUB		X	X	X	X	X	X
8	FUFAC		X	X	X	X	X	X
8	FUFMS			X	X	X	X	X

8 FUFMT		X	X	X	X	X	X	X
8 FUFOP		X	X	X	X	X	X	X
8 FUFPEL		X	X	X	X	X	X	X
8 FUFPI		X	X	X	X	X	X	X
8 FUFRON	10						X	X
8 FUGS		X	X	X	X	X	X	X
8 FUFSCAR		X	X	X	X	X	X	X
8 FUFV		X	X		X	X	X	X
8 FUMA		X	X	X	X	X	X	X
15 FUNABEM		X	X	X	X	X	X	X
8 FUNAI		X	X	X	X	X	X	X
8 FUNARTE		X	X	X	X	X	X	X
8 FUNCEP					X	X	X	X
8 FUND.OSO		X	X	X	X	X	X	X
13 FUNDACEN		X	X	X	X	X	X	X
8 FUNDAL		X	X	X	X	X	X	X
8 FUNTEVE		X	X	X	X	X	X	X
8 FUNV		X	X	X	X	X	X	X
8 FURG		X	X	X	X	X	X	X
16 GEIPOT	X	X	X	X	X	X	X	X
4 GERCA		X	X		X	X	X	X
13 HOSP PA	X	X	X	X	X	X	X	X
13 HOSP.C.R	X	X	X	X	X	X	X	X
13 HOSP.F.	X	X	X	X	X	X	X	X
13 HOSP.F.A	1	X	X	X	X	X		
13 HOSP.N.S	X	X	X	X	X	X	X	X
11 IAA		X	X		X	X	X	X
15 IAPAS		X	X	X	X	X	X	X
11 IBC		X	X	X	X	X	X	X
4 IBDF		X	X	X	X	X	X	X
8 INAE	7				X	X		
13 INAMPS		X	X	X	X	X	X	X
13 INAN		X	X	X	X	X	X	X
4 INCRA		X	X	X	X	X	X	X
8 INEP	1	X	X	X	X	X		
4 INMET	1	X	X	X	X			
11 INMETRO					X	X	X	X
11 INPI		X	X	X	X	X	X	X
15 INPS		X	X	X	X	X	X	X
3 IPEA		X	X	X	X	X	X	X
15 LBA		X	X	X	X	X	X	X
8 MOBRAL		X	X	X	X	X	X	X
8 PEBE	1	X	X	X	X	X		
8 PREMESU	4		X	X				
8 PRO-MEM				X	X	X	X	X
8 PRORONDO		X	X	X	X	X	X	X
5 RADIOBRA	X	X	X	X	X	X	X	X
11 SEI	1				X	X		
13 SEMA	1	X	X	X	X	X		
8 SENAC	1	X	X	X	X	X		
8 SENAI	1	X	X	X	X	X		

8 SENAR	1		X	X	X	X	X		
3 SERPRO		X	X	X	X	X	X	X	X
15 SESC	1		X	X	X	X	X		
15 SESI	1		X	X	X	X	X		
8 SOC. EDUC						X	X	X	X
10 SUCAD	1	X	X	X	X	X	X		
13 SUCAM	1		X	X	X	X	X		
7 SUDAM			X	X	X	X	X	X	X
7 SUDECO			X	X	X	X	X	X	X
7 SUDENE			X	X	X	X	X	X	X
4 SUDEPE			X	X	X	X	X	X	X
7 SUDESUL			X	X	X	X	X	X	X
4 SUDHEVER			X	X	X	X	X	X	X
11 SUFRAMA			X	X	X	X	X	X	X
4 SUNAB			X	X	X	X	X	X	X
16 SUNAMAM	1		X	X	X	X	X		
8 UFAL			X	X	X	X	X	X	X
8 UFBA			X	X	X	X	X	X	X
8 UFCE			X	X	X	X	X	X	X
8 UFES			X	X	X	X	X	X	X
8 UFF			X	X	X	X	X	X	X
8 UFGO			X	X	X	X	X	X	X
8 UFJF			X	X	X	X	X	X	X
8 UFMG			X	X	X	X	X	X	X
8 UFPA			X	X	X	X	X	X	X
8 UFPB			X	X	X	X	X	X	X
8 UFPE			X	X	X	X	X	X	X
8 UFPR			X	X	X	X	X	X	X
8 UFRJ			X	X	X	X	X	X	X
8 UFRN			X	X	X	X	X	X	X
8 UFRPE			X	X	X	X	X	X	X
8 UFRRJ			X	X	X	X	X	X	X
8 UFRS			X	X	X	X	X	X	X
8 UFSC			X	X	X	X	X	X	X
8 UFSM			X	X	X	X	X	X	X
8 UNIRIO			X	X	X	X	X	X	X

Notas sobre as omissões de dados

1 - Entidade excluída do Cadastro da SEST, a partir de 1983, pelo fato de ser órgão autônomo, entidade privada que recebe contribuição parafiscal ou autarquia responsável pela fiscalização das profissões liberais (ver Metodologia sobre maiores informações).

2 - Entidade excluída do Cadastro da SEST, por ter sido transferida para a administração estadual.

3 - Entidade excluída do Cadastro da SEST, a partir de 1983, pelo fato de o controle acionário ser dos governos estaduais.

4 - Entidade excluída do Cadastro da SEST por fusão do CEBRACE com a

PREMESU, resultando na criação do CEDATE.

5 - Entidade criada em 8/10/81; ver nota 4.

6 - Entidade criada em 18.4.83.

7 - Entidade excluída do Cadastro da SEST por fusão da FENAME com o INAE, resultando na criação da FAE.

8 - Entidade constituída em 1.6.81 pelo Decreto nº 86.050.

9 - Entidade constituída em 30.12.80 pelo Decreto nº 85.603.

10 - Entidade criada em 8.7.82.

TABELA 1

BRASIL - Taxas anuais de crescimento do Produto Interno Bruto-PIB

1970-89

Ano	Taxa anual	Índice 1970=100	Média móvel trienal	Taxa anual da média móvel trienal
AUGE				
1970	8,8	100,0		
1971	11,3	111,3	111,9	
1972	11,9	124,5	125,9	12,5
1973	14,0	142,0	140,0	11,2
DESACELERAÇÃO				
1974	8,2	153,6	152,4	8,8
1975	5,2	161,6	164,5	7,9
1976	10,3	178,3	175,6	6,8
1977	4,9	187,0	187,2	6,6
1978	5,0	196,3	197,7	5,6
1979	6,8	209,7	211,7	7,1
1980	9,2	229,0	219,2	3,6
RECESSÃO				
1981	-4,4	218,9	222,8	1,6
1982	,7	220,4	217,4	-2,4
1983	-3,4	212,9	219,0	,7
RECUPERAÇÃO				
1984	5,0	223,6	226,2	3,3
1985	8,3	242,2	242,0	7,0
1986	7,5	260,3	257,4	6,3
ESTAGNAÇÃO				
1987	3,6	269,7	266,6	3,6
1988	0,0	269,7	272,9	2,4
1989	3,6	279,4	274,5	,6

Fonte: Indicadores IBGE, vol.8, núm. 12, dez/89, págs. 102-103. O crescimento de 1989 foi divulgado em "Brasil - Produto Interno Bruto Trimestral - 1989 - quarto trimestre", março de 1990 (IBGE). O valor de 1970 é da Fundação Getúlio Vargas.

