

TCC/UNICAMP

F275p

3570/IE



1290003570

RAPHAEL BRITO FAUSTINO


UNICAMP

Políticas Sociais no Brasil: uma análise do período do Plano Real

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Campinas, como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Professor Dr. Eduardo Fagnani



Campinas

2008

Agradecimentos

Primeiramente, agradeço a minha família, por toda ajuda e apoio ao longo desses anos de faculdade.

Agradeço ao Prof^o Eduardo Fagnani pelas orientações e como representante de todos os professores do Instituto de Economia da Unicamp, já que muitos deles acabaram por fazer parte desse trabalho.

Por fim, agradeço aos amigos da Unicamp, muitos deles levarei para o resto da vida.

RESUMO

O estudo foi inspirado no debate acerca das políticas sociais no Brasil. Após o arcabouço institucional criado pela Constituição Federal de 1988, as bases para a construção de um Estado de Bem-Estar Social no Brasil foram estabelecidas. Contudo, o modelo econômico adotado para a inserção do país no mercado financeiro global mostrou-se bastante contraditório em relação às políticas sociais.

A política macroeconômica restringiu a execução de políticas sociais, uma vez que foi extremamente restritiva, não foi capaz de oferecer ao país um crescimento econômico sólido e sustentável, prejudicando a execução de políticas públicas.

Nesse cenário, o trabalho traça um paralelo das políticas macroeconômicas adotadas ao longo do Plano Real e seus impactos nas políticas sociais, utilizando a política habitacional como exemplo desse impacto restritivo.

Palavras-Chave: Políticas Sociais, Habitação.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	5
Capítulo 1 – Política Macroeconômica no Plano Real.....	10
Capítulo 2 – Políticas Sociais no Plano Real.....	18
2.1 Gasto Social Federal.....	20
2.1.1 O Primeiro Mandato FHC (1995-1998).....	23
2.1.2 O Segundo Mandato FHC (1999-2002).....	25
2.1.3 O Primeiro Mandato Lula (2003-2006).....	29
Capítulo 3 – Políticas Sociais na Área de Habitação.....	34
3.1 Déficit Habitacional.....	35
3.2 Financiamento do Setor Habitacional.....	36
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	43
REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA.....	47

INTRODUÇÃO

A história das Políticas Sociais no Brasil, mais especificamente a partir da implantação do Plano Real em 1994, remete a um fato anterior que viria a determinar os rumos e bases para tais políticas, a Constituição de 1988. Foi a partir deste momento que surge no Brasil um sistema de proteção social, baseado em princípios de universalidade e seguridade social, com a tentativa de construção de um Estado de Bem-Estar Social.

Contudo, mesmo com o arcabouço institucional garantido, nem todas as ações determinadas pela Carta foram implementadas ao longo da década de 1990. O que ocorreu de fato, foi a restrição ao gasto social e inúmeras críticas ao modelo estabelecido pela Constituição. A nova política econômica, que foi implantada com o Plano Real, impôs um série de restrições ao gasto social e, além disso, colocou em xeque alguns dos projetos vigentes.

Não seria novidade que qualquer discussão acerca das Políticas Sociais no Brasil acabasse por entrar no campo das políticas macroeconômicas, extremamente recessivas, que estão sendo adotadas no país desde o início da década de 90.

Principalmente a partir da implantação do Plano Real, o foco da política econômica do Governo brasileiro foi manter a inflação sob controle e garantir a credibilidade da economia brasileira junto aos investidores internacionais. O fato é que uma política de juros extremamente elevados, para atrair capital estrangeiro e garantir as metas de inflação, aliada aos vultosos superávits primários, estabelecidos para garantir o pagamento da dívida brasileira, foram os pilares de uma política econômica que não teve como determinante o crescimento econômico, o desenvolvimento ou mesmo uma melhoria do aparato de proteção social.

Na verdade, o que marca a economia brasileira após o Plano Real é a manutenção dos pequenos índices de crescimento econômico, já vistos na década de 80, um elevado crescimento da relação dívida/PIB, além da estagnação do setor

produtivo. Por outro lado, a rentabilidade do setor financeiro, graças às elevadas taxas de juros, atingiu níveis nunca antes vistos, o que contribuiu ainda mais para esterilizar a economia nacional.

No mesmo período, no que diz respeito ao gasto social, o que podemos ver no Brasil é o estreitamento das possibilidades de elevação do gasto social. Ao longo destes anos, uma parcela considerável do gasto social foi revertida em nome do pagamento da dívida, seja para o pagamento de juros ou garantia do superávit primário acordado entre o Governo e o FMI. Um fator largamente utilizado desde a implantação do Plano Real foi a desvinculação das fontes de financiamento asseguradas pela CF/1988, fazendo com que o gasto social sofresse ainda mais contingenciamento. Esse fato é comprovado ao analisarmos o crescimento da arrecadação vinculada à carga tributária social e o gasto social federal efetivo. Em 1995, a carga tributária social correspondia a 10,15% do PIB, enquanto em 2005 chegou a 14,68%. Já o gasto social não apresentou crescimento semelhante, em 1995 representou 10,08% do PIB e em 2005, 13,41%. Isso significa que a arrecadação social cresceu em torno de 44,63%, entre 1995 e 2005, mas o gasto social cresceu apenas 33,03%¹.

Outro ponto que deve ser destacado na trajetória econômica vista ao longo dos anos 90 é a avaliação ortodoxa ao gasto social no Brasil. Não foram poucas as críticas sobre a quantidade e a qualidade destes gastos. Seguindo o mesmo rumo, a discussão com relação às políticas sociais ficou sempre em segundo plano no que diz respeito ao aumento ou evolução do gasto social, sendo enfatizado, apenas, que os gastos sociais são cada vez mais onerosos e ineficientes.

Contribuem com esta visão os organismos internacionais, leia-se Banco Mundial e FMI principalmente, já que a cartilha divulgada por estas instituições para os países em desenvolvimento prega exatamente reformas não só nas políticas macroeconômicas, mas também, das políticas sociais.

¹ Castro (2008)

Neste quadro, as políticas sociais se afastaram cada vez mais da proposição da Constituição de 1988, distanciando-se cada vez mais das políticas de inclusão social e caminhando na direção de políticas de transferência direta de renda e focalizadas. Tal fato desvia o foco do que realmente deveria ser realizado pelas políticas sociais, já que não questiona-se mais a idéia de crescimento econômico, desenvolvimento e inclusão social. Políticas destinadas ao combate à pobreza são cada vez mais utilizadas, já que apresentam um custo relativamente menor e apresentam resultados mais rápidos nos indicadores normalmente utilizados para demonstrar a eficácia do gasto social.

Surgem a partir disto, inúmeras teorias que seguem a mesma rota das políticas macroeconômicas neoliberais, em que podemos citar o “déficit nominal zero” proposto pelo deputado Antonio Delfim Netto em 2005², e também, as críticas ao excessivo gasto público, atentando ao fato de que excessivo é o gasto social e não o gasto financeiro.

Um outro ponto de destaque na trajetória das políticas sociais brasileiras diz respeito a participação do Estado. Cada vez mais, fica evidente o distanciamento do Estado brasileiro de algumas políticas públicas que deveriam fazer parte de sua alçada, como por exemplo educação básica e saúde, que apresentaram considerável queda nos gastos em relação ao PIB, durante o período 1995-2005.

Após mais de uma década de implantação do Plano Real e em mais de quinze anos de reformas liberalizantes e abertura financeira, percebemos que o projeto em curso não nos levou ao crescimento econômico e ainda coloca em xeque algumas garantias sociais conquistadas anteriormente. Em 1999, iniciaram-se as metas de superávits primários, que transformaram-se em outro ataque ao gasto social, uma vez que boa parte da arrecadação fica restrita ao superávit primário que possui, única e exclusivamente, o intuito de garantir o pagamento da dívida.

² CESIT (2005)

É de acordo com o cenário exposto acima que o presente trabalho tem como objetivo fazer uma análise das Políticas Sociais no Brasil. O trabalho trará um panorama do impacto das políticas macroeconômicas nas políticas sociais brasileiras. Discutirá também, a crítica atual aos gastos sociais do Governo, a tentativa de diminuição do arcabouço social criado com a Constituição de 1988 e as novas alternativas utilizadas para garantir o mínimo de proteção social ao cidadão brasileiro.

Com o intuito de exemplificar a trajetória do gasto social no Brasil, o texto utilizará a questão habitacional como exemplo de política social. O Brasil nunca foi capaz de implantar uma política habitacional direcionada para as famílias com renda per capita de até três salários mínimos. Esses extratos correspondem a mais de 80% das famílias brasileiras e respondem por mais de 85% do déficit habitacional brasileiro. Em grande medida, esse fato está relacionado aos mecanismos de financiamento da política de habitação popular, baseados em mecanismos auto-sustentados e com baixa aplicação de recursos fiscais subsidiados. Essa característica aponta para a relação entre a política econômica e a política social, sempre secundária e marginalizada no âmbito da estratégia macroeconômica mais geral.

O direito a moradia esta presente na Constituição brasileira e ainda considera o Estado como responsável pelo provimento de moradias e melhorias nas condições habitacionais. Entretanto, este quadro passa longe de ser realidade para a grande maioria da população brasileira. O que existe de fato é um enorme déficit habitacional, concentrado nas famílias de baixa renda, e a ausência de uma política nacional de habitação eficiente que alcance esse extrato da população.

O Brasil ainda possui um agravante com relação à habitação e as parcelas mais pobres da população. É tradicional que as elites nacionais concentrem considerável parte de sua riqueza em grandes lotes de terra e imóveis. Isso, na zona rural é responsável pela enorme concentração agrária existente no Brasil. Já na zona urbana, é fator chave para o grande déficit habitacional, pois, também é evidente a concentração dos imóveis nas grandes cidades brasileiras e os efeitos gerados por tal fato na inflação tanto do preço dos aluguéis como no preço dos imóveis.

A falta de uma política nacional de habitação popular, principalmente para a parcela da população que encontra-se na faixa de renda de 3 salários mínimos, faz com que os financiamentos para habitação fiquem restritos às classes média e alta, o que só faz com que o problema habitacional brasileiro aumente.

Ainda que tenhamos alguns avanços no campo de política habitacional, como a inclusão do problema de escassez e da oferta e elevado preço da habitação no programa Radar Social do Governo Federal e a tentativa de implantação de uma política para a população de menor renda, ainda temos a maior fonte de financiamento para habitação no Brasil, os recursos advindos do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), restritos população dos extratos superiores de renda.

Em suma, o presente trabalho terá como objetivo fazer uma análise acerca das políticas sociais no Brasil desde a implantação do Plano Real até os dias atuais (1994-2007). Além disso, mostrará a evolução ao longo do período, traçando uma relação entre as políticas macroeconômicas adotadas e seu impacto nas políticas sociais. Também mostrará os problemas enfrentados na execução de políticas dessa natureza. A política nacional de habitação será o exemplo adotado para mostrar os resultados de uma década de críticas ao arcabouço social construído pela Constituição de 1988 e a tentativa de retirar do Estado o dever de garantir à população condições sociais mínimas.

1. Política Macroeconômica no Plano Real

O primeiro ponto relevante para análise da política macroeconômica implantada no Brasil com o Plano Real é a caracterização do processo de inserção do país no circuito financeiro global e seu caráter liberalizante.

Como não deveria deixar de ocorrer com um país periférico, a participação do Brasil no mercado financeiro global ficou condicionada a uma série de reformas, tendo como pilar fundamental a estabilização monetária. Neste cenário, a implantação do Plano Real ocorreu de maneira a garantir a estabilidade econômica e, ao mesmo tempo, garantir a credibilidade necessária à economia brasileira para a participação do país no mercado financeiro global.

