



Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPI

# III SINESPP

20 a 24  
OUTUBRO  
2020

SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE ESTADO, SOCIEDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS  
Democracia, desigualdades sociais e políticas públicas no capitalismo contemporâneo

## EIXO TEMÁTICO 4 | SEGURIDADE SOCIAL: ASSISTÊNCIA SOCIAL, SAÚDE E PREVIDÊNCIA

### A DIREÇÃO E A RELEVÂNCIA DO GASTO SOCIAL NO BRASIL NO PERÍODO DE 2015 A 2017

DIRECTION AND RELEVANCE OF SOCIAL SPENDING IN BRAZIL IN PERIOD OF 2015 TO 2017

Osmar Gomes de Alencar Júnior<sup>1</sup>  
Mayara Santos de Brito<sup>2</sup>  
Stephany Santana Coutinho<sup>3</sup>  
Hemerson Sousa da Silva<sup>4</sup>

#### RESUMO

O artigo propõe revelar a direção e a relevância do gasto social no Brasil (2015 a 2017). A análise dos gastos orçamentários pretende responder ao seguinte questionamento: qual o montante, o destino e a relevância do gasto social no Brasil? A resposta passa pela compreensão do papel do fundo público no capitalismo contemporâneo e sua expressão objetiva, o orçamento público evidenciado na execução do gasto social. A partir do entendimento dessas categorias, principalmente, da classificação orçamentária dos gastos públicos, foi possível o levantamento de dados no Sistema de Informações Orçamentária do Senado Federal (SIGA-Brasil) com as seguintes constatações: o crescimento do gasto social foi levemente superior ao do gasto total, as áreas de maior fluxo de recursos foram Direitos da Cidadania, Previdência Social e Assistência Social, as mais representativas foram Previdência Social, Saúde e Educação, concluindo-se que o gasto social é relevante na composição do gasto público e do PIB.

**Palavras-chaves:** Fundo Público, Orçamento Público, Gasto Social.

#### ABSTRACT

This paper reveals direction and relevance of social spending in Brazil (from 2015 to 2017). Analysis of budget spending intends to answer to following question: what is the amount, destination and relevance of

<sup>1</sup> Doutor em políticas públicas, professor do departamento de Ciências Econômicas e Quantitativas da UFDPAr e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPI. E-mail: jrosmar@hotmail.com

<sup>2</sup> Graduanda em Ciências Econômicas na UFDPAr, bolsista PIBIC. E-mail: mayabrito79@gmail.com

<sup>3</sup> Graduanda em Ciências Econômicas na UFDPAr, ICV 2019-2020. E-mail: stephanyasantana84@hotmail.com

<sup>4</sup> Graduando em Ciências Econômicas na UFDPAr. E-mail: hemersonstd@gmail.com

social spending in Brazil? The reply is around comprehension of public fund role on contemporary capitalism and its objective expression, public budget evidenced by execution of social spending. From the understanding of these categories, mainly about budget classification of public spending, data collection was possible by Budget Information System of federal Senate (SIGA-Brasil) with following findings: social spending increase was slightly higher than total spending elevation; Citizenship Rights, Social Security and Social Assistance areas received greatest flow of resources; Social Security, Health and Education were the most representative areas, from which we conclude that social spending is relevant on public spending and GDP composition.

**Keywords:** Public Fund, Public Budget, Social Spending.

## INTRODUÇÃO

A disputa pela direção do gasto no interior do fundo público evidencia as prioridades do Estado na aplicação do recurso público. Neste sentido, a pesquisa propõe revelar, de forma crítica, a direção e a relevância do gasto social no orçamento da União, no período de 2015 a 2017. A análise crítica dos gastos orçamentários pretende responder ao seguinte questionamento: qual o montante, o destino e a relevância do gasto social no Brasil? Para tanto, deve-se compreender o papel do fundo público no capitalismo contemporâneo e sua expressão mais objetiva, o orçamento público evidenciado na execução do gasto social.

A partir do entendimento dessas categorias, principalmente da classificação orçamentária dos gastos públicos, foi possível o levantamento de informações no Balanço Geral da União, através do SIGA Brasil, Sistema de Informações Orçamentárias do Senado Federal. Os dados relativos ao período de três anos foram tabulados em planilhas eletrônicas (Excel) e posteriormente analisados.