TABELA 2

BRASIL - GASTOS SOCIAIS E GASTOS TOTAIS, DA UNIÃO, DOS ESTADOS E DOS MUNICÍPIOS - 1975-84 - Como % do PIB e por habitante

ANO	GASTOS		GASTOS * GASTOS *		ÍNDICE 1975=100	
	SOCIAIS	TOTAIS	SOCIAIS	TOTAIS	G.SOCIAIS	G.TOTAIS
	S/PIB	S/PIB	P/HABIT.	P/HABIT.	P/HABIT.	P/HABIT.
1975	5,5	18,8	1234,2	4237,7	100,0	100,0
1976	5,9	18,7	1409,0	4471,6	114,2	105,5
1977	6,1	17,9	1534,4	4499,0	124,3	106,2
1978	6,4	18,4	1648,3	4705,9	133,5	111,0
1979	6,9	17,7	1856,3	4745,8	150,4	112,0
1980	6,4	18,3	1733,8	4998,1	140,5	117,9
1981	7,2	18,2	1819,7	4603,4	147,4	108,6
1982	7,2	18,7	1877,7	4891,2	152,1	115,4
1983	7,6	19,9	1774,8	4650,2	143,8	109,7
1984	6,9	18,6	1538,8	4125,2	124,7	97,3

FONTE DOS DADOS BÁSICOS: Ministério da Fazenda e IBGE

* Cruzados de 1986.

Nota: Sobre os agrupamentos dos gastos, ver tabela 3. Os gastos da União, nesta tabela, referem-se apenas à administração centralizada.

TABELA 3

BRASIL - GASTOS ESTATAIS SEGUNDO AS ÁREAS DE ATUAÇÃO DO ESTADO

União, Estados e Municípios - Administrações centralizadas e descentralizadas - 1975-86

Em percentagens do Produto Interno Bruto a preços de mercado

ANO	GASTOS GERAIS	GASTOS C/ FUNÇÕES CLÁSSICAS	GASTOS C/ PROMOÇÃO DO DESENV	GASTOS SOCIAIS	TOTAL
1975	4,1	2,7	6,5	5,5	18,8
1976	3,5	2,6	6,7	5,9	18,7
1977	3,3	2,3	6,2	6,1	17,9
1978	3,6	2,3	8,7	12,7	27,4
1979	3,6	2,2	7,5	14,1	27,4
1980	4,1	2,0	7,9	13,3	27,5
1981	3,2	2,0	7,5	14,8	27,7
1982	3,3	2,2	7,7	15,0	28,4
1983	4,3	2,2	7,0	14,4	28,0
1984	3,6	2,0	7,0	13,0	25,8
1985	1,4	1,2	3,9	2,8	9,2
1986	4,4	1,3	5,7	3,4	14,8

FONTES DOS DADOS BÁSICOS: Ministério da Fazenda, SEST e IBGE

Gastos gerais: Função Administração e Planejamento e Reserva de Contingência.

Gastos com funções clássicas: Funções Legislativa, Judiciária, Defesa Nacional e Segurança Pública e Relações Exteriores.

Gastos com a promoção do desenvolvimento: Funções Agricultura, Comunicações, Desenvolvimento regional, Energia e recursos minerais, Indústria, Comércio e Serviços e Transporte.

Gastos sociais: Educação e Cultura, Habitação e urbanismo, Saúde e Saneamento, Trabalho e Assistência e Previdência.

TABELA 4

BRASIL - Receita, despesa e déficit/superávit da União, dos Estados e dos Municípios

1975-84 - Cr\$ mil

Ano	Receita			Despesa			Déficit/Superávit			Déficit / Superávit		
							Valor			% da receita		
	União	Estado	Municíp	União	Estado	Municíp	União	Estado	Municíp.	União	Estado	Município
1975	101	78	10	104	82	12	-3,0	-3,9	-2,0	-3,0	-5,0	-19,4
1976	172	117	17	168	117	21	4,3	-,2	-3,3	2,5	-,2	-19,0
1977	253	173	28	248	168	30	5,1	5,3	-2,1	2,0	3,1	-7,6
1978	354	255	43	356	260	48	-1,7	-4,9	-4,4	-,5	-1,9	-10,1
1979	544	394	65	494	459	74	50,1	-65,7	-9,0	9,2	-16,7	-13,8
1980	1221	784	155	1191	904	179	30,3	-120,3	-23,3	2,5	-15,3	-15,0
1981	2335	1573	307	2255	1881	362	80,0	-307,9	-54,3	3,4	-19,6	-17,7
1982	4728	3335	647	4620	4167	772	107,9	-832,1	-124,6	2,3	-25,0	-19,3
1983	11580	7063	1370	11105	10862	1680	475,4	-3799,0	-310,0	4,1	-53,8	-22,6
1984	35972	23306	4344	33817	33988	5383	2154,8	-10682,1	-1038,9	6,0	-45,8	-23,9

Nota: a receita não inclui operações de crédito. No caso da União trata-se apenas da administração centralizada; quanto à administração descentralizada, ver a tabela 6.

FONTES: União - IPER/INOR; Estados e Municípios - IBGE.

TABELA 5

BRASIL - DIMENSÃO DO SETOR PÚBLICO - GASTOS - 1984

=====

<u>União</u>	Cr\$ bilhões	%
Administração centralizada		
Gastos brutos	33,8	
Menos:		
Transferências para os Estados	5,0	
Transferências para os Municípios	0,6	
Transferências para a administração descentralizada	1,5	
Gastos líquidos	26,7	28,2
Administração descentralizada	28,5	30,1
<u>Estados</u>	34,0	35,9
<u>Municípios</u>	5,4	5,7
	-----	-----
	94,6	100,0

=====

FONTE DOS DADOS BÁSICOS: Ministério da Fazenda, SEST e IBGE

TABELA 6

BRASIL - Receita, despesa e déficit/superávit da administração descentralizada da União - 1978-84 - Cr\$ mil

Ano	Receita	Despesa	Déficit/	Déficit/ Superávit
			Superávit	% da receita
1978	269	327	-59	-21,9
1979	499	576	-77	-15,5
1980	982	1132	-150	-15,2
1981	1905	2341	-436	-22,9
1982	3958	4949	-990	-25,0
1983	7984	9659	-1675	-21,0
1984	24033	28466	-4433	-18,4

Nota: a receita não inclui as operações de crédito.

FONTE DOS DADOS BÁSICOS: Secretaria de Controle de Empresas - Estatais - SEST

TABELA 7

BRASIL-GASTOS DA UNIÃO SEGUNDO AS ÁREAS DE ATUAÇÃO (ADM.CENTRALIZADA)

Em percentagens

ANO	GASTOS GERAIS	GASTOS C/ FUNÇÕES CLÁSSICAS	GASTOS C/ PROMOÇÃO DO DESENV	GASTOS SOCIAIS	TOTAL
1975	21,3	16,3	42,0	20,4	100,0
1976	18,0	15,4	43,6	23,0	100,0
1977	17,1	13,2	42,9	26,8	100,0
1978	17,5	12,9	41,8	27,8	100,0
1979	19,7	12,7	37,7	30,0	100,0
1980	21,1	11,1	44,0	23,9	100,0
1981	16,5	11,1	42,2	30,1	100,0
1982	14,4	13,0	43,5	29,2	100,0
1983	22,4	12,6	39,3	25,8	100,0
1984	17,1	13,1	43,5	26,3	100,0
1985	15,3	12,7	42,0	30,0	100,0
1986	29,8	8,8	38,5	22,9	100,0

FONTE: MINISTÉRIO DA FAZENDA - Anuário Econômico-Fiscal e Balanço

Nota: Sobre os agrupamentos dos gastos, ver tabela 3.

TABELA 8

BRASIL-GASTOS DA UNIÃO (ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA), SEGUNDO AS ÁREAS DE ATUAÇÃO DO ESTADO

1975-86 Índices de evolução dos valores reais - 1975 = 100

ANO	GASTOS GERAIS	GASTOS C/ FUNÇÕES CLÁSSICAS	GASTOS C/ PROMOÇÃO DO DESENV	GASTOS SOCIAIS	TOTAL
1975	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1976	95,8	107,0	117,7	127,8	113,3
1977	94,4	95,7	120,7	155,6	118,1
1978	100,0	96,6	121,3	166,3	121,9
1979	107,1	90,0	104,0	170,5	115,9
1980	130,8	89,8	138,7	155,0	132,4
1981	92,4	81,4	120,1	176,8	119,4
1982	84,2	99,8	129,5	179,2	125,1
1983	123,8	91,1	110,5	149,8	118,2
1984	84,8	84,7	109,2	136,0	105,4
1985	89,8	97,0	125,0	184,0	124,9
1986	313,5	120,8	205,8	252,5	224,4

FONTE: Ministério da Fazenda - Anuário Econômico-Fiscal e Balanço-1986

Nota: Sobre os agrupamentos dos gastos, ver tabela 3.