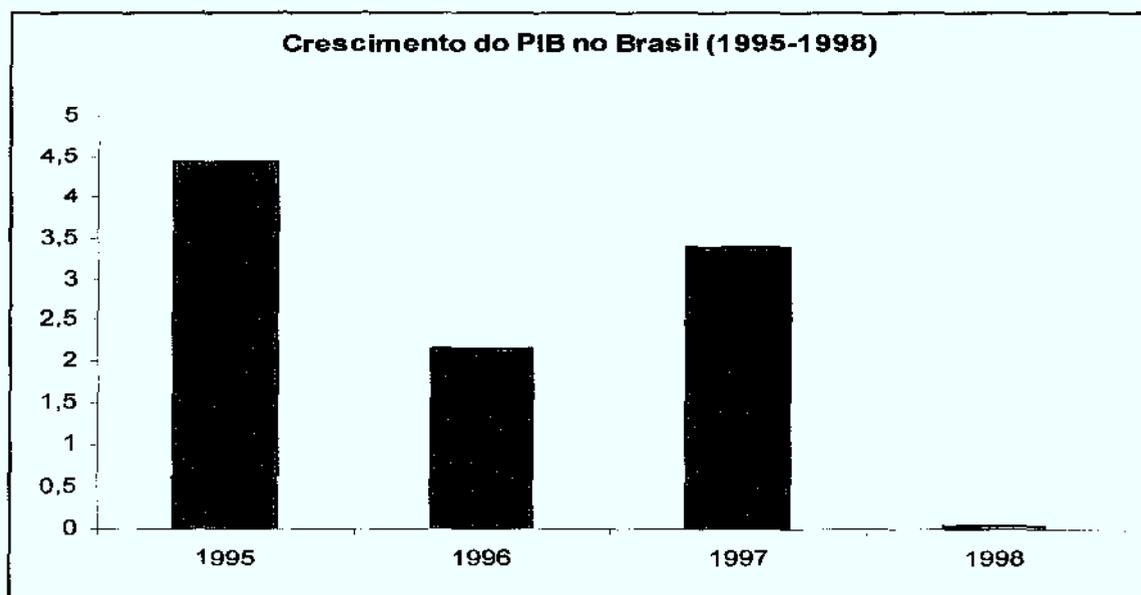
Em linhas gerais, o que se verificou no processo de implantação do novo Plano, foi a definitiva abertura e liberalização financeira, abertura comercial, privatizações das empresas estatais e forte controle fiscal. Esse conjunto de medidas foi responsável pelo grande aumento de reservas internacionais, necessário para sustentar a taxa de câmbio fixa determinada no Plano e que, aliada à taxa de juros elevada, foi responsável pelo controle inflacionário do primeiro momento.

A política macroeconômica do Plano Real pode ser dividida em três fases³: O primeiro período, de 1994-1998, pode ser descrito como um período de solidificação do modelo macroeconômico implantado no Plano Real. Caracterizado por uma melhora na liquidez internacional para os países emergentes e melhora no cenário macroeconômico brasileiro, com a estabilidade inflacionária, o período inicial do Plano foi marcado pela tentativa de garantir a remuneração do capital internacional, necessária para a manutenção do programa de estabilização baseado em âncora cambial.

³ Amitrano (2006)

Dessa forma, verificou-se um grande entrada de capital internacional no Brasil, remunerado basicamente pela liberalização da conta de capitais, pela compra do estoque de ações das empresas nacionais, que encontrava-se bastante depreciado graças a seqüência de crises desde a década de 80, as privatizações das empresas públicas e títulos da dívida pública, remunerados pelo elevada taxa de juros vigente no período. O modelo adotado implicou em um brutal aumento da dívida publica, sendo que o ajuste fiscal passou a ser o próximo passo para a manutenção da estabilidade monetária e, apesar de diversas medidas adotadas entre 1994 e 1998, é com a crise cambial ocorrida em 1999 que esse passa a ser prioridade e a grande marca do período seguinte.

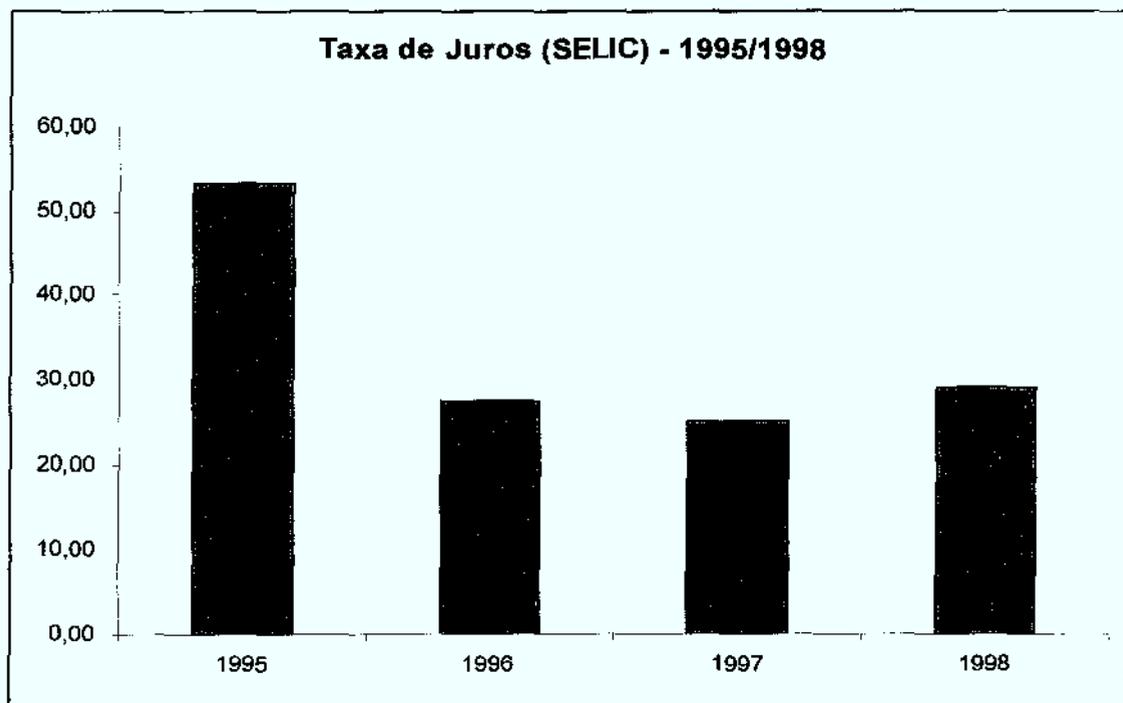
O gráfico abaixo nos mostra o crescimento do PIB brasileiro no período de 1995 a 1998. O que verificamos é um crescimento próximo de 4,5% apenas em 1995, reflexo da estabilidade monetária conseguida com o Plano Real, porém, o crescimento não mostrou-se virtuoso nos anos seguintes e culminou com a taxa inexpressiva de 1998, apenas 0,04%.



Fonte: IPEADATA. Elaboração própria.

. A elevada taxa de juros garantiu o fluxo de capitais necessário à estabilidade monetária. Como nos mostra o gráfico abaixo, o ano de 1995 apresenta taxa de

aproximadamente 50% e, ainda que nos anos seguintes a taxa de juros tenha diminuído consideravelmente, os valores ainda mostraram-se extremamente elevados. Tal fato demonstra o caráter do plano econômico adotado, uma vez que a inserção brasileira no circuito financeiro global deu-se de maneira a garantir a remuneração do capital internacional.

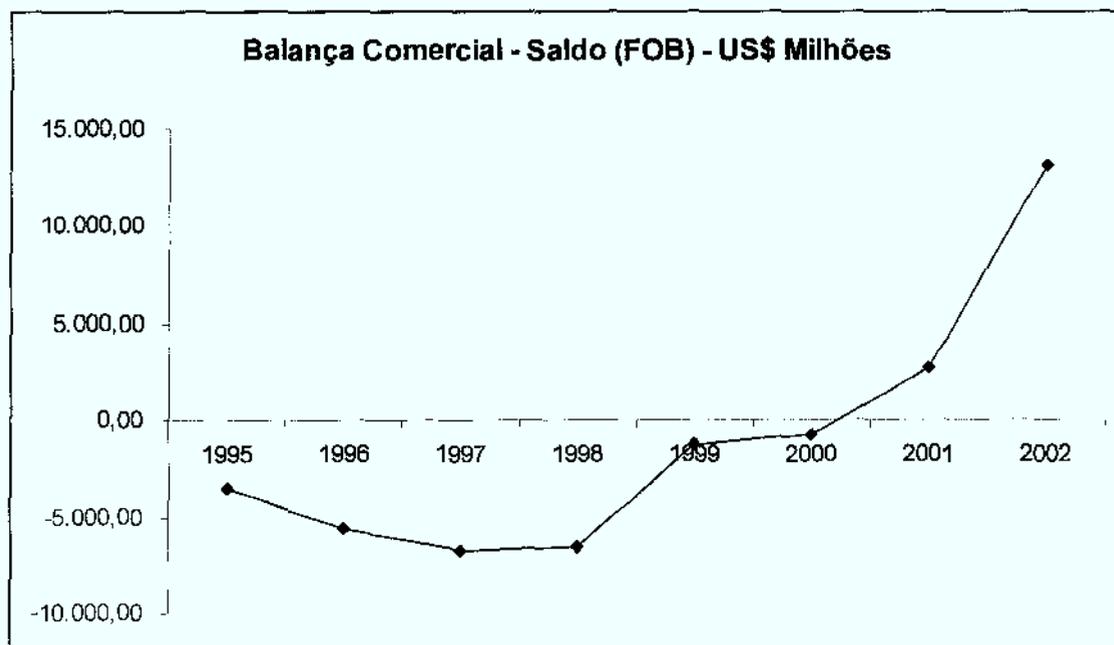


Fonte: IPEADATA. (Taxa Média Nominal Anualizada). Elaboração própria.

O período seguinte vai de 1999 a 2002, inicia-se com a mudança na política cambial e a passagem para o regime de câmbio flexível, metas de inflação e política fiscal contracionista. Nesse momento, também iniciam-se as reformas microeconômicas, alterando a relação Estado-Mercado, buscando, basicamente, um ambiente mais confiável para o investimento.

A desvalorização do Real trouxe um enorme crescimento das exportações e seguido superávits na balança comercial, fato que garantiu um pequeno crescimento econômico, mas foi incapaz de projetar um ciclo de expansão sólido à economia brasileira.

A tendência de déficits da balança comercial brasileira, verificados ao longo do primeiro mandato FHC, foi invertida após a desvalorização do Real, de acordo com o gráfico abaixo. Primeiramente, o déficit diminuiu abruptamente em 1999, já passando para superávit em 2001, tendência verificada até os dias atuais.



Fonte: IPEADATA. Elaboração própria.