A pesquisa compreendeu uma observação crítica da realidade macroeconômica do gasto público no Brasil, mais precisamente da direção e relevância do gasto social na União, a partir de uma análise crítica do orçamento público, para além dos manuais tradicionais de finanças públicas (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014).

A revisão de literatura passou inicialmente pelo estudo do papel do Estado e do fundo público na sociedade capitalista contemporânea, como também pelo entendimento da contribuição ativa dos recursos públicos nos processos de acumulação produtiva e de garantia do funcionamento das políticas sociais.

No que diz respeito à destinação, objeto desse estudo, isto é, ao montante, a direção e a relevância do gasto social no Brasil, a pesquisa priorizou a análise da despesa orçamentária paga pelo governo federal, a partir de três indicadores: a) o montante do gasto público e do gasto social no Brasil; b) a direção do gasto social, o fluxo de recursos para cada função e a participação relativa de cada função no total do gasto social; c) a relevância do gasto social na agenda governamental; isto é, a relação entre o gasto social e as despesas orçamentárias totais, o PIB e a população.

Para efeito desse estudo, utilizou-se o conceito de orçamento público e suas classificações. Em relação à destinação dos recursos, as classificações utilizadas seguiram a natureza da despesa e a funcional. Dentre as funções classificadas conforme Giacomoni (2010), segundo a Lei nº 4.320/64, o destaque dessa análise será dado aos gastos vinculados à ordem social, isto é, os gastos sociais.

As informações orçamentárias analisadas abrangeram o período 2015-2017, retiradas do Sistema de Informações sobre o Orçamento Público Federal (SIGA Brasil), desenvolvido pelo Senado Federal. Estas, por sua vez, foram coletadas, organizadas e analisadas tendo como referência as despesas executadas pagas pela União. Os valores nominais disponíveis da execução orçamentária foram deflacionados pelo Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), tendo como mês e ano-base agosto de 2019.

Por questões metodológicas, o valor referente ao refinanciamento da dívida pública interna e externa não foi contabilizado na despesa orçamentária total, haja vista não gerar desembolso efetivo ao governo federal, pelo contrário, é um artifício contábil para registrar no orçamento federal a promessa de futuros pagamentos.

## **2 ESTADO, FUNDO PÚBLICO E GASTO SOCIAL**

O Estado no modo de produção capitalista tem sido instado cada vez mais a intervir na economia para minimizar os efeitos perversos da acumulação capitalista na sociedade. Até a década de 1920, tinha como função primordial a alocação ótima de recursos escassos, mas veio a crise de superprodução dos anos 1930 e as ideias keynesianas de maior intervenção do Estado na economia sobrepuseram-se às liberais. Isso fez com que as funções do Estado fossem ampliadas, de modo que a preocupação

se estendia à distribuição da riqueza produzida e à estabilidade dos preços e das relações com o exterior.

A partir daí, o Estado não parou de crescer, dos anos 1940 aos 1960, os anos dourados do *Welfare State* nos países do centro capitalista, ampliando vários direitos dos cidadãos, em destaque, os trabalhistas e sociais e, por consequência, aumentaram o gasto social e a intervenção do Estado na atividade econômica.

No entanto, as décadas de 1970 e 1980 foram marcadas por outras crises no modo de produção capitalista; principalmente, a crise estrutural do capital no final dos anos 1970, uma combinação de crise econômica com uma crise político-ideológica, nos termos de Poulantzas (1977). A solução encontrada pelo capital para sair da crise foi culpabilizar o Estado, considerando que a expansão dos seus gastos havia levado as economias a uma crise fiscal sem precedentes; e para sua reversão, adotaram-se as ideias neoliberais, aparentemente, de redução do tamanho do Estado. Tal receituário preconiza a execução de políticas macroeconômicas e sociais neoliberais, isto é, a valorização da política monetária e da política social compensatória.

Nos países da periferia do capitalismo, isto é, aqueles cujas economias são dependentes das economias do centro, a crise estrutural se expressou na economia através da crise da dívida externa; na política, por meio da crise fiscal do Estado e pela superexploração do trabalho; e na ideologia, através do esgotamento da ideologia keynesiana representada pelo desenvolvimentismo. A resposta a essa crise no final nos anos 1980 e 1990, na maioria dos países da América Latina, foi autoritária, antidemocrática e neoliberal, e ampliou a dependência dos países periféricos em relação ao centro capitalista.