TABELA 9

BRASIL-GASTOS DA UNIÃO (ADMINISTRAÇÃO DESCENTRALIZADA), SEGUNDO AS ÁREAS DE ATUAÇÃO - 1978-84 Em percentagens

ANO	GASTOS GERAIS	GASTOS C/ FUNÇÕES CLÁSSICAS	GASTOS C/ PROMOÇÃO DO DESENV	GASTOS SOCIAIS	TOTAL
1978	2,1	0.0	28,6	69,3	100,0
1979	1,8	0.0	24,1	74,1	100,0
1980	2,1	0.0	21,7	76,2	100,0
1981	2,2	0.0	17,9	80,0	100,0
1982	1,9	,0	17,6	80,5	100,0
1983	2,0	0.0	14,6	83,4	100,0
1984	1,8	0.0	14,8	83,5	100,0

Fonte dos dados básicos: Secretaria de Controle das Empresas Estatais

Nota: Sobre os agrupamentos dos gastos, ver tabela 3.

TABELA 10

BRASIL-GASTOS DA UNIÃO (ADMINISTRAÇÃO DESCENTRALIZADA), SEGUNDO AS ÁREAS DE ATUAÇÃO - 1978-84 Índices de evolução dos valores reais 1978=100

ANO	GASTOS GERAIS	GASTOS C/ FUNÇÕES CLÁSSICAS	GASTOS C/ PROMOÇÃO DO DESENV	GASTOS SOCIAIS	TOTAL
1978	100,0		100,0	100,0	100,0
1979	98,3		96,4	122,3	114,4
1980	114,6		85,2	123,5	112,3
1981	114,8		69,1	127,7	110,7
1982	109,1		73,7	138,9	119,6
1983	85,7		46,8	110,5	91,7
1984	67,3		40,8	95,4	79,2

Fonte dos dados básicos-Secretaria de Controle das Empresas Estatais

Nota: Sobre os agrupamentos dos gastos, ver tabela 3.

TABELA 11

BRASIL - GASTOS DA UNIÃO (ADMINISTRAÇÃO DESCENTRALIZADA), SEGUNDO AS FUNÇÕES - 1978-84

Índices de evolução dos valores reais - 1978=100

FUNCOES	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Legislativa							
Judiciária							
Adm. e Planejamento	100,0	98,3	114,6	114,8	109,1	85,7	67,3
Agricultura	100,0	99,1	110,8	105,8	109,4	73,5	70,5
Comunicações	100,0	172,9	149,0	117,7	145,1	104,9	91,5
Defesa Nacional e Seg.Públ.							
Desenv. regional	100,0	211,4	114,1	76,3	94,6	110,0	104,4
Educação e cultura	100,0	98,8	91,1	91,6	112,5	79,9	67,1
Energia e rec. minerais	100,0	93,1	98,5	92,2	116,4	103,2	87,9
Habituação e urbanismo	100,0	143,3	455,4	517,7	572,3	398,5	328,0
Indústria, com. e serviços	100,0	77,9	40,8	73,6	55,9	57,9	55,3
Relações exteriores							
Saúde e saneamento	100,0	125,8	126,2	120,2	123,3	95,3	94,7
Trabalho	100,0	103,1	102,9	99,8	120,7	0,0	0,0
Assistência e previdência	100,0	128,1	132,0	141,6	153,1	126,7	104,9
Transporte	100,0	94,1	80,2	55,2	61,4	32,5	25,5
Total	100,0	114,4	112,3	110,7	119,6	91,7	79,2

FONTE DOS DADOS BÁSICOS: SEPLAN/SEST - Cadastros das empresas estatais

TABELA 12

BRASIL - GASTOS DA UNIÃO (ADMINISTRAÇÃO DESCENTRALIZADA) -
 IMPORTÂNCIA, EM TERMOS DE GASTOS, DAS ENTIDADES CUJAS INFORMAÇÕES
 DEIXARAM DE CONSTAR, A PARTIR DE 1983, DO CADASTRO DA SEST, SEGUNDO AS
 FUNÇÕES ORÇAMENTÁRIAS - 1982 - Cr\$ mil e percentagens

FUNÇÕES	VALOR	Z S/GASTOS	VALOR DA	Z S/VALOR DA
			FUNÇÃO	FUNÇÃO
Administr. e planejamento	3,0	0,1	94,6	3,2
Agricultura	12,5	0,3	279,0	4,5
Defesa e segurança	0,1	0,0	0,1	100,0
Educação e cultura	73,6	1,5	571,0	12,9
Ind., com. e serviços	1,7	0,0	50,1	3,4
Saúde e saneamento	42,6	0,9	860,0	4,9
Trabalho	14,9	0,3	14,9	100,0
Assistência e previdência	125,9	2,5	2.520,4	5,0
Transporte	209,9	4,2	480,0	43,7
Sub-total	484,1	9,8	4.870,0	
Total	4.949,0	100,0		

FONTE DOS DADOS BÁSICOS - Secretaria de Controle das Empresas Estatais

TABELA 13

BRASIL-GASTOS DOS ESTADOS DA FEDERAÇÃO SEGUNDO AS ÁREAS DE ATUAÇÃO

1975-84 - Índices de evolução dos valores constantes - 1975=100

ANO	GASTOS GERAIS	GASTOS C/ FUNÇÕES CLÁSSICAS	GASTOS C/ PROMOÇÃO DO DESENV	GASTOS SOCIAIS	GASTOS TOTAL
1975	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1976	84,1	103,7	99,1	108,5	99,8
1977	85,7	101,5	98,4	112,5	101,2
1978	98,1	118,2	104,8	124,8	112,6
1979	104,3	126,5	107,9	159,9	129,1
1980	114,1	117,2	109,7	150,6	127,1
1981	85,3	116,5	118,8	158,9	125,9
1982	114,4	126,9	133,7	171,7	142,7
1983	116,5	111,0	132,3	186,4	146,1
1984	121,0	104,6	140,7	170,9	142,7

FONTE: IBGE-Estatísticas Econômicas do Governo Estadual e Municipal e
Estatísticas Econômicas do Setor Público.

Nota: Sobre os agrupamentos dos gastos, ver tabela 3.

TABELA 14

BRASIL-GASTOS DOS ESTADOS DA FEDERAÇÃO - ADMINISTRAÇÃO CONSOLIDADA -
 SEGUNDO AS ÁREAS DE ATUAÇÃO DO ESTADO
 1975-84 Em percentagens

ANO	GASTOS GERAIS	GASTOS C/ FUNÇÕES CLÁSSICAS	GASTOS C/ PROMOÇÃO DO DESENV	GASTOS SOCIAIS	TOTAL
1975	22,8	13,6	26,1	37,6	100,0
1976	19,2	14,1	25,9	40,8	100,0
1977	19,3	13,6	25,3	41,8	100,0
1978	19,9	14,2	24,3	41,6	100,0
1979	18,4	13,3	21,8	46,5	100,0
1980	20,5	12,5	22,5	44,5	100,0
1981	15,5	12,5	24,6	47,4	100,0
1982	18,3	12,1	24,4	45,2	100,0
1983	18,2	10,3	23,6	47,9	100,0
1984	19,4	9,9	25,7	45,0	100,0

FONTE: IBGE-Estatísticas Econômicas do Governo Estadual e Municipal e
 Estatísticas Econômicas do Setor Público.