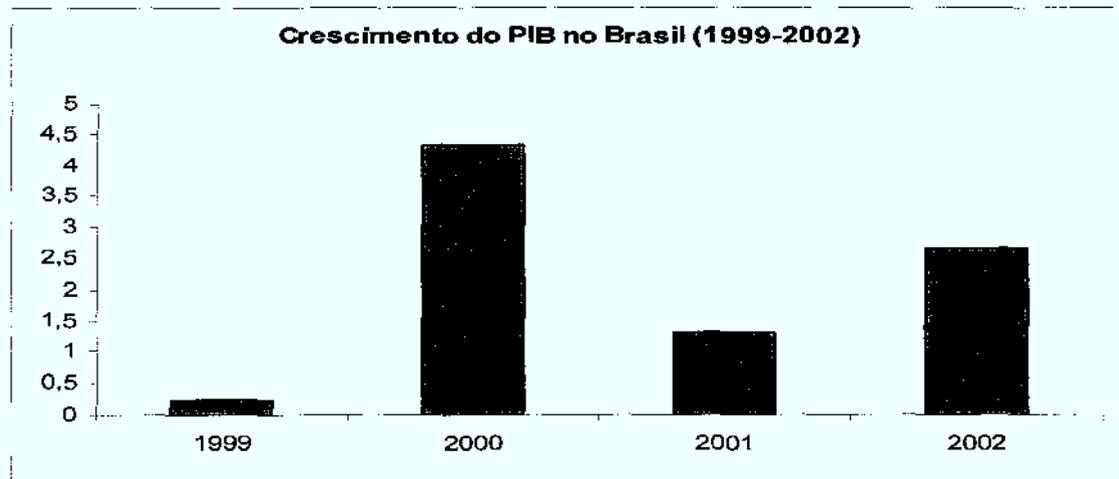
Contudo, o fato marcante ocorrido no período, foi o início da regência do FMI (Fundo Monetário Internacional) na nossa política macroeconômica. Com o ataque especulativo sobre o Real, ocorrido a partir de meados de 1998, até a inevitável desvalorização cambial, iniciaram-se as conversas com o Fundo e as negociações de empréstimos para a manutenção de nossas reservas internacionais e pagamento de juros da dívida pública. A partir do acordo com o FMI, a política fiscal e monetária passa a ser extremamente restritiva e os superávits primários passam a ser obrigatórios, de acordo com as normas do acordo com o Fundo.

Foi exatamente após a assinatura do acordo com o FMI que a política fiscal contracionista passou a ser colocada em prática pelo Governo Federal. Com o aval não só do FMI, mas também, do Banco Mundial, o Brasil começou a executar

superávits primários de chegaram a atingir 3,5% do PIB em 2002, além de reformas com o intuito de minimizar o déficit da Previdência Social e diminuir o gasto do Governo, visando à diminuição da relação dívida/PIB. Por fim, em 2000, o controle do gasto público estende-se aos Governos Estaduais e Municipais, com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ao fim do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, a instabilidade política gerado pelo processo eleitoral volta a pressionar a equipe econômica do Governo, uma vez que o processo inflacionário volta a ser relevante, ocorre imensa saída de capitais do Brasil e forte desvalorização cambial, o que gera um novo acordo com o FMI, nova elevação da taxa de juros e implica e redução do ritmo de crescimento do PIB.

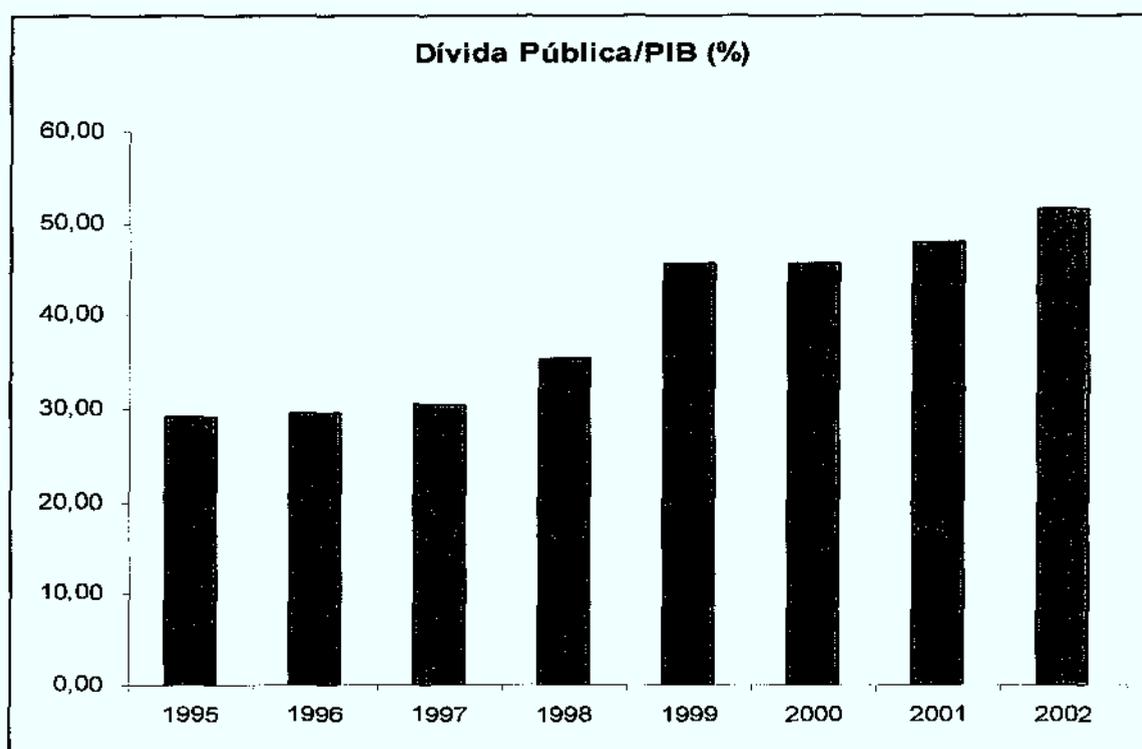
O segundo mandato de FHC também apresentou resultados pouco expressivos de evolução do PIB no Brasil. O gráfico abaixo nos mostra o crescimento do PIB no período, com o único destaque para o ano de 2000, em que o crescimento mais uma vez atingiu 4,5%, contudo, tal crescimento nada mais representa do que uma resposta às taxas de 1998 e 1999, em que o crescimento do país foi praticamente nulo.



Fonte: IPEADATA. Elaboração própria.

A evolução da dívida pública foi outra característica marcante do período. A elevada taxa de juros praticada ao longo dos dois mandatos FHC teve como resposta

uma explosão da dívida pública, atingindo aproximadamente 50% do PIB já em 2001. A partir daí, aumentou-se ainda mais o contracionismo fiscal, no intuito de garantir a diminuição dessa relação e garantir a credibilidade da economia brasileira. As taxas de superávits primários começaram a elevar-se nesse período, como resposta e garantia aos investidores de que o Brasil honraria seus compromissos.



Fonte: IPEADATA. Elaboração própria.

Por fim, o terceiro período, de 2003 até 2006, correspondente ao primeiro mandato de Lula, é considerado pelo autor o momento de consolidação da política adotada no período anterior, com algumas reformas adotadas para adequação às questões vigentes e um caráter contraditório, que é marcado pela manutenção dessa agenda macroeconômica e uma tentativa de um projeto, ainda que minimalista, de desenvolvimento.

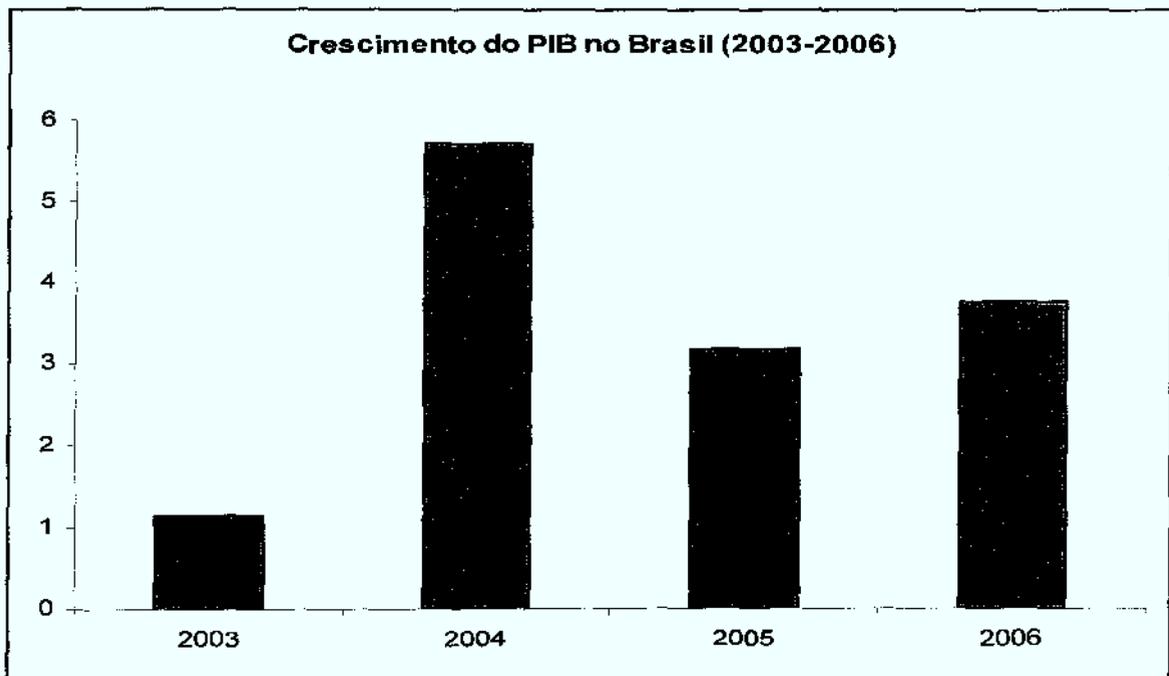
O Governo Lula começa ainda no cenário de incerteza gerado pela política econômica que seria adotada pelo novo Governo. Neste quadro, com o intuito de

garantir a credibilidade da nova equipe econômica, ocorre a manutenção da política macroeconômica vigente no período anterior e, com um caráter ainda mais restritivo, como o aumento do superávit primário de 3,75% do PIB para 4,25% e o aumento da taxa de juros, como forma de conter a inflação que estava em alta desde o final do ano de 2002.

Já no final de 2003, verificou-se uma queda da taxa de juros, fato que, aliado ao câmbio ainda desvalorizado e um excelente cenário externo fez com que o crescimento do PIB em 2004 fosse acima da média verificada ao longo dos anos anteriores, contudo, mais uma vez, a retomada do processo inflacionário fez que com a taxa de juros voltasse a subir e a economia voltasse a desacelerar.

A partir de 2004, de maneira mais lenta do que ocorrida anteriormente, a taxa de juros volta a cair, a balança comercial e a arrecadação do Governo batem recordes e o cenário externo favorável permitem que a economia brasileira apresente um resultado um pouco mais favorável, contudo, a ortodoxia na política macroeconômica continua, com o superávit primário superando a meta de 4,25%, taxas de juros ainda consideradas elevadas e início da apreciação cambial.

A exceção do ano de 2003, como foi dito, abalado pelo processo eleitoral do ano anterior, as taxas de crescimento do primeiro mandato de Lula foram um pouco superiores ao período FHC, como vemos no gráfico abaixo. Contudo, isso ocorreu sem abrir mão da política macroeconômica restritiva, o que inviabilizou um crescimento mais robusto.



Fonte: IPEADATA. Elaboração própria.

Contudo, o caráter contraditório sugerido por Amitrano, reside justamente nessa contraposição entre uma política macroeconômica restritiva e uma tentativa de projeto de desenvolvimento, tentando suprir problemas de infra-estrutura, incentivar o investimento, dentro de um cenário de estabilidade econômica, estabilidade esta que é atingida com ações que justamente inviabilizam o processo de desenvolvimento e crescimento econômico, ainda que o resultado apresentado em 2007, por exemplo, tenha sido satisfatório.

2. Políticas Sociais no Plano Real

Atender às necessidades da população, com o intuito de promover a igualdade entre os indivíduos, oferecendo os elementos que garantem condições básicas de vida ao cidadão. É dessa forma que as Políticas Sociais devem atuar na sociedade. Uma gama de projetos e ações do Estado que buscam atuar nos mais diversos setores, promovendo melhores condições de vida ao cidadão e, principalmente, promover a igualdade. Outro ponto de atuação das políticas sociais diz respeito a situações de segurança, causadas por fatores externos e que colocam em risco a sobrevivência do indivíduo, uma vez que este apresenta incapacidade de sobreviver por conta própria, como por exemplo no caso de invalidez.