Mesmo assim, o Estado continuou a crescer de tamanho, agora nos moldes neoliberais, aparentemente usando de políticas macroeconômicas restritivas e políticas sociais compensatórias para manter o equilíbrio das contas públicas. Porém, na essência, busca com tais políticas, por um lado, a valorização do capital portador de juros em relação ao capital produtivo, e, por outro, o superávit fiscal obtido através do maior sacrifício tributário da classe trabalhadora, combinado com o menor acesso possível dos trabalhadores ao gasto social. Dessa forma alcança-se o superávit fiscal com o menor sacrifício da classe burguesa.

Portanto, o equilíbrio das contas públicas é o pano de fundo para a garantia da transferência contínua de recursos públicos dos países periféricos para os países centrais, através do pagamento de juros e amortização da dívida pública, com o objetivo de garantir o processo de acumulação e reprodução capitalistas, em crise desde os anos 1980 na periferia do capital.

Em tempos de crise global do capital, acirrada mais recentemente nos países centrais em 2007 e com repercussões nos países da periferia capitalista, o fundo público é instado a cumprir sua função contraditória de reprodução do capital e da força de trabalho, tendo o primeiro como sua prioridade.

Esta priorização está vinculada à necessidade de combater a queda da taxa média de lucros dos capitalistas. Por isso, nos momentos de crise, é exigido que o fundo público promova o socorro às instituições financeiras, através da compra de títulos depreciados, emissão de vultosas somas de dinheiro e liberação de bilhões em créditos para as maiores corporações capitalistas.

Segundo Fattorelli (2013), o salvamento bancário – via ajuda financeira na Europa – em 2010, deslocou a crise financeira que estava instalada no setor financeiro privado para o Estado, aumentando a dívida pública dos países. O Estado irlandês transferiu 362,9 milhões de euros para os bancos (235,3% do PIB); a Grécia, 38,5 milhões (16,7% do PIB); o Reino Unido, 200,5 milhões (12,1% do PIB); a Espanha, 92,5 bilhões (8,7% do PIB); a Alemanha, 184,5 milhões (7,4% do PIB) e a França, 108,7 milhões (5,6% do PIB).

No Brasil, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, foi realizado na esfera federal, um programa de salvamento bancário, o Programa de Estímulo à Recuperação e Fortalecimento do Sistema Financeiro (PROER) e na esfera estadual, o programa de privatização dos bancos estaduais, denominado Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES).

Estima-se que o primeiro tenha transferido 40 bilhões de dólares para os bancos, enquanto o PROES tenha destinado 69 bilhões; o que significa dizer que o setor público brasileiro, nestes dois programas, transferiu 109 bilhões de dólares para o setor financeiro privado da economia, ampliando a dívida pública brasileira (FATTORELLI, 2013).

Ao longo do governo Lula, além da transferência de massivos recursos públicos para o capital portador de juros via dívida pública, a estratégia do governo para combater a crise internacional de 2008 foi a de aplicar desonerações tributárias, principalmente sobre a folha de pagamento das empresas. Este gasto tributário específico alcançou R\$ 24 bilhões em 2014, representando mais da metade das desonerações alocadas na função trabalho e 9,64% dos gastos tributários previstos no Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) de 2014 (ALENCAR JÚNIOR; SALVADOR, 2015, p. 246).

Portanto, o fundo público passou a desempenhar papel estratégico no atual processo de acumulação capitalista, transferindo cada vez mais recursos extraídos da sociedade, via tributação, para o capital financeiro ou capital portador de juros (CHESNAIS, 2005), o que implica que recursos orçamentários destinados ao financiamento das políticas sociais brasileiras foram desviados de suas funções, principalmente para o pagamento do serviço da dívida (juros e amortizações), sob a alegação de cumprimento da meta de superávit fiscal e, por consequência, de manutenção do equilíbrio macroeconômico brasileiro.