Nota: Sobre os agrupamentos dos gastos, ver tabela 3.

TABELA 15

BRASIL-GASTOS DOS MUNICÍPIOS DAS REGIÕES METROPOLITANAS - ADMINISTRAÇÃO
CONSOLIDADA - SEGUNDO AS ÁREAS DE ATUAÇÃO DO ESTADO

1975-84 Em percentagens

ANO	GASTOS GERAIS	GASTOS C/ FUNÇÕES CLÁSSICAS	GASTOS C/ PROMOÇÃO DO DESENV	GASTOS SOCIAIS	TOTAL
1975	21,4	4,3	27,6	46,7	100,0
1976	22,5	4,6	24,9	48,1	100,0
1977	26,2	4,3	18,1	51,4	100,0
1978	23,2	1,9	22,0	52,9	100,0
1979	23,7	1,9	17,1	57,4	100,0
1980	24,1	2,3	16,5	57,1	100,0
1981	23,9	2,4	16,7	57,0	100,0
1982	24,4	2,7	16,3	56,6	100,0
1983	26,6	3,1	13,6	56,7	100,0
1984	25,6	2,7	13,7	58,0	100,0

FONTE: IBGE-Estatísticas Econômicas do Governo Estadual e Municipal e
Estatísticas Econômicas do Setor Público.

Nota: Sobre os agrupamentos dos gastos, ver tabela 3.

TABELA 16

BRASIL-GASTOS DOS MUNICÍPIOS DAS REGIÕES METROPOLITANAS - ADMINISTRAÇÃO
CONSOLIDADA - SEGUNDO AS ÁREAS DE ATUAÇÃO DO ESTADO
1975-84 - Índices de evolução dos valores reais

ANO	GASTOS GERAIS	GASTOS C/ FUNÇÕES CLÁSSICAS	GASTOS C/ PROMOÇÃO DO DESENV	GASTOS SOCIAIS	TOTAL
1975	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1976	123,9	126,6	106,3	121,6	118,1
1977	146,7	122,2	78,9	132,1	120,1
1978	149,8	61,2	110,1	156,8	138,4
1979	154,2	61,8	86,5	171,8	139,8
1980	188,8	89,4	100,5	205,1	167,8
1981	180,0	91,8	98,1	197,4	161,8
1982	201,2	110,7	104,0	214,2	176,6
1983	187,5	109,0	74,6	183,4	151,1
1984	180,1	96,9	74,9	187,7	151,1

FONTE: IBGE-Estatísticas Econômicas do Governo Estadual e Municipal e
Estatísticas Econômicas do Setor Público.

1975-84 - Índices de evolução dos valores reais

TABELA 17

BRASIL - RECEITA TRIBUTÁRIA DA UNIÃO - ADMINISTRAÇÃO CONSOLIDADA -

MAIS O ICM(S), SEGUNDO A NATUREZA DOS TRIBUTOS

1970-84 - Em percentagem

ANO	IMPOSTOS DIRETOS			IMPOSTOS INDIRETOS		TOTAL
	PROPORC.	INTERM.	PROGRES.	TOTAL		
1970	8	4	7	19	81	100
1971	8	5	7	20	80	100
1972	7	5	9	21	79	100
1973	9	5	8	22	78	100
1974	8	6	8	22	78	100
1975	10	6	8	24	76	100
1976	10	6	8	24	76	100
1977	11	6	8	25	75	100
1978	11	5	8	23	77	100
1979	8	4	10	22	78	100
1980	7	4	9	20	80	100
1981	7	5	9	21	79	100
1982	11	5	9	25	75	100
1983	10	8	9	27	73	100
1984	9	7	13	29	71	100

FONTE DOS DADOS BÁSICOS: FMI - Government Finance Statistic

Yearbook e Ministério da Fazenda - Boletim do ICM(S)

TABELA 18

BRASIL-RECEITAS DA UNIÃO - ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA
- SEGUNDO OS TIPOS - 1974-89 - Em percentagens

ANO	Tributár.	Transfer	Op.Créd.	Outras	Total
1974	92,6	5,5	0.0	2,0	100,0
1975	98,2	0.0	0.0	1,8	100,0
1976	97,5	0.0	0.0	2,5	100,0
1977	89,0	5,6	0.0	5,5	100,0
1978	86,6	6,7	0.0	6,7	100,0
1979	88,9	5,2	0.0	5,8	100,0
1980	81,5	8,9	0.0	9,6	100,0
1981	82,1	6,8	0.0	11,1	100,0
1982	81,7	7,3	0.0	11,0	100,0
1983	95,4	,7	,9	3,0	100,0
1984	96,8	,0	,2	3,0	100,0
1985	96,5	,0	1,7	1,8	100,0
1986	51,9	,0	32,5	15,6	100,0
1987	51,2	,1	28,5	20,2	100,0
1988	40,8	,0	45,1	14,1	100,0
1989	15,9	,0	69,7	14,3	100,0

Fonte: Ministério da Fazenda - Anuário Econômico-
fiscal e Balanços

TABELA 19

BRASIL-RECEITAS DA UNIÃO - ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA-
SEGUNDO OS TIPOS - 1972-86 - Em percentagens

ANO	Tributár.	Transfer	Op.Créd.	Outras	Total
1972	96,2	0.0	1,3	2,4	100,0
1973	97,5	0.0	,5	2,0	100,0
1974	98,0	0.0	0.0	2,0	100,0
1975	97,8	0.0	0.0	2,2	100,0
1976	96,2	0.0	0.0	3,8	100,0
1977	96,6	,1	0.0	3,3	100,0
1978	96,1	,0	1,0	2,9	100,0
1979	97,0	0.0	0.0	3,0	100,0
1980	96,1	,1	,7	3,0	100,0
1981	94,7	,4	,7	4,2	100,0
1982	95,8	,4	1,0	2,9	100,0
1983	96,1	,0	1,7	2,2	100,0
1984	96,8	,0	1,2	2,0	100,0
1985	96,5	,0	1,6	1,8	100,0
1986	62,0	,0	32,5	5,5	100,0

Fonte: IPEA/INOR - Receita da União - Séries estatísticas - 1972-82. IBGE - Anuário Estatístico do Brasil-1986 (1983-85). Balanço da União (1986).

TABELA 20

BRASIL-RECEITAS DA UNIÃO - ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA
SEGUNDO OS TIPOS

Índices de evolução dos valores reais - 1974-86 - 1975=100

=====					
ANO	Tributár.	Transfer	Op.Créd.	Outras	Total

1974	87,0	100,0	0.0	98,5	92,3
1975	100,0	0.0	0.0	100,0	100,0
1976	114,6	0.0	0.0	158,1	115,4
1977	109,8	134,3	0.0	359,1	121,1
1978	108,6	164,7	0.0	448,2	123,1
1979	110,2	126,5	0.0	384,3	121,6
1980	114,2	241,8	0.0	715,3	137,4
1981	104,6	170,1	0.0	753,6	125,2
1982	108,2	188,2	0.0	776,4	130,0
1983	122,4	18,2	100,0	203,7	126,0
1984	112,5	,4	15,2	188,2	114,1
1985	127,6	,5	191,1	127,8	129,8
1986	122,5	1,3	6629,4	1957,9	231,6
=====					

Fonte: Ministério da Fazenda - Anuário Econômico-
fiscal e Balanços

TABELA 21

BRASIL - RECEITAS DA UNIÃO - ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA -
SEGUNDO OS TIPOS - 1972-86 - Índices de evolução dos
valores reais: 1975=100

ANO	Tributár.	Transfer	Op.Créd.	Outras	Total
1972	73,8	0.0	233,9	82,7	75,0
1973	85,2	0.0	100,0	75,6	85,4
1974	94,8	0.0	0.0	83,9	94,6
1975	100,0	0.0	0.0	100,0	100,0
1976	117,7	0.0	0.0	207,5	119,7
1977	122,6	100,0	0.0	182,7	124,1
1978	124,0	,2	294,2	165,8	126,2
1979	123,6	0.0	0.0	170,1	124,6
1980	138,5	113,9	246,7	189,9	140,8
1981	124,2	298,2	223,0	241,6	128,3
1982	130,5	302,4	312,8	171,5	133,2
1983	126,9	19,3	522,4	126,5	129,1
1984	123,3	14,0	360,3	111,2	124,5
1985	139,8	16,0	556,4	117,1	141,6
1986	154,0	39,2	18776,2	603,8	242,8

Fonte: IPER/INOR - Receita da União - Séries estatísticas - 1972-82. IBGE - Anuário Estatístico do Brasil-1986 (1983-85). Balanço da União (1986).