De acordo com o conceito acima, podemos definir o conjunto de políticas públicas que atuarão no sentido de promover a igualdade, garantir boas condições de vida à população e garantir a reprodução dos indivíduos que não possuem capacidade de fazê-la por conta própria. São elas, principalmente: Educação, Saúde, Alimentação e Nutrição, Previdência Social, Assistência Social, Organização Agrária, Emprego e Defesa do Trabalhador, Saneamento Básico e Habitação.

O arcabouço institucional das Políticas Sociais no Brasil surge com a Constituição de 1988. A partir desse momento, a garantia dos direitos sociais passa a ser regulamentada e a obrigação do Estado em promovê-las passa a ser direito constitucional. Dentre os pontos de destaque nas Políticas Sociais presentes na nova Constituição podemos destacar:

- Definição como direitos a educação, a saúde, o trabalho, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos no desamparados, presentes no Art. 6;
- Fixação de um salário mínimo nacionalmente unificado e vinculação deste com o piso dos benefícios previdenciários e assistenciais permanentes, presente nos Art. 201 e 203;

- Criação do Orçamento da Seguridade Social (OSS);
- Proteção aos recursos educacionais, ao manter a contribuição sobre o salário educação e o sistema de vinculação de receitas das três esferas de governo, inclusive aumentando a aplicação mínima dos recursos federais para a área, presente no Art. 212;
- Inserção do regime de economia familiar na Previdência Social, presente no Art. 195.

Dessa forma, deixamos claro que a participação do Estado, nas áreas de atuação das políticas sociais, é fundamental. No caso brasileiro, foi justamente a participação do Estado que ganhou destaque ao fim da ditadura militar. Nos primeiros anos do processo de redemocratização, o Estado assume o papel de ator principal na condução das políticas sociais, culminando com a Constituição de 1988, que demarcou a postura do Estado frente à questão social. A partir de 1988, as políticas sociais desvincularam-se do emprego formal, o que significa dizer, a rede de proteção social passou a garantir direitos a uma parcela muito maior da população.

A atuação do Estado, já nos primeiros anos após a promulgação da Constituição e seu arcabouço de proteção social, viria a esbarrar no projeto liberal que foi adotado na economia brasileira já a partir do início dos anos 90. Primeiramente, a oferta de políticas públicas, como as citadas acima, passa diretamente pelas condições econômicas do país, principalmente no que diz respeito à disponibilidade de recursos. De fato, o que verificamos no Brasil foi a incapacidade da política econômica liberal de promover o crescimento econômico, o que impactou diretamente a atuação do Estado frente às políticas sociais.

Foi justamente a falta de recursos que acabou por orientar o distanciamento do Estado de algumas das políticas públicas que deveriam fazer parte de sua alçada, como determina Constituição de 1988. Nesse caso, verificamos, por exemplo, a educação básica e saúde, que ao longo da década de 90 tiveram seus investimentos reduzidos em relação ao PIB.

Contudo, não se pode deixar de destacar a análise ortodoxa do Gasto Social no Brasil, que acabou por classificar os gastos em Políticas Sociais como ineficientes e onerosos, sendo assim, surge um novo tipo de crítica ao modelo criado com a Constituição de 1988, iniciando-se um novo tipo de política social, mais focalizado e restrito ao combate à pobreza do que a proposta original da Carta, fundada em políticas universais e de inclusão social.

Outro ponto a ser ressaltado diz respeito a descentralização do gasto social. A partir do início dos anos 90, verificou-se a transferência de responsabilidade da esfera Federal para as esferas Estaduais e Municipais da administração pública. Ainda que tal atitude possa ser benéfica, uma vez que pode tornar a execução de políticas públicas mais eficientes, o que verificamos no caso brasileiro foi apenas uma descentralização do gasto, dessa forma, a qualidade dos serviços oferecidos por Estados e Municípios não atinge níveis satisfatórios, como vemos nos casos de educação básica e saúde.

Contudo, não podemos deixar de ressaltar que as tensões existentes entre setores da sociedade e, até mesmo dentro do Governo, para que o projeto econômico vigente não afetasse as Políticas Sociais e seu arcabouço institucional. Dessa forma, verificamos que mesmo em meio a uma série de ataques aos Gastos Sociais e tentativas de reformas por parte da área econômica, alguns avanços foram alcançados no período, como por exemplo a aprovação da LOAS, a política de valorização do salário mínimo e até mesmo os projetos de transferência de renda, que tiveram considerável impacto no consumo de famílias de baixa renda.

2.1 Gasto Social Federal

Um dos principais alvos de críticas com relação às Políticas Sociais é, sem dúvida, o Gasto Social Federal. Normalmente utilizado de maneira a mostrar o crescimento do gasto público federal em políticas sociais, desde a implantação do

Plano Real passa a ser fortemente atacado quando relacionado com os indicadores de desigualdade verificados no Brasil. Em suma, a crítica ortodoxa ao Gasto Social relaciona o montante gasto, sua parcela em relação ao PIB, com os efeitos pouco relevantes na estrutura social brasileira, considerando o caráter do Gasto Social ineficiente e oneroso às contas públicas, sendo necessária uma reformulação das Políticas Sociais atuais e sua estrutura baseada na Constituição de 1988.

Tal crítica não fica restrita aos economistas ortodoxos e seus debates acadêmicos. Dentro do Governo Federal, muitos são aqueles que creditam ao Gasto Social grande parcela na responsabilidade do problema fiscal visto na economia brasileira desde 1994. Temos, por exemplo, a visão de Marcos de Barros Lisboa, ex-Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda, e Rozane Bezerra Siqueira, ex-Coordenadora Geral de Políticas Sociais da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, no artigo *Gastos Sociais do Governo Central*⁴: “Somos um dos países mais desiguais do mundo, e, apesar de extrair do setor privado cerca de 36% do PIB em tributos e gastar mais da metade desses recursos nos diversos programas de saúde, educação, previdência e transferência de renda, o Estado brasileiro não contribui de forma significativa para reduzir essa desigualdade”. Ou seja, o que verificamos é um forte ataque ao modelo de Gasto Social e sua tentativa de reforma e adequação ao modelo econômico vigente.

Neste quadro, o presente tópico, tem como objetivo mostrar a evolução do Gasto Social Federal ao longo do período pós-Plano Real, sendo que o período foi dividido de acordo com o mandato presidencial, ou seja, de 1995 a 1998, no primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, de 1999 a 2002, no segundo mandato de FHC e de 2003 a 2006, no primeiro mandato do Presidente Luis Inácio Lula da Silva.

Deixemos registrado, contudo, uma característica comum aos três períodos acerca da política social, a contenção fiscal do Governo Federal, no intuito de garantir

⁴ Universidade Federal Fluminense (2003)

a credibilidade da economia brasileira, enfim, a política macroeconômica restritiva de maneira geral, atinge fortemente o Gasto Social Federal.

Primeiramente, a tabela abaixo indica a evolução do Gasto Social Federal, ao longo do período analisado e as respectivas áreas de atuação:

Gasto Social Federal e áreas de atuação, em valor constante (1995-2005)

Áreas de atuação	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Valores constantes ¹ (R\$ bilhões)											
Alimentação e nutrição	1,7	1,0	1,5	1,9	2,0	2,0	1,9	1,7	1,8	1,5	1,7
Assistência social	1,3	1,5	3,0	4,3	5,2	7,5	9,5	12,1	13,4	16,5	18,8
Benefícios a servidores públicos federais	39,6	38,0	40,7	43,2	44,9	46,4	50,2	52,2	48,7	50,5	51,8
Cultura	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,5	0,6
Desenvolvimento agrário	2,4	2,2	3,7	3,6	2,9	2,8	2,9	2,4	2,1	2,9	3,9
Educação	15,2	13,3	12,8	13,9	14,1	16,3	15,9	15,3	14,4	15,9	17,4
Emprego e defesa do trabalhador	8,5	9,3	9,2	10,3	9,5	9,8	10,9	11,5	11,3	11,9	13,4
Habituação e urbanismo	1,8	2,8	7,8	5,8	4,7	8,1	6,1	6,9	6,0	6,5	8,7
Previdência social	79,7	87,4	89,5	101,3	104,5	108,5	116,4	123,1	132,8	145,1	158,4
Saneamento básico	0,5	1,3	2,1	3,1	1,8	2,1	4,3	1,7	0,7	1,2	1,8
Saúde	28,7	25,2	29,0	27,7	30,5	31,8	33,0	33,9	32,2	35,4	35,9
Total	179,8	182,4	199,6	215,2	220,4	235,7	251,7	261,2	263,8	288,0	312,4
Valores em relação ao PIB (%)											
Alimentação e nutrição	0,11	0,06	0,09	0,11	0,11	0,11	0,10	0,09	0,09	0,07	0,08
Assistência social	0,08	0,09	0,17	0,24	0,29	0,40	0,49	0,60	0,66	0,75	0,83
Benefícios a servidores públicos federais	2,46	2,28	2,35	2,46	2,48	2,47	2,58	2,57	2,38	2,31	2,29
Cultura	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,02	0,02	0,02	0,03
Desenvolvimento agrário	0,16	0,14	0,21	0,20	0,16	0,15	0,15	0,12	0,11	0,14	0,17
Educação	0,95	0,80	0,74	0,79	0,78	0,87	0,83	0,76	0,71	0,73	0,77
Emprego e defesa do trabalhador	0,53	0,56	0,53	0,59	0,53	0,52	0,56	0,56	0,55	0,55	0,59
Habituação e urbanismo	0,11	0,17	0,45	0,33	0,26	0,43	0,32	0,35	0,29	0,30	0,39
Previdência social	4,98	5,25	5,15	5,76	5,75	5,77	6,00	6,08	6,52	6,65	7,00
Saneamento básico	0,03	0,08	0,12	0,18	0,10	0,11	0,23	0,09	0,03	0,05	0,08
Saúde	1,79	1,53	1,67	1,58	1,69	1,70	1,71	1,68	1,58	1,62	1,59
Total	11,24	10,98	11,51	12,25	12,16	12,56	13,00	12,92	12,95	13,20	13,82

Fonte: Disoc/Ipea.

Nota: ¹Valores deflacionados mês a mês, para dezembro de 2005, pelo IPCA.

A tabela nos mostra uma pequena evolução no gasto social federal, passando de 11,24% do PIB em 1995 para 13,82% em 2005. Porém, algumas áreas apresentaram decréscimo nos gastos, como educação e saúde, por exemplo. Por outro lado, as maiores evoluções foram na área de assistência social e previdência social.

2.1.1 O Primeiro Mandato FHC (1995-1998)

Apesar de lograr o êxito da estabilidade atingida pelo Plano Real, o primeiro mandato de FHC pode ser considerado o início do ataque ao modelo de Políticas Sociais universais, como constam na Constituição de 1988.

Dois pontos devem ser considerados quando mostramos o novo modelo de Políticas Sociais, que passa a ser adotado com o Plano Real e que vão na contramão da Constituição. São eles: a criação do Fundo Social de Emergência, que passa a desvincular parte das receitas do Orçamento da Seguridade Social para outros setores da economia, normalmente ao setor financeiro e, ao contrário do discurso oficial, a falta de um planejamento da política social dentro da agenda e propostas do Governo⁵.

Apesar disso, os impactos do crescimento econômico verificado no início do Plano e os conseqüentes resultados, como aumento da renda e consumo, além de uma recomposição do salário mínimo, fizeram com que o Gasto Social Federal mostrasse considerável aumento no período.

O Gasto Social Federal também pode ser analisado em comparação à carga tributária federal e ao PIB, conforme as tabelas abaixo:

Gasto Social Federal em Comparação com o PIB, 1995-1998.

Ano	PIB ⁽¹⁾	GSF ⁽²⁾	R\$ milhões correntes		
			GSF/ PIB		Variação anual %
			%	N. Índice (1995 = 100%)	
1995	646.191,5	79.346,2	12,3	100,0	-
1996	778.886,7	92.704,8	11,9	96,9	(3,2)
1997	870.743,0	108.072,6	12,4	101,1	4,1
1998	914.187,9	118.528,3	13,0	105,6	4,3

Fonte: GSF: Ipea/Dísoc
PIB: Banco Central.