No entanto, a expressão objetiva do fundo público é o orçamento público. O orçamento é muito mais que uma peça técnica, ele é, essencialmente, um instrumento de disputa política, em que a correlação de forças entre as classes e as frações de classes determinarão a “distribuição do ônus tributário e [...] prioridades conferidas aos gastos públicos” (OLIVEIRA, 2009, p. 91).

Quanto aos objetivos de gasto do Estado, este artigo enfatiza o gasto social como parte integrante do gasto público no Brasil. A categoria gasto social, aqui representada pela Ordem Social presente na Constituição de 1988, é composta por 10 funções, segundo a classificação orçamentária: Assistência Social, Previdência Social, Saúde, Educação, Cultura, Direitos da Cidadania, Gestão Ambiental, Ciência e Tecnologia, Comunicações e Desporto e Lazer.

### **3 O DESTINO E A RELEVÂNCIA DO GASTO SOCIAL NO BRASIL**

A reeleição de Dilma Rousseff no Brasil aconteceu em um cenário de disputa política muito acirrada e de crise econômica. A vitória nas urnas do Partido dos

Trabalhadores (PT) foi questionada pela oposição, que saiu muito fortalecida. Outro elemento importante foi a ascensão do fundamentalismo político como prática política no Congresso.

Denúncias de corrupção contra o PT e o governo Dilma ganharam força com a Operação Lava Jato, com o ativismo político-judicial e com a mídia seletiva, que construíram um ambiente favorável ao agravamento da crise política brasileira, principalmente, com a aprovação do pedido de *impeachment* da presidenta reeleita.

*Pari passu* aos acontecimentos políticos, o país atravessou uma crise econômica, que mesmo a implementação de políticas neoliberais no período 2010-2014 – tanto macroeconômicas quanto políticas sociais compensatórias – “não conseguiram reverter a queda da demanda no país, ampliaram muito discretamente o consumo das famílias e os gastos do governo, e o resultado foi um baixo crescimento do PIB, que em média atingiu 2,1%” nesse período (ALENCAR JR., 2018, p. 201).

Nessa perspectiva, o governo Dilma, com apoio popular em queda e enfraquecido politicamente no Congresso Nacional, resolveu buscar apoio nos setores da burguesia; para tanto, alterou drasticamente sua política econômica, tendo como expressão dessa mudança a nomeação de Joaquim Levy, representante da Finança, para o Ministério da Fazenda.

Joaquim Levy teve a função de imprimir um ajuste fiscal e políticas de austeridade para conter e reverter o déficit público de 0,59% do PIB em 2014. Sendo assim, imprimiu uma política monetária e fiscal restritiva, aumentando a taxa básica de juros (SELIC) de 11,65% em dezembro de 2014 para 14,25% em outubro de 2015 e promovendo um contingenciamento de recursos públicos na ordem de R\$ 134 bilhões, isto é, uma consolidação fiscal de 2,3% do PIB em 2015 (DWECK; SILVEIRA; ROSSI, 2018).

No entanto, o ajuste fiscal de 2015, mesmo com tentativas de elevar as receitas, não conseguiu elevar o resultado primário, diante forte retração da arrecadação e da elevação de alguns gastos obrigatórios. Pelo contrário, a política de austeridade contribuiu para a queda acentuada de mais de 3% no PIB, bem como para o aumento do desemprego no país. Segundo Dweck; Silveira; Rossi (2018, p. 45-46), “a taxa de desemprego passou de 6,5% no quarto trimestre de 2014 para 13,7% no primeiro trimestre de 2017. [...]. Em grande parte, o aumento inicial do desemprego está associado, entre outras coisas, a queda dos gastos públicos”.

Portanto, nesse cenário de crise política associada à mudança na Presidência da República, de desajustes nas contas públicas, de recessão econômica combinada com inflação em alta e desemprego, e ao mesmo tempo, com a reconfiguração da luta dos trabalhadores e com o avanço do conservadorismo e da ideologia neoliberal, é que se configurou e agravou-se a crise político-econômica no Brasil em 2016.

Nesse contexto, Michel Temer assumiu o governo federal, com a proposta de um Novo Regime Fiscal (NRF), aprovado em dezembro de 2016, como único caminho para restaurar a confiança e o crescimento econômico. A Emenda Constitucional 95/2016 (EC 95) instituiu como regra um NRF por 20 anos, a partir de 2017 e estabeleceu limites para as despesas primárias, cujo montante do ano anterior poderá ser reajustado pela inflação acumulada anual, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). No entanto, excluiu desse limite os gastos financeiros, enquanto os gastos sociais e investimentos públicos não terão crescimento real.