TABELA 22 - BRASIL-RECEITA DA UNIÃO -ADMINISTRAÇÃO DESCENTRALIZADA- POR TIPO E SEGUNDO AS ÁREAS DE ATUAÇÃO - 1978-84 - Em percentagens

ANO	GASTOS GERAIS	GASTOS C/ FUNÇÕES CLÁSSICAS	GASTOS C/ PROMOÇÃO DO DESENV	GASTOS TOTAL SOCIAIS	
1978	100,0		100,0	100,0	100,0
Rec.Trib.	0,0		,0	88,1	56,6
Transfer.	39,3		48,8	5,3	20,6
Op.de Cr.	0,0		15,8	,1	5,3
Outras	60,7		35,4	6,5	17,5
1979	100,0		100,0	100,0	100,0
Rec.Trib.	0,0		,0	90,4	64,9
Transfer.	41,2		49,5	4,2	16,8
Op.de Cr.	0,0		11,0	,3	3,1
Outras	58,8		39,5	5,1	15,3
1980	100,0		100,0	100,0	100,0
Rec.Trib.	0,0		,0	89,8	66,9
Transfer.	53,3		44,5	3,7	14,4
Op.de Cr.	0,0		11,0	,7	3,1
Outras	46,7		44,5	5,7	15,7
1981	100,0		100,0	100,0	100,0
Rec.Trib.	0,0		0,0	93,7	80,2
Transfer.	51,5		26,5	3,0	7,1
Op.de Cr.	0,0		2,6	,7	,9
Outras	48,5		70,9	2,6	11,8
1982	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Rec.Trib.	0,0	0,0	0,0	93,6	81,0
Transfer.	41,4	92,6	24,6	3,2	6,5
Op.de Cr.	0,0	0,0	,1	,4	,4
Outras	58,6	7,4	75,3	2,7	12,1
1983	100,0		100,0	100,0	100,0
Rec.Trib.	0,0		0,0	95,5	83,9
Transfer.	40,7		34,2	2,5	6,5
Op.de Cr.	0,0		,7	,5	,5
Outras	59,3		65,1	1,6	9,1
1984	100,0		100,0	100,0	100,0
Rec.Trib.	0,0		,0	95,5	82,2
Transfer.	41,0		24,2	2,6	6,0
Op.de Cr.	0,0		1,4	,5	,6
Outras	59,0		74,4	1,4	11,2

FONTE: Secretaria de Controle das Empresas Estatais-SEST (dados básicos).

TABELA 23 - BRASIL-RECEITA DA UNIÃO -ADMINISTRAÇÃO DESCENTRALIZADA- POR TIPO E SEGUNDO AS ÁREAS DE ATUAÇÃO - 1978-84-Índices de evolução dos valores reais

ANO	GASTOS GERAIS	GASTOS C/ FUNÇÕES CLÁSSICAS	GASTOS C/ PROMOÇÃO DO DESENV	GASTOS SOCIAIS	TOTAL
1978	100,0		100,0	100,0	100,0
Rec.Trib.	100,0		100,0	100,0	100,0
Transfer.	100,0		100,0	100,0	100,0
Op.de Cr.	100,0		100,0	100,0	100,0
Outras	100,0		100,0	100,0	100,0
1979	98,4		92,7	131,7	117,9
Rec.Trib.			77,7	135,2	135,2
Transfer.	103,2		93,9	104,3	96,1
Op.de Cr.			64,9	388,1	68,3
Outras	95,2		103,5	103,5	102,7
1980	111,7		80,8	134,4	116,1
Rec.Trib.			1021,7	137,1	137,1
Transfer.	151,5		73,5	94,1	80,9
Op.de Cr.			56,3	1103,6	67,4
Outras	86,0		101,7	118,1	104,2
1981	114,2		36,5	139,7	104,9
Rec.Trib.			0,0	148,6	148,6
Transfer.	149,7		19,8	78,7	36,2
Op.de Cr.			6,1	1174,6	18,5
Outras	91,2		73,0	55,9	70,6
1982	101,4		37,2	149,2	110,9
Rec.Trib.			0,0	158,5	158,5
Transfer.	106,9		18,7	91,4	35,3
Op.de Cr.			,2	761,4	8,3
Outras	97,9		79,1	61,7	76,7
1983	78,6		26,0	120,2	88,0
Rec.Trib.			0,0	130,3	130,3
Transfer.	81,4		18,2	56,1	27,7
Op.de Cr.			1,1	687,5	8,4
Outras	76,7		47,8	28,6	45,9
1984	66,6		27,2	104,1	77,7
Rec.Trib.			111,6	112,8	112,8
Transfer.	69,6		13,5	51,5	22,6
Op.de Cr.			2,5	617,7	9,0
Outras	64,7		57,3	22,2	49,6

FONTE: Secretaria de Controle das Empresas Estatais-SEST(dados básicos)

TABELA 24

BRASIL-RECEITAS DOS ESTADOS-ADMINISTRAÇÃO CONSOLIDADA-
SEGUNDO OS TIPOS - 1975-84 - Em percentagens

=====					
ANO	Tributár.	Transfer	Op.Créd.	Outras	Total

1975	55,2	16,6	16,2	12,0	100,0
1976	54,2	18,9	15,3	11,7	100,0
1977	59,7	21,5	8,3	10,6	100,0
1978	57,9	19,8	13,4	8,9	100,0
1979	58,1	20,2	13,6	8,1	100,0
1980	60,6	17,2	13,2	8,9	100,0
1981	58,2	17,9	15,2	8,7	100,0
1982	56,6	19,4	15,0	9,0	100,0
1983	59,6	19,4	14,4	6,6	100,0
1984	58,8	18,2	15,7	7,3	100,0
=====					

FONTE DOS DADOS BÁSICOS: IBGE (EEGEM e EESP)

TABELA 25

BRASIL-RECEITA DOS ESTADOS - ADMINISTRAÇÃO CONSOLIDADA

- SEGUNDO OS TIPOS

1975-84 - Índice de evolução dos valores reais - 1975=100

=====					
ANO	Tributár.	Transfer	Op.Créd.	Outras	Total

1975	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1976	101,5	117,8	98,0	100,5	103,5
1977	108,2	129,7	51,3	88,2	100,2
1978	117,8	134,3	92,9	82,6	112,3
1979	118,5	137,3	94,8	76,2	112,7
1980	122,7	116,3	91,6	82,6	111,8
1981	115,3	117,9	103,2	78,6	109,4
1982	121,1	138,3	109,4	88,6	118,2
1983	105,4	114,3	87,4	53,5	97,7
1984	102,1	105,4	93,1	58,2	95,9
=====					

FONTE DOS DADOS BÁSICOS: IBGE (EEGEM e EESP)