⁵ Fagnani (1999)

Gasto Social Federal em Comparação com a Carga Tributária Federal, 1995-1998

Ano	GSF Tributário ¹	Carga Tributária Federal					Total (f=b+e)	(a/e)	(a/f)
		Impostos (b)	Contribuições Sociais		Total (e=c+d)				
			Seguridade (c)	Outras (d)					
Em relação ao PIB (%)									
1995	10.96	5.70	9.46	1.63	11.09	16.79	0.99	0.65	
1996	10.81	5.28	9.51	1.62	11.13	16.41	0.97	0.66	
1997	11.66	5.15	9.99	1.59	11.58	16.73	1.01	0.70	
1998	12.15	5.55	9.78	1.93	11.71	17.26	1.04	0.70	
Número índice 1995=100%									
1995	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0			
1996	98.7	92.6	100.5	99.0	100.3	97.7			
1997	106.5	90.4	105.6	97.1	104.4	99.6			
1998	110.9	97.3	103.4	118.2	105.6	102.8			

Fonte: Ipea-Disc.

Nota: ¹ O Gasto Social Federal Tributário é composto pelos Recursos Ordinários; MDE: Contribuições Sociais; Contribuições Econômicas: Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza; Fundo Social de Emergência; Recursos Extra-Orçamentários do FGTS e as seguintes taxas: Taxa de Fiscalização dos Mercados de Títulos e Valores Mobiliários; Taxa de Fiscalização dos Mercados de Seguro, de Capitalização e da Previdência Privada Aberta; Recursos de Concessões e Permissões; Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia; Taxas por Serviços Públicos; Recursos de Concessões e Permissões; e Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia.

Por fim, a tabela abaixo nos mostra o Gasto Social Federal em Comparação com a Despesa Efetiva do Governo Federal:

Gasto Social Federal em Comparação com a Despesa Efetiva do Governo Federal, 1995-1998

Ano	Despesa Efetiva do Governo Federal						Refinanciamento da dívida (g)	Gasto Total (h=f+g)
	Despesa Não-Financeira				Despesa Financeira (e)	Total (f=d+e)		
	GSF ¹ (a)	EFU (b)	Demais (c)	Total (d=a+c+d)				
Em relação ao PIB (%)								
1995	12.2	0.1	7.6	19.9	4.0	23.9	13.4	23.9
1996	11.8	0.8	6.8	19.4	3.4	22.8	14.1	22.8
1997	12.0	6.5	6.9	25.5	3.9	29.4	15.5	29.4
1998	12.6	6.9	7.5	26.9	6.0	32.9	21.5	32.9
Número índice 1995=100%								
1995	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1996	96,5	735,6	89,9	97,5	83,2	95,1	105,1	95,1
1997	98,2	5.848,5	91,4	127,9	97,7	122,8	115,3	122,8
1998	103,3	6.137,9	98,2	135,3	149,3	137,6	160,6	137,6
Participação no gasto efetivo (%)								
1995	51,0	0,5	31,7	83,2	16,8	100,0		
1996	51,7	3,6	30,0	85,3	14,7	100,0		
1997	40,7	22,3	23,6	86,6	13,4	100,0		
1998	38,2	20,8	22,6	81,7	18,3	100,0		

Fonte: Ipea Disoc.

Nota: ¹ para fins de comparabilidade, foram retirados do Gasto Social Federal os recursos extra-orçamentários do FGTS, pois não fazem parte do Orçamento Fiscal e da Seguridades Social. Além disso, a despesa financeira de cunho social foi retirada do GSF e adicionada ao total da despesa financeira.

2.1.2 O Segundo Mandato FHC (1999-2002)

O segundo mandato de FHC inicia-se na esteira da crise econômica que atingiu o país no fim de 1998. A desvalorização do Real, logo após o período eleitoral, um cenário externo desfavorável com a crise da Rússia e uma explosão da dívida pública, reflexo da política macroeconômica adotada para garantir a estabilidade do Plano ao longo do primeiro mandato, são os principais problemas enfrentados e dão mostra do quadro econômico bastante adverso no momento.

Nesse quadro, o país assina um acordo de ajuda com o FMI e inicia um processo de saneamento das contas públicas, aliado às metas de superávit primário. Também ocorreu um significativo aumento da carga tributária no período, inclusive na parcela que financia o Orçamento da Seguridade Social. Em suma, o resultado de todo o período foi um baixo crescimento econômico, como já foi mostrado

anteriormente, resultado da tentativa do Governo de reagir frente à crise econômica que o país enfrentava.

Dessa forma, verificamos uma nova trajetória no Gasto Social Federal durante o segundo mandato FHC. Em um momento de controle do gasto público, superávit primário e baixo crescimento econômico, a tendência de diminuição ou estagnação do gasto social foi clara, principalmente nas áreas e programas que não possuíam vinculação de recursos. Outro ponto relevante é que o Governo substituiu o antigo Fundo Social de Emergência pela DRU. De fato, como diz Marcio Pochmann, verificamos que “Após a mudança no regime cambial, em 1999, que permitiu avançar as exportações, com melhora considerável no saldo da balança comercial, o Brasil passou a ter que conviver sob o efeito mais constante do superávit primário nas contas públicas. Se, de um lado, o esforço fiscal do setor público assumiu maior centralidade na gestão da política macroeconômica, contribuindo para evitar a ampliação do endividamento público, de outro, passou a constituir um verdadeiro entrave ao atendimento da dívida social no país⁶”.

É nesse momento, com aumento do desemprego e queda da renda, que o Governo passa a atuar com Políticas Sociais focalizadas, na tentativa de atingir a parcela da população mais carente de forma mais direta e eficiente, tendência que passa a ser adotada até os dias atuais, distanciando-se cada vez mais de políticas públicas universais e com caráter realmente distributivo. Como diz Denis Maracci Gimenez “As políticas focalizadas de combate à pobreza, como programas de transferência de renda, são vistas com grande entusiasmo e simpatia pelos reformadores liberais nacionais e das Agências Globais, porque consideradas mais eficientes, capazes de atingir efetivamente os mais pobres, contando com orçamentos mais modestos e porque são políticas flexíveis e facilmente ajustáveis às condições de austeridade fiscal. Em conclusão, são políticas baratas, flexíveis e tidas por eficientes⁷”.

⁶ Pochmann (2005)

Contudo, podemos citar o avanço da Emenda Constitucional nº. 29, que fixou um gasto mínimo em saúde, para as três esferas de Governo, uma vez que os 30% do Orçamento da Seguridade Social que deveriam ser investidos em saúde, como diz a Constituição, nunca foram efetivamente gastos.

O Gasto Social Federal, ao longo do segundo mandato FHC, continuou apresentando crescimento, ainda que mais modesto do que o verificado no primeiro mandato. A tabela abaixo nos mostra o Gasto Social Federal com relação ao crescimento do PIB no período.

Gasto Social Federal em Comparação com o PIB, 1998-2002

Ano	PIB ⁽¹⁾	GSF ⁽²⁾	R\$ milhões correntes		
			GSF/ PIB		
			%	N. Índice (1998 = 100%)	Variação anual %
1998	914.187,9	118.528,3	13,0	100,0	-
1999	973.846,0	129.541,6	13,3	102,6	2,6
2000	1.101.255,1	148.087,6	13,4	103,7	1,1
2001	1.198.736,2	164.967,5	13,8	106,1	2,3
2002	1.346.027,6	190.892,0	14,2	109,4	3,1

Fonte: ⁽¹⁾ Banco Central

⁽²⁾ Ipea/Disoc.

Com relação à carga tributária, a tabela abaixo nos mostra a evolução no período 1998-2002, lembrando, como já foi dito anteriormente, o grande crescimento da carga tributária verificado no período, sem, contudo, ocorrer um aumento do gasto social na mesma proporção.

⁷ Gimenez (2005)

Gasto Social Federal em Comparação com a Carga Tributária Federal, 1998-2002

Ano	GSF Tributário ⁽¹⁾	Carga Tributária Federal ⁽²⁾					Total (f=b+e)	(a:e)	(a:f)
		Impostos (b)	Contribuições Sociais			Total (e=c+d)			
			Seguridade (c)	Outras (d)					
(a)	(b)	(c)	(d)	(e=c+d)	(f=b+e)	(a:e)	(a:f)		
Em relação ao PIB (%)									
1998	12.15	5.55	9.78	1.93	11.71	17.26	1.04	0.70	
1999	12.64	6.03	11.12	1.89	13.01	19.04	0.97	0.66	
2000	12.29	5.72	12.12	1.81	13.93	19.65	0.88	0.63	
2001	13.16	5.78	12.64	1.87	14.51	20.29	0.91	0.65	
2002	13.53	6.58	12.91	1.76	14.67	21.25	0.92	0.64	
Número índice 1998=100%									
1998	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0			
1999	104.1	108.7	113.7	97.9	111.1	110.3			
2000	101.2	103.2	123.9	93.6	118.9	113.9			
2001	108.3	104.2	129.2	96.7	123.9	117.6			
2002	111.4	118.7	132.0	91.0	125.3	123.2			

Fonte: ⁽¹⁾ Ipea/Disoc

⁽²⁾ Receita Federal. Elaboração: Ipea/Disoc.

Nota: ⁽³⁾ O Gasto Social Federal Tributário é composto pelos Recursos Ordinários; MDE; Contribuições Sociais; Contribuições Econômicas; Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza; Fundo Social de Emergência; Recursos Extra-Orçamentários do FGTS e as seguintes taxas: Taxa de Fiscalização dos Mercados de Títulos e Valores Mobiliários; Taxa de Fiscalização dos Mercados de Seguro, de Capitalização e da Previdência Privada Aberta; Recursos de Concessões e Permissões; Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia; Taxas por Serviços Públicos; Recursos de Concessões e Permissões; e Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia.

Por fim, a tabela abaixo nos mostra o Gasto Social Federal em Comparação com a Despesa Efetiva do Governo Federal:

Gasto Social Federal em Comparação com a Despesa Efetiva do Governo Federal, 1998-2002

Ano	Despesa Efetiva do Governo Federal ⁽²⁾					Refinanciamento da dívida (g)	Gasto Total (h=f+g)	
	Despesa Não-Financeira				Despesa Financeira (e)			Total (f=d+e)
	GSF ⁽¹⁾ (a)	EFU (b)	Demais (c)	Total (d=a+c+d)				
Em relação ao PIB (%)								
1998	12.6	6.9	7.5	26.9	6.0	32.9	21.5	54.5
1999	13.0	4.8	7.5	25.3	7.4	32.8	27.6	60.4
2000	13.2	0.0	8.0	21.1	7.5	28.6	27.3	56.0
2001	13.5	0.4	8,8	22.6	9.0	31.6	18.4	50.0
2002	14.0	0.6	8,8	23.4	9.2	32.6	17.5	50.1
Número índice 1998=100%								
1998	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1999	103.4	69.2	101.2	94.1	123.7	99.5	128.5	110.9
2000	104.4	0.1	106.6	78.4	124.8	86.9	127.0	102.7
2001	107.3	5.1	117.6	84.1	148.9	95.9	85.3	91.7
2002	110.8	8.7	118,5	86.9	153,3	99.0	81.4	92.1
Participação no gasto efetivo (%)								
1998	38.2	20.8	22,6	81,7	18,3	100,0		
1999	39.7	14.5	23,0	77,3	22,7	100,0		
2000	46.0	0.0	27,8	73,8	26,2	100,0		
2001	42.8	1.1	27,8	71,6	28,4	100,0		
2002	42.8	1.8	27,1	71,7	28,3	100,0		

Fonte: ⁽¹⁾ Ipea-Disoc

⁽²⁾ SOF/Sidor.