TABELA 26

BRASIL-RECEITA DOS MUNICÍPIOS DAS REGIÕES
METROPOLITANAS - ADMINISTRAÇÃO CONSOLIDADA - SEGUNDO
OS TIPOS

1975-84 - Em percentagens

ANO	Tributár.	Transfer	Op.Créd.	Outras	Total
1975	68,8	5,9	15,3	10,0	100,0
1976	68,9	7,6	14,3	9,2	100,0
1977	70,3	10,8	9,5	9,5	100,0
1978	67,8	10,8	11,4	10,0	100,0
1979	65,9	9,1	15,8	9,1	100,0
1980	72,9	9,7	8,2	9,2	100,0
1981	71,0	10,2	11,6	7,2	100,0
1982	70,5	10,2	11,1	8,2	100,0
1983	73,4	11,2	8,4	7,0	100,0
1984	69,4	12,4	9,9	8,3	100,0

Fonte dos dados básicos: IBGE (EEGEM e EESP)

TABELA 27

BRASIL-RECEITA DOS MUNICÍPIOS DAS REGIÕES METROPOLITANAS - ADMINISTRAÇÃO CONSOLIDADA - SEGUNDO OS TIPOS

Índices de evolução dos valores reais - 1975=100

ANO	Tributár.	Transfer	Op.Créd.	Outras	Total
1975	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1976	116,2	150,4	108,1	106,5	116,0
1977	126,4	227,9	76,7	117,1	123,8
1978	140,1	262,7	106,3	142,1	142,3
1979	140,3	228,4	151,6	133,6	146,5
1980	168,9	263,8	85,7	146,8	159,5
1981	160,9	272,0	118,3	112,5	156,1
1982	171,2	291,2	121,5	136,9	167,2
1983	144,0	257,8	73,9	94,1	134,9
1984	128,6	269,0	82,6	106,1	127,5

Fonte dos dados básicos: IBGE (EEGEM e EESP)

TABELA 28

BRASIL-PARTICIPAÇÃO DA UNIÃO (ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA)
DOS ESTADOS (ADMINISTRAÇÃO CONSOLIDADA) E DOS MUNICÍPIOS
(ADMINISTRAÇÃO CONSOLIDADA) NA RECEITA TRIBUTÁRIA

1975-84 - %

ANO	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS	TOTAL
1975	62,8	31,9	5,2	100,0
1976	65,2	29,3	5,5	100,0
1977	62,6	31,4	6,0	100,0
1978	60,3	33,2	6,5	100,0
1979	60,5	33,1	6,4	100,0
1980	59,9	32,7	7,4	100,0
1981	59,2	33,2	7,6	100,0
1982	58,8	33,5	7,7	100,0
1983	65,3	28,4	6,3	100,0
1984	64,3	29,6	6,1	100,0

FONTE DOS DADOS BÁSICOS: Ministério da Fazenda - Anuário
Econômico Fiscal; e IBGE

TABELA 29

BRASIL - DESPESAS DOS ESTADOS, SEGUNDO AS FUNÇÕES - 1975-84

Índices de evolução dos valores reais - 1975=100

FUNÇÕES	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Legislativa	100,0	108,7	105,6	121,3	132,9	125,7	125,0	145,7	144,2	148,3
Judiciária	100,0	97,1	95,3	120,0	124,6	115,8	113,4	125,0	111,7	107,6
Adm. e Planejamento	100,0	84,1	85,7	98,1	104,3	114,1	85,3	114,4	116,5	121,0
Agricultura	100,0	97,0	107,0	114,4	125,2	131,1	134,2	140,6	127,5	136,7
Comunicações	100,0	65,7	65,9	71,0	61,4	61,1	70,0	93,5	68,4	98,8
Defesa Nacional e Seg. Públ.	100,0	105,8	103,5	117,0	126,4	116,6	116,7	125,2	106,4	97,8
Desenv. regional	100,0	69,3	133,4	140,8	87,8	94,3	177,9	241,9	181,6	305,7
Educação e cultura	100,0	100,7	104,5	114,5	130,3	123,4	125,6	136,4	136,1	127,9
Energia e rec. minerais	100,0	75,5	66,1	84,1	77,3	93,0	133,0	136,1	95,3	51,0
Habitação e urbanismo	100,0	93,2	155,4	144,6	233,3	214,1	217,3	264,3	228,5	232,7
Indústria, com. e serviços	100,0	82,2	72,1	77,1	80,7	84,1	65,4	59,1	58,4	52,2
Relações exteriores										
Saúde e saneamento	100,0	103,1	98,9	112,0	143,7	135,4	144,0	162,7	192,0	164,1
Trabalho	100,0	9,6	14,8	17,7	20,6	49,6	35,1	36,9	35,8	30,5
Assistência e previdência	100,0	171,1	177,2	203,7	315,6	289,2	326,7	334,3	398,2	365,6
Transporte	100,0	115,7	115,0	117,1	125,6	120,5	122,4	146,7	166,5	192,4
Reserva de contingência										
Total	100,0	99,8	101,2	112,7	129,2	127,1	125,9	142,7	146,1	142,6

FONTE: IBGE - Estatísticas Econômicas dos Governos Estaduais Municipais

TABELA 30

BRASIL - DESPESAS DOS MUNICÍPIOS DAS CAPITAIS, SEGUNDO AS FUNÇÕES - 1975-84 -

Índices de evolução dos valores reais - 1975=100

FUNÇÕES	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Legislativa	100,0	126,5	129,4	148,6	156,8	217,7	226,3	276,2	273,0	252,3
Judiciária	100,0	130,1	116,1							
Adm. e Planejamento	100,0	123,9	146,7	149,8	154,2	188,8	180,0	201,2	187,5	180,1
Agricultura	100,0	36,7	33,5	60,1	39,0	47,6	52,0	85,6	87,8	56,6
Comunicações						100,0	102,1	174,0	0,0	64,0
Defesa Nacional e Seg.Públ.	100,0	95,2	134,8	107,5	69,8	154,3	141,8	153,1	143,7	71,9
Desenv. regional	100,0	593,7	1483,1	0,0	0,0	17,3	27,4	140,3	0,0	1238,5
Educação e cultura	100,0	156,0	160,6	172,9	202,6	241,0	223,3	247,8	220,9	209,5
Energia e rec. minerais	100,0	,6	0,0	0,0	0,0	2,3	,9	2,4	,3	2,7
Habituação e urbanismo	100,0	114,7	133,7	178,4	177,0	206,7	199,3	213,8	166,9	175,9
Indústria, com. e serviços	100,0	246,1	138,6	199,0	150,7	142,2	128,9	251,8	222,6	159,1
Relações exteriores										
Saúde e saneamento	100,0	89,6	94,9	111,0	117,9	148,1	154,8	150,4	126,1	145,6
Trabalho	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,0	5,8	2,0	3,2	6,0
Assistência e previdência	100,0	164,1	174,8	185,2	244,3	292,0	271,5	332,6	325,7	314,1
Transporte	100,0	115,0	86,2	121,2	95,6	112,0	109,6	111,1	77,8	80,1
Reserva de contingência										
Total	100,0	118,1	120,2	138,3	140,0	167,8	161,7	176,6	151,0	150,9

FONTE: IBGE - Estatísticas Econômicas dos Governos Estaduais e Municipais

QUADRO 1

BRASIL - GASTOS DA UNIÃO - ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA - SEGUNDO AS FUNÇÕES

1975-86 - Cr\$ mil

FUNÇÕES	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Legislativa	1	1	2	3	5	10	17	37	94	313	1540	3686
Judiciária	1	2	2	4	5	9	19	48	90	272	1469	5288
Adm. e Planejamento	22	30	42	62	103	251	372	663	2483	5799	19991	163331
Agricultura	2	6	9	13	21	96	101	257	680	1490	4582	38989
Comunicações	1	2	4	7	6	13	33	59	95	114	526	3280
Defesa Nacional e Seg.Públ.	14	22	27	37	52	106	200	482	1108	3524	12171	35701
Desenv. regional	13	24	31	43	63	184	322	686	1528	4966	24664	75778
Educação e cultura	6	11	22	35	56	100	265	571	1133	3482	16771	57562
Energia e rec. minerais	6	8	10	15	18	43	174	311	554	2600	4171	21516
Habitação e urbanismo	0	2	3	4	5	4	8	14	24	169	412	5245
Indústria, com. e serviços	4	3	4	7	7	28	55	136	173	408	866	19196
Relações exteriores	1	1	2	2	4	6	14	33	104	320	1344	3464
Saúde e saneamento	3	4	7	11	18	29	59	132	266	852	4246	15757
Trabalho	0	1	2	2	3	5	10	21	48	140	653	2443
Assistência e previdência	12	21	33	46	74	146	338	610	1396	4240	17047	44588
Transporte	18	30	48	64	81	161	267	559	1328	5129	19973	52283
Reserva de contingência												
Total	104	168	248	356	521	1191	2255	4620	11105	33817	130426	548109

FONTE: Ministério da Fazenda - Anuário Econômico-fiscal e Balanços

QUADRO 2

BRASIL - GASTOS DA UNIÃO - ADMINISTRAÇÃO DESCENTRALIZADA - SEGUNDO AS FUNÇÕES

1978-84 - Cr\$ mil

FUNÇÕES	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Legislativa							
Judiciária							
Adm. e Planejamento	6,9	10,4	24,2	50,9	94,6	189,0	506,7
Agricultura	20,2	30,8	68,8	138,0	279,0	477,1	1562,5
Comunicações	,4	1,0	1,7	2,8	6,7	12,4	36,9
Defesa Nacional e Seg.Públ.					,1		
Desenv. regional	1,7	5,7	6,1	8,6	20,8	61,6	199,6
Educação e cultura	40,1	61,1	112,6	237,9	571,0	1031,4	2957,8
Energia e rec. minerais	2,5	3,5	7,4	14,6	36,1	81,5	236,8
Habitação e urbanismo	,2	,5	2,9	7,0	15,1	26,8	75,3
Indústria, com. e serviços	7,1	8,5	8,9	33,8	50,1	132,1	431,1
Relações exteriores							
Saúde e saneamento	55,2	106,8	214,4	428,9	859,9	1692,4	5733,7
Trabalho	1,0	1,5	3,1	6,3	14,9	0,0	0,0
Assistência e previdência	130,2	256,9	529,2	1191,7	2520,4	5307,9	14993,2
Transporte	61,8	89,6	152,8	220,6	480,0	647,0	1732,2
Total	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

FONTE DOS DADOS BÁSICOS: SEPLAN/SEST - Cadastros das empresas estatais

QUADRO 3

BRASIL - GASTOS DOS ESTADOS - ADMINISTRAÇÃO DESCENTRALIZADA - SEGUNDO AS FUNÇÕES

1975-84 - Cr\$ mil

FUNÇÕES	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Legislativa	1	1	2	3	5	10	21	49	122	403
Judiciária	3	4	6	10	16	30	61	132	300	925
Adm. e Planejamento	19	23	32	52	85	185	291	762	1975	6577
Agricultura	2	3	5	7	12	26	55	113	262	900
Comunicações	0	0	0	0	0	1	2	5	9	43
Defesa Nacional e Seg. Públ.	7	11	15	24	40	73	154	322	696	2051
Desenv. regional	1	1	2	2	2	5	20	54	104	560
Educação e cultura	18	25	37	57	100	189	404	858	2177	6560
Energia e rec. minerais	4	5	6	10	14	34	103	207	368	632
Habituação e urbanismo	1	1	3	4	9	16	34	81	178	581
Indústria, com. e serviços	3	4	4	7	11	23	37	65	163	468
Relações exteriores										
Saúde e saneamento	7	10	14	21	42	79	177	391	1175	3219
Trabalho	1	0	0	0	1	4	6	13	33	89
Assistência e previdência	5	11	16	26	62	114	271	542	1642	4833
Transporte	11	18	26	36	60	115	245	573	1656	6132
Reserva de contingência										
Total	82	117	168	260	460	904	1881	4167	10862	33973

FONTE: IBGE - Estatísticas Econômicas dos Governos Estaduais e Municipais

QUADRO 4

BRASIL - GASTOS DOS MUNICÍPIOS DAS REGIÕES METROPOLITANAS - ADMINISTRAÇÃO CONSOLIDADA

SEGUNDO AS FUNÇÕES - 1975-84 - Cr\$ mil

FUNÇÕES	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Legislativa	0	0	0	1	1	4	8	19	47	140
Judiciária	0	1	1							
Adm. e Planejamento	3	5	8	11	18	43	86	188	447	1376
Agricultura	0	0	0	0	0	0	1	2	5	10
Comunicações						0	0	0		0
Defesa Nacional e Seg. Públ.	0	0	0	0	0	0	1	2	4	7
Desenv. regional	0	0	0	0	0	0	0	0		7
Educação e cultura	1	3	5	7	13	31	60	130	296	900
Energia e rec. minerais	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Habitação e urbanismo	2	3	6	11	16	38	77	161	319	1078
Indústria, com. e serviços	0	0	0	1	1	1	3	10	22	50
Relações exteriores										
Saúde e saneamento	1	2	3	4	7	18	40	75	161	596
Trabalho	0					0	0	0	0	2
Assistência e previdência	1	1	2	3	6	15	29	70	176	542
Transporte	3	5	5	10	12	28	57	114	202	668
Reserva de contingência										
Total	12	21	30	48	74	179	361	772	1680	5379

FONTE: IBGE - Estatísticas Econômicas dos Governos Estaduais e Municipais

QUADRO 5

BRASIL-RECEITAS DA UNIÃO - ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA -
SEGUNDO OS TIPOS - 1974-86 - Cr\$ mil

ANO	Tributár.	Transfer	Op.Créd.	Outras	Total
1974	70	4	0	1	76
1975	101	0	0	2	103
1976	166	0	0	4	170
1977	225	14	0	14	253
1978	310	24	0	24	358
1979	484	28	0	32	544
1980	1003	109	0	118	1230
1981	1930	161	0	261	2352
1982	3901	348	0	526	4775
1983	11237	86	106	351	11780
1984	35244	7	55	1107	36413
1985	130129	26	2250	2446	134851
1986	292331	155	182643	87700	562829

Fonte: Ministério da Fazenda - Anuário Econômico-fiscal
e Balanços

QUADRO 6

BRASIL-RECEITAS DA UNIÃO - ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA-
SEGUNDO OS TIPOS - 1972-86 - Cr\$ mil

ANO	Tributár.	Transfer	Op.Créd.	Outras	Total
1972	38	0	1	1	39
1973	51	0	0	1	53
1974	74	0	0	1	76
1975	98	0	0	2	101
1976	166	0	0	7	172
1977	244	0	0	8	253
1978	344	0	4	10	358
1979	528	0	0	16	544
1980	1182	2	9	37	1230
1981	2227	9	17	98	2352
1982	4573	18	47	136	4775
1983	11321	3	200	256	11780
1984	35244	7	442	721	36414
1985	130129	26	2223	2473	134851
1986	348988	155	182643	31043	562829

Fonte: IPEA/INOR - Receita da União - Séries estatísticas - 1972-82. IBGE - Anuário Estatístico do Brasil-1986 (1983-85). Balanço da União (1986).