Nota: ⁽¹⁾ O Gasto Social Federal é dimensionado a partir das bases SOF/Sidor. Por razões de comparabilidade, os recursos extra-orçamentários do FGTS, disponibilizados pela Caixa Econômica Federal, foram retirados do GSF, pois não fazem parte do Orçamento Fiscal e da Seguridades Social e, portanto, das bases da SOF/Sidor. Além disso, a despesa financeira realizada por Ministérios Sociais retirada do GSF e adicionada ao total da despesa financeira.

⁽²⁾ O Órgão Encargos Financeiros da União (EFL) é um órgão da administração direta que não corresponde a uma estrutura administrativa. Nele está contabilizado o programa federal de ajuste fiscal (e assunção das dívidas) de Estados e Municípios, e o programa de redução estatal na atividade bancária.

2.1.3 O Primeiro Mandato Lula (2003-2006)

O Governo Lula inicia-se com um cenário extremamente turbulento, devido ao processo eleitoral do ano anterior e as incertezas quanto ao rumo da política econômica a ser adotada pelo novo Governo. Entretanto, o que verificou-se foi uma manutenção da política econômica vista nos anos anteriores, fato que, aliado ao cenário externo bastante favorável, permitiu a retomada da estabilidade econômica no Brasil.

As taxas de crescimento econômico oscilaram, apesar de resultados pífios, como em 2003, quando cresceu apenas 0,5%, apresentou resultados satisfatórios, como em 2004, quando o PIB do país cresceu 5,2%. Outro ponto fundamental foi o crescimento das exportações no período, que acabaram por garantir vultosos

superávits na balança comercial, fator que viria impulsionar a economia interna, aumentando os níveis de emprego, consumo e renda.

No que diz respeito às Políticas Sociais, o Governo Lula começa com novas expectativas com relação à questão social, dado o caráter e a história da equipe que assume a administração do país. Contudo, o resultado prático ficou muito aquém do esperado, apesar de alguns pontos satisfatórios, como a desistência de reforma da Previdência Social, nos moldes instituídos pelo Governo FHC.

O que verificamos efetivamente foi o avanço das políticas focalizadas de combate à fome e pobreza. Já no início de 2003, o Governo lança o Programa Fome Zero de transferência direta de renda e, em 2004, cria o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que passa a ser responsável pela centralização das políticas de segurança alimentar, assistência social, transferência de renda e da política nacional de desenvolvimento social. Também unifica todos os programas sociais de transferência de renda do Governo Federal, com a criação do Bolsa Família.

Com relação ao Gasto Social Federal em comparação ao PIB, verificamos um crescimento relativamente maior ao verificado nos anos anteriores, conforme tabela abaixo, apesar da queda verificada no ano de 2003, por conta do forte controle fiscal ocorrido no ano.

Gasto Social Federal em Comparação com o PIB, 2002-2005

R\$ milhões correntes

Ano	PIB ⁽¹⁾	GSF ⁽²⁾	GSF/ PIB		
			%	N. Índice (2002= 100%)	Variação anual %
2002	1.346.027,6	190.892,0	14,2	100,0	-
2003	1.556.182,1	220.161,1	14,1	99,8	(0,2)
2004	1.766.621,0	256.292,2	14,5	102,3	2,5
2005	1.937.598,3	296.752,1	15,3	108,0	5,6

Fonte: ⁽¹⁾ Banco Central

⁽²⁾ Ipea/Disoc.

Ainda durante o primeiro mandato Lula, verifica-se considerável incremento da carga tributária, contudo, mais relacionado com o mesmo crescimento do Gasto Social Federal do que visto anteriormente. A tabela abaixo nos mostra a relação entre a carga tributária e o Gasto Social Federal no período:

Gasto Social Federal em Comparação com a Carga Tributária Federal, 2002-2005

Ano	GSF Tributário ⁽¹⁾	Carga Tributária Federal ⁽²⁾					Total (f=b+e)	(a/e)	(a/f)
		Impostos (b)	Contribuições Sociais			Total (e=c+d)			
			Seguridade (c)	Outras (d)	Total (e=c+d)				
(a)	(b)	(c)	(d)	(e=c+d)	(f=b+e)	(a/e)	(a/f)		
Em relação ao PIB (%)									
2002	13,53	6,58	12,91	1,76	14,67	21,25	0,92	0,64	
2003	13,72	6,06	12,96	1,69	14,65	20,71	0,94	0,66	
2004	14,08	5,97	13,95	1,69	15,64	21,62	0,90	0,65	
2005	14,87	6,56	14,50	1,77	16,27	22,83	0,91	0,65	
Número índice 2002=100%									
2002	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0			
2003	101,5	92,1	100,3	96,2	99,8	97,4			
2004	104,1	90,7	108,0	96,3	106,6	101,7			
2005	109,9	99,7	112,3	100,5	110,9	107,4			

Fonte: ⁽³⁾ Ipea/Disoc

⁽²⁾ Receita Federal. Elaboração: Ipea/Disoc.

Nota: ⁽¹⁾ O Gasto Social Federal Tributário é composto pelos Recursos Ordinários; MDE; Contribuições Sociais; Contribuições Econômicas; Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza; Fundo Social de Emergência; Recursos Extra-Orçamentários do FGTS e as seguintes taxas: Taxa de Fiscalização dos Mercados de Títulos e Valores Mobiliários; Taxa de Fiscalização dos Mercados de Seguro, de Capitalização e da Previdência Privada Aberta; Recursos de Concessões e Permissões; Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia; Taxas por Serviços Públicos; Recursos de Concessões e Permissões; e Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia.

Temos ainda, a comparação entre o Gasto Social Federal e a Despesa Efetiva do Governo Federal, conforme a tabela abaixo:

Gasto Social Federal em Comparação com a Despesa Efetiva do Governo Federal, 2002-2005

Ano	Despesa Efetiva do Governo Federal ⁽²⁾						Refinanciamento da dívida (g)	Gasto Total (h=f+g)
	Despesa Não-Financeira				Despesa Financeira (e)	Total (f=d-e)		
	GSF ⁽¹⁾ (a)	EFU (b)	Demais (c)	Total (d=a+c+d)				
Em relação ao PIB (%)								
2002	14,0	0,6	8,8	23,4	9,2	32,6	17,5	50,1
2003	13,9	0,2	8,3	22,4	9,3	31,7	24,6	56,3
2004	14,3	0,1	8,2	22,5	8,3	30,8	20,6	51,4
2005	15,0	0,1	9,1	24,1	7,2	31,3	25,8	57,1
Número índice 2002=100%								
2002	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2003	99,7	30,7	93,6	95,6	101,1	97,2	140,5	112,3
2004	102,3	11,7	92,5	96,3	89,5	94,4	117,7	102,5
2005	107,5	8,5	103,0	103,2	77,8	96,0	147,2	113,9
Participação no gasto efetivo (%)								
2002	42,8	1,8	27,1	71,7	28,3	100,0		
2003	43,9	0,6	26,1	70,6	29,4	100,0		
2004	46,4	0,2	26,6	73,2	26,8	100,0		
2005	47,9	0,2	29,0	77,1	22,9	100,0		

Fonte: ⁽¹⁾ Ipea/Disoc

⁽²⁾ SOF/Sidor

Nota: ⁽¹⁾ O Gasto Social Federal é dimensionado a partir das bases SOF/Sidor. Por razões de comparabilidade, os recursos extra-orçamentários do FGTS, disponibilizados pela Caixa Econômica Federal, foram retirados do GSF, pois não fazem parte do Orçamento Fiscal e da Seguridades Social e, portanto, das bases da SOF/Sidor. Além disso, a despesa financeira realizada por Ministérios Sociais retirada do GSF e adicionada ao total da despesa financeira.

⁽²⁾ O Órgão Encargos Financeiros da União (EFU) é um órgão da administração direta que não corresponde a uma estrutura administrativa. Nele está contabilizado o programa federal de ajuste fiscal (e assunção das dívidas) de Estados e Municípios, e o programa de redução estatal na atividade bancária.

O que de fato verificamos, ao longo do período analisado, é um conflito evidente entre a política macroeconômica e a política social. A condução da política macroeconômica que visa a estabilidade, certamente impôs a sociedade brasileira uma série de restrições. A política econômica de cunho liberal, adotada no país desde 1994, não resultou em crescimento econômico, aumento do emprego e da renda, além de, conseqüentemente, ter colocado uma série de restrições às políticas sociais.

Grande parte do ônus das políticas macroeconômicas recaiu sobre as políticas sociais. O arcabouço de proteção social passou a ser questionado, a mudança nos tipos de políticas adotadas passa a ser praticamente unanimidade.

O próximo capítulo analisará um caso específico de habitação, dentre as Políticas Sociais do Governo Federal. Dentro de um quadro de enorme déficit habitacional, as políticas do Governo para o setor mostraram-se bastante ineficientes, principalmente para as classes de renda mais baixa.

A questão habitacional no Brasil mostrará como a política macroeconômica incide nas políticas sociais, principalmente aquelas que não possuem vinculação de receitas, sendo basicamente financiadas por recursos fiscais, e que acabaram direcionados ao setor financeiro ao longo do período de Plano Real.

3. Políticas Sociais na Área de Habitação

Como foi dito no capítulo anterior, habitação é um dos tipos de políticas públicas que visam atuar no sentido de promover a igualdade entre os cidadãos e garantir boas condições de vida à população. Contudo, enquadra-se também, em mais um tipo de política em que o Estado brasileiro não atuou da forma prevista na Constituição de 1988 e, muito menos, de maneira a garantir boas condições para uma parcela razoável da população.

Atuar no setor de habitação representa um aspecto fundamental das políticas públicas, principalmente, pelo impacto elevado no combate à pobreza. As políticas habitacionais afetam sobremaneira as condições de vida da população, principalmente a população de baixa renda, uma vez que atuam diretamente em questões socioeconômicas, como mortalidade infantil e capacidade de consumo e poupança das famílias.

Outro ponto crucial sobre a questão habitacional diz respeito não somente a relação morador e imóvel. A política habitacional deve ir além dessa relação, não bastando simplesmente oferecer à população um local para viver, mas sim, oferecer, além de moradia, acesso a serviços básicos, como saneamento, iluminação, garantia de acesso à saúde e educação na região, fácil acesso aos locais de trabalho, dentre outros pontos, que em suma significam, oferecer moradia e que esta garanta uma inserção social da população residente.

Nesse quadro, chegamos à problemática situação habitacional no Brasil. Ainda que novos programas tenham sido criados nos últimos anos, a questão habitacional no Brasil chega a ser caótica, principalmente nas Regiões Metropolitanas, onde o acesso à moradia é bastante restrito nas faixas de renda mais baixas e onde proliferam as favelas e assentamentos informais, deixando mais evidente o problema habitacional brasileiro.

Dentre os pontos mais relevantes sobre o atual quadro da situação habitacional no Brasil podemos citar o déficit habitacional. Apesar de inúmeras críticas acerca da metodologia adotada para o cálculo do déficit habitacional brasileiro, os dados utilizados pelo Governo Federal e Ministério das Cidades são os elaborados pela Fundação João Pinheiro, sendo assim, seguiremos os mesmos dados utilizados pelo Governo.

3.1 Déficit Habitacional

A questão do déficit habitacional no Brasil não se resume a quantidade de moradias necessárias para a população. O déficit habitacional não é apenas quantitativo, mas também, qualitativo, sendo uma característica marcante das cidades brasileiras não só a ausência de moradias, mas a precariedade das habitações existentes e a carência de infra-estrutura.