QUADRO 7

BRASIL-RECEITA DA UNIÃO - ADMINISTRAÇÃO DESCENTRALIZADA - SEGUNDO OS TIPOS E AS ÁREAS DE ATUAÇÃO - 1978-84 - Cr\$ mil

ANO	GASTOS GERAIS	GASTOS C/ FUNÇÕES CLÁSSICAS	GASTOS C/ PROMOÇÃO DO DESENV	GASTOS SOCIAIS	TOTAL
1978	8		94	182	283
Rec.Trib.			0	161	161
Transfer.	3		46	10	58
Op.de Cr.			15	0	15
Outras	5		33	12	50
1979	11		134	369	515
Rec.Trib.			0	334	334
Transfer.	5		66	16	86
Op.de Cr.			15	1	16
Outras	7		53	19	78
1980	26		233	754	1013
Rec.Trib.			0	678	678
Transfer.	14		104	28	145
Op.de Cr.			26	5	31
Outras	12		104	43	159
1981	56		221	1646	1923
Rec.Trib.			0	1542	1542
Transfer.	29		59	49	137
Op.de Cr.			6	12	18
Outras	27		157	43	227
1982	97	0	440	3436	3974
Rec.Trib.			0	3217	3217
Transfer.	40	0	108	112	260
Op.de Cr.			0	15	16
Outras	57	0	332	93	481
1983	191		783	7049	8024
Rec.Trib.			0	6730	6730
Transfer.	78		268	174	521
Op.de Cr.			5	35	40
Outras	113		510	110	733
1984	554		2802	20824	24180
Rec.Trib.			0	19879	19880
Transfer.	227		678	546	1451
Op.de Cr.			40	107	147
Outras	327		2084	291	2702

FONTE: Secretaria de Controle das Empresas Estatais-SEST(dados básicos)

QUADRO 8

BRASIL-RECEITA DOS ESTADOS - ADMINISTRAÇÃO CONSOLIDADA -
SEGUNDO OS TIPOS - 1975-84 - Cr\$ mil

ANO	Tributár.	Transfer	Op.Créd.	Outras	Total
1975	51	15	15	11	93
1976	75	26	21	16	138
1977	113	40	16	20	189
1978	171	58	39	26	295
1979	265	92	62	37	456
1980	548	156	120	80	904
1981	1081	332	283	161	1856
1982	2220	761	587	354	3922
1983	4918	1601	1193	544	8256
1984	16253	5034	4336	2019	27641

Fonte: IBGE (EEGEM e EESP)

QUADRO 9

BRASIL-RECEITAS DOS MUNICÍPIOS DAS REGIÕES METROPOLITANAS

- ADMINISTRAÇÃO CONSOLIDADA - SEGUNDO OS TIPOS

1975-84 - Cr\$ mil

ANO	Tributár.	Transfer	Op.Créd.	Outras	Total
1975	8	1	2	1	12
1976	14	2	3	2	20
1977	22	3	3	3	31
1978	33	5	6	5	49
1979	51	7	12	7	78
1980	123	16	14	16	169
1981	247	36	40	25	348
1982	513	74	81	60	728
1983	1098	167	125	105	1495
1984	3346	596	478	402	4822

Fonte: IBGE (EEGEM e EESP)

QUADRO 10

BRASIL - RECEITA TRIBUTÁRIA DA UNIÃO - ADMINISTRAÇÃO CONSOLIDADA - MAIS O ICM(S),
SEGUNDO A NATUREZA DOS TRIBUTOS - 1970-84 - CR\$ MIL

ANO	IMPOSTO DE RENDA	DE	CONTR. DA PREVID.	FOLHA DE PAGAM. *	BENS E SERVIÇOS	COMÉRCIO EXTERIOR	IMPOSTOS S/PROPR.	ICM(S)	TOTAL DA REC. TRIB.	
	P. JURÍD.	TOTAL	TOTAL	EMPREGAD						
1970	2	5	11	4	0	14	3	14	46	
1971	3	7	15	5	1	19	3	17	61	
1972	4	12	18	5	2	24	4	22	83	
1973	6	15	29	11	4	34	6	31	118	
1974	10	23	41	14	8	47	8	43	169	
1975	14	32	65	24	13	60	11	57	238	
1976	22	51	105	39	20	103	16	82	377	
1977	36	85	160	66	37	164	28	124	598	
1978	44	112	243	91	55	244	30	1	188	873
1979	61	195	395	109	82	359	57	1	291	1380
1980	120	370	753	200	136	844	153	2	610	2868
1981	276	791	1544	414	284	1656	179	7	1210	5671
1982	642	1676	3639	1284	563	3316	325	15	2468	12002
1983	2110	4539	7421	2777	1236	7613	1243	12	5490	27554
1984	5563	16135	20966	7015	3510	16246	3834	42	18332	79064

FONTE: Fundo Monetário Internacional - Government Finance Statistic Yearbook e Ministério da Fazenda
- Boletim do ICM(S). * Salário-educação, PIS, PASEP e Imposto Sindical.

APÊNDICE

Nota comparativa entre os dados da tese e os do Relatório da pesquisa realizada pelo Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS / Comissão Econômica para América Latina e Caribe - CEPAL

O relatório da pesquisa realizada a partir de convênio entre o Ministério da Previdência e Assistência Social e a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (MPAS/CEPAL, 1990), especificamente o capítulo II do vol. IV ("Dimensão, estrutura e evolução do gasto social consolidado do governo: 1976-1984"), constitui o único trabalho divulgado até agora sobre o gasto social do Estado Brasileiro abrangendo todas as instâncias político - administrativas.

Em face dos objetivos desta tese e da relevância do relatório da pesquisa do MPAS/CEPAL, recentemente divulgado, torna-se necessário um confronto dos procedimentos adotados e dos resultados dos dois esforços de pesquisa.

Quanto ao período coberto, a série da pesquisa do MPAS/CEPAL refere-se aos anos 1976-84 e a desta tese, 1975-84, dispondo-se, nesta tese, para a União, de alguns dados de anos posteriores.

No que se refere às entidades do setor público abrangidas, a série da pesquisa do MPAS/CEPAL contempla a União, os Estados e os Municípios, com as seguintes observações:

a) "foram excluídas do universo pesquisado as empresas não-financeiras e as instituições financeiras oficiais"; o documento não esclarece quais são as empresas não financeiras; nesta tese o corte entre as entidades do setor público no sentido restrito e as empresas estatais incluiu também empresas não-financeiras, conforme especificação feita na metodologia;

b) além dos programas contemplados normalmente no conceito de "gasto social" (assistência social, cultura e desportos, educação, habitação e urbanismo, previdência, saúde e saneamento) a pesquisa incluiu os "ressarcimentos do FGTS e saques do PIS e do PASEP"; os valores desses ressarcimentos e saques não foram incluídos nos dados desta tese;

c) quanto aos Estados e Municípios, o relatório observa: "os gastos de 'Previdência e Assistência Social' estão superestimados", mas não esclarece o fato;

d) quanto aos Estados, o relatório, apesar de afirmar na introdução que os gastos compreendem as despesas "das unidades orçamentárias e extra-orçamentárias

(autarquias, fundações e fundos) da União, dos Estados e dos Municípios" (pág. 129), observa, apenas com relação à função previdência: "inclui a administração centralizada e descentralizada dos 24 estados e do Distrito Federal" (pág. 149). Nesta tese, a série de gastos dos Estados, conforme explicitado na metodologia, somente contempla a administração descentralizada no período 1979-82;

e) quanto aos Municípios, o relatório observa: "valores estimados através de amostra constituída pelos municípios das capitais e das regiões metropolitanas" (pág. 150), sem especificar o procedimento.

A seguir são apresentadas as relações entre os valores dos gastos obtidos nesta tese e os constantes do relatório do MPAS/CEPAL; como estes últimos valores haviam sido deflacionados com o Índice Geral de Preços da FGV, procedeu-se, primeiro, ao inflacionamento para efetuar a comparação. No caso da União, foram acrescidos, aos valores da tese, antes da comparação, os ressarcimentos do FGTS e os saques do PASEP.

Ano Relação entre os valores da tese e os do relatório
da pesquisa do MPAS/CEPAL

	União	Estados	Municípios
1976	0,37	0,81	0,36
1977	0,41	0,80	0,36
1978	1,07	0,82	0,42
1979	1,18	1,01	0,44
1980	1,17	0,99	0,52
1981	1,23	1,05	0,56
1982	1,18	1,02	0,52
1983	1,12	1,28	0,55
1984	* 1,15	1,29	0,56