A tabela abaixo nos mostra os números do déficit habitacional no Brasil, de acordo com os relatórios da Fundação João Pinheiro:

TABELA 1

Brasil – Déficit habitacional, por situação de domicílios (2005)

	Déficit habitacional			% em relação aos domicílios		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1991 ¹	5.374.380	3.743.594	1.630.786	15,4	13,8	21,5
2000 ²	7.222.645	5.469.851	1.752.794	16,1	14,6	23,7
2004	7.804.619	6.340.292	1.464.327	15,1	14,5	18,4
2005	7.902.699	6.414.143	1.488.556	14,9	14,3	18,2

Fontes: Déficit Habitacional no Brasil 2005, Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação e Fundação João Pinheiro, a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad).

Notas: ¹ Não inclui as estimativas para as áreas rurais da Região Norte, não pesquisadas pela Pnad.

² Inclui as estimativas do componente depreciação, não calculados nos demais anos.

Os dados acima nos mostram o elevado déficit habitacional no Brasil, atingindo aproximadamente oito milhões de moradias em 2005. Isso significa dizer, que, levando-se em conta o tamanho médio das famílias brasileiras, 32 milhões de pessoas não possuem habitação própria de qualidade ou o gasto com aluguel compromete mais de 30% da renda familiar.

Outro ponto relevante do déficit habitacional é a concentração do déficit nos extratos de menor faixa de renda, como nos mostra a tabela abaixo:

TABELA 2

Distribuição percentual do déficit habitacional urbano por faixas de renda média familiar mensal (2005)

	Faixas de renda média familiar mensal (em salários mínimos)			
	Até 3	De 3 a 5	De 5 a 10	Mais de 10
Norte	89,3	7,4	2,5	0,8
Nordeste	94,7	3,3	1,6	0,4
Sudeste	89,3	6,3	3,5	0,9
Sul	84,0	10,8	4,2	1,0
Centro-Oeste	90,4	5,7	3,0	0,9
Brasil	90,3	6,0	2,9	0,8

Fontes: Déficit Habitacional no Brasil 2005, Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação e Fundação João Pinheiro.

Aproximadamente 90% do déficit habitacional brasileiro concentra-se na faixa de renda média familiar mensal de até 3 salários mínimos, agravando-se na Região Nordeste, onde o déficit atinge praticamente 95% das famílias nessa faixa de renda.

Tal fato pode ser explicado pela atuação do Governo e suas políticas habitacionais, principalmente se levarmos em conta as fontes de financiamento definidas para os programas de habitação que, normalmente, impedem o acesso da população de baixa renda aos financiamentos e colaboram com a manutenção do problema.

3.2 Financiamento do Setor Habitacional

O setor habitacional no Brasil possui basicamente três fontes de financiamento: o Tesouro Nacional, o FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) e o SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo).

A descrição de cada uma das fontes segue o trabalho de Zamboni⁸ e possuem as seguintes características:

Os recursos do Tesouro Nacional são aqueles de origem fiscal, constantes do OGU aplicados em programas habitacionais geridos pelo governo federal destinam-se ao financiamento de ações empreendidas pelos governos estadual e municipal mediante transferências negociadas.

Já os recursos do FGTS são regidos de acordo com determinações do Conselho Curador do FGTS. A gestão da aplicação do FGTS compete ao órgão federal responsável pela condução da política nacional de habitação – a partir de 2002 a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República. O orçamento do FGTS é submetido à aprovação do Conselho Curador do Fundo que também normaliza o teor dos programas objetos de financiamento e os parâmetros para orientar a distribuição de recursos em consonância com as diretrizes das políticas emanadas da instituição federal responsável pela política habitacional.

Os recursos advindos do SBPE são regidos basicamente pelas Resoluções nº 1.980/93 e nº 3.005/02, que disciplinam as regras para o direcionamento dos recursos captados em depósitos de poupança pelas instituições integrantes desse Sistema. Segundo essas normas 65%, no mínimo, da captação líquida da poupança deve ser aplicada em operações de financiamento imobiliários, sendo que 80% desse montante em operações de financiamento habitacional no âmbito do SFH e o restante em operações a taxas de mercado, desde que a metade, no mínimo, em operações de financiamento habitacional, bem como 20% do total de recursos em encaixe obrigatório no Banco Central. Os recursos remanescentes podem ser aplicados em disponibilidades financeiras e operações de faixa livre. As operações no SBPE podem financiar tanto a produção como a comercialização de imóveis e não estão sujeitas a qualquer diretriz da política habitacional.

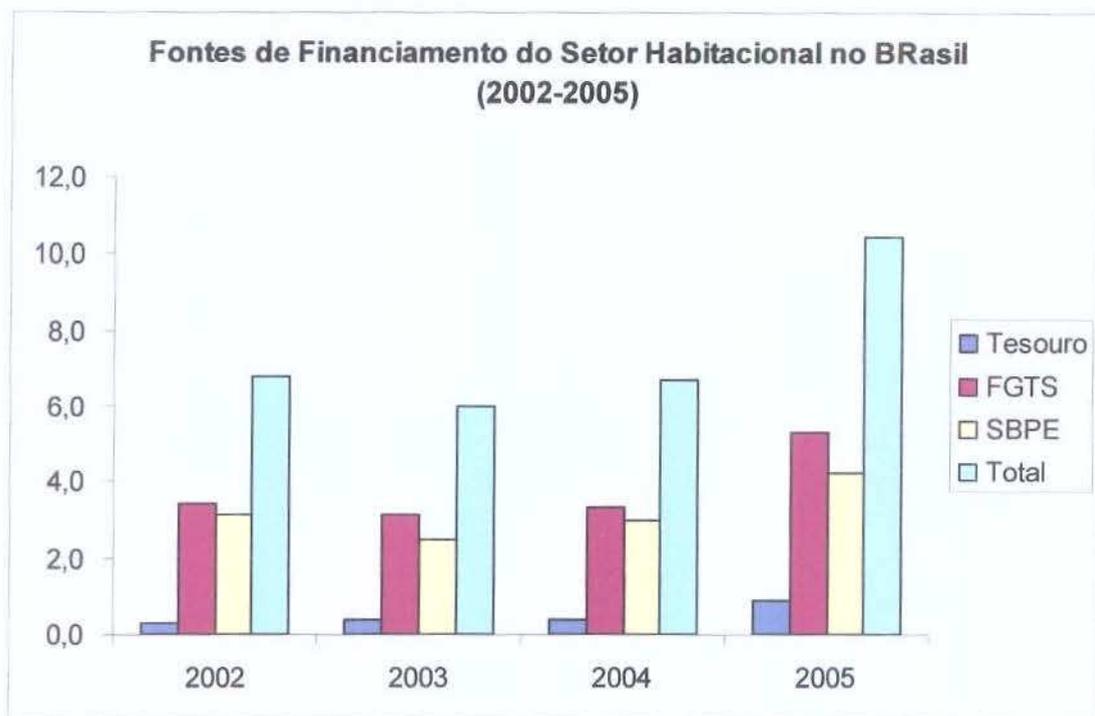
⁸ Zamboni (2004)

A análise das fontes de financiamento das políticas habitacionais pode evidenciar a ineficiência de tais políticas. A concentração de financiamentos é restrita aos empréstimos com recursos do FGTS e do SBPE, ou seja, recursos onerosos que necessitam de pagamento de juros e comprovações de garantia de pagamento, normalmente utilizadas pelas instituições financeiras, que acabam por excluir a população mais pobre, justamente onde concentra-se o déficit habitacional.

Por outro lado, os recursos fiscais do Tesouro Nacional, que poderiam atingir as populações dos estratos inferiores de renda, são responsáveis por uma pequena parcela dos investimentos em habitação no Brasil.

Ao longo do Governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), verificamos que apenas 4,81% dos gastos com habitação tinham como fonte de financiamento os recursos de origem fiscal do Tesouro Nacional⁹. Já nos primeiros anos do Governo Lula, verificamos um pequeno aumento na participação de recursos do Tesouro Nacional, conforme o gráfico abaixo, atingindo 6,69% dos recursos aplicados em habitação.

⁹ Zamboni (2004)



Fonte: CAIXA ECONOMICA FEDERAL, BANCO CENTRAL DO BRASIL E IPEA. Elaboração própria.

O gráfico evidencia a pequena parcela dos gastos fiscais em habitação, o que em muito prejudica o acesso da população de baixa renda aos financiamentos habitacionais, uma vez que política habitacional para essa camada da população deveria ser financiada com recursos fiscais a fundo perdido.

O que podemos verificar com os dados acima é que, analisando esse tipo de política social, encontramos um claro exemplo do impacto restritivo que a política macroeconômica causou no sistema de proteção social brasileiro. A restrição fiscal gerada pela política macroeconômica restritiva, o forte contingenciamento dos recursos do Governo, além da necessidade de garantir o superávit primário, fez com os recursos disponíveis para aplicações em política sociais fosse bastante reduzido.

No caso das políticas habitacionais, fontes de recursos diferenciadas garantiram boa parte dos investimentos. Em outros setores, como saúde por exemplo, a necessidade de recursos oriundos de outras fontes de financiamento, que não fossem

recursos fiscais do Tesouro Nacional, fez que com que novos impostos fossem criados para o financiamento do setor, no caso a CPMF. Porém, ao contrário do ocorrido com o setor habitacional, a nova fonte de recursos não foi totalmente aplicada na área de saúde, sendo também deslocada para cumprimento da meta de superávit primário.

O quadro atual da política nacional de habitação não difere do apresentado nos anos anteriores. Ainda verifica-se uma pequena parcela dos investimentos em habitação com recursos do Tesouro Nacional e a grande parte com recursos com FGTS e do SBPE, como pode ser verificado no orçamento da Caixa Econômica Federal para habitação em 2007, conforme tabela abaixo¹⁰. O que indica uma pequena mudança, ainda que tímida, são novos programas voltados exclusivamente para a população de baixa renda utilizando esse tipo de financiamento.

FONTE	VALOR (R\$ Bilhões)
Orçamento Geral da União	2,6
Financiamento Setor Público (Pró-Moradia)	1,0
Financiamento Pessoa Física (FGTS, Subsídio FGTS, FAR, FDS, Consórcio)	8,8
CAIXA	5,0
Total	17,4

O setor habitacional foi um dos escolhidos pelo Governo Federal para receber um grande valor de recursos do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento). Entretanto, o programa habitacional elaborado esbarra no mesmo problema verificado anteriormente, a restrição fiscal impede que recursos do Tesouro Nacional sejam largamente utilizados e, dessa forma, atingir a população de mais baixa renda é extremamente difícil. O quadro abaixo nos mostra as fontes de financiamento para habitação no PAC:

¹⁰ CAIXA (2007)

Fontes e aplicações de recursos do PAC

(R\$ bilhões)

Fonte	Moradias	Urbanização de favelas	Total
Financiamento*	32,5	4,0	36,5
OGU	4,4	5,7	10,1
Contrapartida**	7,4	1,9	9,3
Subtotal	44,3	11,6	55,9
SBPE Poupança	42,0	-	42,0
Contrapartida***	8,4	-	8,4
Subtotal	50,4	-	50,4
Total	97,7	11,6	106,3

Fonte: Presidência da República.

Obs.: * Inclui subsídios do FGTS para famílias de rendas de até cinco salários mínimos.

** De estados, municípios e pessoas físicas.

*** De pessoas físicas.

Ainda que os valores de recursos previstos no PAC para habitação sejam vultosos, verifica-se o mesmo problema de outros programas habitacionais do Governo Federal, a fonte de financiamento continua restrita aos recursos do FGTS e do SBPE, com pequena parcela de recursos oriundos do Tesouro Nacional.

Por fim, o que verificamos na área de habitação é reflexo do quadro das Políticas Sociais no Brasil. As condições econômicas do país, mais precisamente, um cenário de inexpressivo crescimento econômico, restrições orçamentárias, elevados níveis de superávits primários, dentre outros fatores, são reflexos da política econômica adotada no país a partir do início dos anos 90 e com a adoção do Plano Real.

Política Social no setor de habitação possui considerável importância na redução da pobreza e na melhora da qualidade de vida da população, contudo as políticas habitacionais adotadas ao longo dos tempos não atingiram a população de baixa renda, culminando em um enorme déficit habitacional nesta faixa de renda, empurrando grande parte dessa população para assentamentos informais ou favelas, principalmente nas Regiões Metropolitanas.

O financiamento das políticas públicas para o setor é extremamente ineficiente, alcançando somente os estratos superiores de renda, sendo necessária uma revisão dos instrumentos de financiamento desse tipo de política, além de uma nova visão dentro do processo de políticas econômicas para a área social. Dessa forma, a política habitacional brasileira não deve ser reformulada apenas de maneira a garantir a construção de novas moradias, mas sim, garantir o acesso a moradias de qualidade à população de baixa renda, atuando em conjunto as políticas habitacionais e outras políticas de desenvolvimento urbano e políticas sociais, de maneira a diminuir a desigualdade social no país.

Considerações Finais

A evolução das Políticas Sociais no Brasil, mais precisamente após a implantação do Plano Real, remete a série de restrições que a política macroeconômica adotada no período impôs a sociedade brasileira. Temos como característica principal a estratégia de estabilização econômica, baseada em uma política restritiva, além da tentativa de garantir a credibilidade da economia brasileira dentro do contexto financeiro internacional.

O resultado obtido, entretanto, foi o baixo crescimento econômico, do emprego e da renda, tudo isso aliado a uma série de restrições às Políticas Sociais, que em poucos casos foram eficientes na sua função de melhorar a qualidade de vida da população e diminuir desigualdade existente no país.

O preço cobrado à sociedade brasileira foi enorme. Recaiu em grande parte nas Políticas Sociais, que passaram a concorrer com as despesas financeiras, leia-se gastos com juros e dívida, pelos poucos recursos disponíveis. O crescimento verificado nas despesas financeiras foi bastante elevado se comparado aos gastos sociais, o que deixa claro a estratégia do país e sua política econômica e de desenvolvimento.

Outro fato preocupante, verificado ao longo dos últimos anos, é o constante ataque ao gasto social no Brasil. A necessidade de diminuição da relação dívida/PIB, a insistente pressão para a diminuição dos gastos públicos, dentre outros fatores, costumam recair diretamente sobre os gastos em Políticas Sociais, normalmente criticados por serem onerosos e ineficientes.

Ademais, verificamos a mudança no perfil das Políticas Sociais. A tendência elaborada na Constituição de 1988, com políticas universalizantes de inclusão social, muito mais adequadas para o grave problema social no Brasil, porém, cada vez mais colocadas de lado frente a outros tipos de políticas, essas focalizadas e de

transferência de renda. As novas políticas são consideradas mais eficientes e apresentam um custo menor, contudo, dentro de um panorama mais amplo de distribuição e igualdade social, não possuem o impacto necessário a melhoria do quadro social brasileiro.

Dentre os pontos de maior polêmica, podemos destacar a questão do financiamento do gasto social, o que passa por uma reforma tributária que venha a atuar principalmente sobre os estoques de riqueza e a renda financeira. Nesse caso, a mudança passaria por uma mudança radical no atual sistema tributário e, conseqüentemente, aumentaria o caráter redistributivo do gasto social.

Já o papel do Estado deve ser revisto, uma vez que não podemos prescindir de um Estado atuante, responsável pela elaboração e execução das Políticas Sociais. A contrario do que verificamos nos últimos anos, a atuação do Estado deve garantir a execução das políticas previstas na Constituição de 1988 e não, simplesmente, apoiar-se e políticas de transferência de renda e seus impactos nos indicadores de desigualdade, esquecendo a necessidade de uma mudança no perfil social do país.

Com relação à política macroeconômica, o que podemos verificar do projeto adotado ao longo da década de 90 e que estendeu-se até os dias atuais, é que a economia brasileira não conseguiu retomar uma trajetória de crescimento sustentável, aprofundou-se a desestruturação do mercado de trabalho e desemprego, além de queda da renda. Nesse quadro a questão social foi colocada de lado ou, até mesmo, colocada como responsável pelos problemas enfrentados ao longo do projeto liberal.

O ponto central abordado no presente trabalho, o impacto das políticas macroeconômicas, adotadas ao longo do Plano Real, nas Políticas Sociais, representa em parte o resultado do projeto liberal no Brasil. A restrição ao projeto do Estado de Bem-Estar Social presente na Constituição foi reflexo da adoção de um receituário de política econômica que em nada visa a melhoria da condição social no país.

Fica evidente a relação entre a austeridade fiscal e o gasto social do Governo Federal. Os momentos de crise econômica, de maior restrição da política fiscal ou mesmo de baixo crescimento econômico, foram aqueles em que os gastos em Políticas Sociais apresentaram pouco crescimento, até mesmo diminuíram. Podemos afirmar que, a estratégia de financiamento da economia brasileira ao longo do Plano Real, deslocou recursos potenciais do orçamento social para garantir o equilíbrio macroeconômico e restringindo a atuação das Políticas Sociais.

O presente trabalho utilizou a habitação como exemplo de Política Social para mostrar o efeito ocorrido ao longo do período de estabilização monetária. Sucintamente, podemos resumir os problemas enfrentados pela questão habitacional em: Financiamento ineficiente, pouca utilização de recursos fiscais, graças à restrição orçamentária definida pela política econômica, programas que não atingiram a parcela da população de mais baixa renda e, conseqüentemente, a manutenção do déficit habitacional no país. Em suma, o que verificamos é que as políticas públicas do setor de habitação não conseguiram cumprir seu papel fundamental e garantir à população brasileira as condições descritas na Carta de 1988.

Dessa forma, o padrão das demais Políticas Sociais reflete o que aconteceu com o setor habitacional. O gasto social foi colocado de lado, em nome do que foi chamado de uma política fiscal de responsabilidade e garantir a credibilidade da economia brasileira, buscaram-se fontes alternativas de financiamento, a população foi pouco beneficiada, uma vez que a maioria das políticas se mostrou bastante ineficientes e não atingiram a maior parte da população mais frágil e o arcabouço social presente na CF/1988 não foi cumprido pelo Governo Federal.

Ao longo de todo período pós-Plano Real, fica evidente o caráter contraditório da questão social no Brasil. A tensão entre um Estado de Bem-Estar Social e o projeto liberal para a economia esteve presente nas mais diversas áreas de atuação das Políticas Sociais. Ainda que os ataques às Políticas Sociais estivessem presentes, setores da sociedade e até mesmo, parte do Governo, atuaram como contraponto ao

projeto econômico vigente. Dessa forma, avanços e retrocessos na área de Políticas Sociais foram verificados ao longo dos últimos quinze anos. Tal fato, expõe o caráter da questão social no Brasil, alvo de fortes ataques, mas também, considerada fundamental no processo de desenvolvimento, uma vez a tamanha desigualdade existente no país.

Por fim, o que devemos colocar em questão é a necessidade social da população brasileira. No momento em que a Constituição Federal completa vinte anos e boa parte de suas proposições não passaram de uma bela tentativa de distribuição e igualdade social no país, a política macroeconômica não pode ser colocada a frente das questões sociais do país. Um novo olhar sobre as Políticas Sociais e seus impactos na melhoria das condições de vida da população brasileira é fundamental, além de uma modificação do caráter das políticas econômicas, passando por uma redefinição dos gastos públicos, uma nova estrutura tributária e a utilização dos recursos fiscais nas Políticas Sociais, ao invés da manutenção dos gastos com a dívida pública e superávit primário.

Referência Bibliográfica

- Amitrano, Claudio Roberto. O Modelo de Crescimento da Economia Brasileira no Período Recente: condicionantes, características e limites. In: Política Econômica em Foco, nº 7, nov2005/abr 2006. Campinas: IE/Unicamp, 2006.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Gasto Social do Governo Central: 2001 e 2002. Brasília: Ministério da Fazenda, 2003.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Orçamento Social do Governo Federal 2001-2004. Brasília: Ministério da Fazenda, 2005.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretária de Planejamento Estratégicos. Radar Social 2006: Principais Iniciativas do Governo Federal – Brasília: Ministério do Planejamento, 2006.
- CAIXA ECONOMICA FEDERAL. Demonstração Financeira do FGTS. Vários anos.
- CAIXA ECONOMICA FEDERAL. Seminário de Habitação: Recursos e Fontes de Financiamento. 2007
- CARDOSO Jr., José Celso; COSTANZI, Rogério Nagamine. Política Monetária e Desenvolvimento Social. Boletim de Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise nº 10 – IPEA – Fevereiro/2005.
- CASTRO, J. A. *et alii*. Análise da evolução e dinâmica do Gasto Social Federal: 1995-2001. Brasília: IPEA, 2003.(Texto para Discussão, n. 988).
- CASTRO, J. A. *et alii*. Gasto Social e Política Macroeconômica: Trajetórias e Tensões no Período 1995-2005. Brasília: IPEA, 2008.(Texto para Discussão, n. 1324).
- CASTRO Jr., J.; CARDOSO, J. Políticas sociais no Brasil: evolução do gasto social federal no período 1995/2002. In: QUESTÃO social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. Brasília: IPEA, 2005.
- CASTRO Jr., J.; CARDOSO, J. Economia Política das Finanças Sociais Brasileiras no Período 1995-2002. Economia e Sociedade, Campinas, (26): 145-174, jan/jun 2006.

- Castro, J. A. de; Duarte, B.; Moraes, M. B. de; Sadeck, F.; Simões, H. Análise da evolução e dinâmica do gasto social federal: 1995-2001. Boletim de Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise nº 6 – IPEA – Fevereiro/2003.
- Cidades, Ministério das. Déficit Habitacional no Brasil. Secretária Nacional de Habitação e Fundação João Pinheiro. Brasília, 2006.
- Duarte, Bruno de Carvalho e Simões, Helenne Barbosa. Análise do Gasto Social Federal no Período 1995-2005. CEPAL, 2006.
- FAGNANI, E. (1999). Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/98. Economia e Sociedade, Campinas, (13): 155-178, dez/1999.
- FAGNANI, E. Política Social no Brasil (1964-2002): Entre a Cidadania e a Caridade. (Tese de Doutorado – IE/UNICAMP) – 2005.
- FAGNANI, E.; POCHMANN, M. (Orgs.). Carta Social e do Trabalho – Ajuste Fiscal e Política Social. Vol 2 – CESIT/IE-UNICAMP, 2005.
- Gimenez, Denis Maracci. A Questão Social e os Limites do Projeto Liberal no Brasil. (Tese de Doutorado – IE/UNICAMP) – 2007.
- IPEA, Texto para discussão n. 1000. Edição Especial, Brasília 2004.
- IPEA, Boletim de Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise nº 12, 2006.
- IPEA, Boletim de Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise nº 13, Edição Especial 2007.
- IPEA, Boletim de Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise nº 14, 2007.
- MERCADANTE, Aloízio. (org.) O Brasil Pós-Real: a Política Econômica em Debate. Campinas, UNICAMP, 1997.
- MORAIS, Maria da Piedade. Breve Diagnóstico sobre o Quadro Atual da Habitação no Brasil. Boletim de Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise nº 4 – IPEA – Fevereiro/2002.
- POCHMANN, M. Gasto Social e Distribuição de Renda no Brasil. Jornal da Unicamp, Campinas, Ed. 288. 2005
- SILVEIRA, Fernando Gaiger. Impacto das Transferências Governamentais e da Tributação na distribuição de Renda no Brasil – Considerações sobre o documento Gasto Social no Brasil: 2001 e 2002, da Secretaria de Política

Econômica do Ministério da Fazenda. Boletim de Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise nº 8 – IPEA – Fevereiro/2004.

- UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE – Revista da Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal Fluminense – Vol. 5, N.º 1. Junho 2003.
- ZAMBONI, R. *O financiamento habitacional pelo setor público federal: 1990-2002*. Brasília: Dirur/Ipea, 2004