Nesse sentido, a EC 95 institucionalizou a austeridade nos gastos sociais, nos investimentos públicos e nas despesas com a máquina pública, durante 20 anos. Isso permitiu ao governo, para obedecer à nova regra do gasto público, reduzir despesas públicas federais, principalmente, às relacionadas à ordem social brasileira, abrindo espaço no orçamento para que mais recursos da seguridade social, por exemplo, fossem desviados para o pagamento do serviço da dívida pública brasileira.

Nesse contexto de predomínio da austeridade sobre a cidadania, com as contrarreformas trabalhista e previdenciária em curso, bem como o asfixiamento financeiro do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Ensino Superior Público federal, quais foram o montante, a direção e a relevância do gasto social no Brasil?

O gasto total da União foi de R\$ 1,59 trilhão em 2015, R\$ 1,86 trilhão em 2016 e R\$ 2,11 trilhões em 2017, revelando um crescimento real de 32,56% no período analisado, conforme a Tabela 1. Já o gasto social foi de R\$ 730,67 bilhões em 2015, R\$ 840,19 bilhões em 2016 e R\$ 978,51 bilhões em 2017, o que representou um crescimento real de 33,92% no mesmo período.

Tabela 1 - Montante do gasto público e do gasto social no Brasil no período 2015-2017 (R\$ 1,00)

ANOS	2015	2016	2017
Gasto Total	1.593.458.265.255,26	1.862.380.151.162,87	2.112.221.007.805,21
Gasto Social	730.675.712.761,10	840.193.553.974,07	978.513.272.204,01

Fonte: Elaboração própria. Dados: SIGA BRASIL (2019).

Portanto, as duas variáveis cresceram, praticamente, na mesma proporção, isto é, o ritmo de crescimento do gasto social foi discretamente superior ao do gasto total no período 2015-2017, o que implica dizer que o duro ajuste fiscal realizado pela Presidenta Dilma Rousseff em 2015, somado à aprovação da EC 95 no governo Temer no final de 2016, contribuíram para desacelerar o ritmo de crescimento do gasto social no período analisado.

Tendo em vista o crescimento do gasto social no Brasil no período 2015-2017, quais funções receberam o maior fluxo de recursos para executarem suas despesas? E quais funções do gasto social foram as mais representativas no orçamento federal?

Tabela 2 - Montante do gasto social por função e a participação por função no gasto social no Brasil, no período de 2015 a 2017 (R\$ 1.000.000)

FUNÇÃO	2015		2016		2017		2015-2017
	Montante	AV <sup>1</sup>	Montante	AV	Montante	AV	
Assistência Social	64.921	8,89	75.174	8,95	86.658	8,86	33,48
Previdência Social	482.755	66,07	562.001	66,89	664.773	67,94	37,70
Saúde	88.074	12,05	97.102	11,56	107.122	10,95	21,63
Educação	83.134	11,38	92.250	10,98	106.185	10,85	27,73
Cultura	802	0,11	922	0,11	1.064	0,11	32,67
Direitos da Cidadania	670	0,09	1.779	0,21	1.480	0,15	120,90
Gestão Ambiental	2.831	0,39	3.302	0,39	3.236	0,33	14,31
Ciência e Tecnologia	5.737	0,79	5.904	0,70	6.458	0,66	12,57
Comunicações	1.130	0,15	1.291	0,15	1.206	0,12	6,73
Desporto e Lazer	616	0,08	463	0,06	326	0,03	-47,08
GASTO SOCIAL	730.675	100,00	840.193	100,00	978.513	100,00	33,92

Fonte: Elaboração própria. Dados: SIGA BRASIL (2019).

Nota 1: AV – Análise Vertical mede a participação relativa (%) de cada função no gasto social por ano.

Nota 2: AH – Análise Horizontal mede a taxa de crescimento (%) por função no período 2015-2017.

Em relação ao fluxo de recursos, isto é, a taxa de crescimento por função no gasto social brasileiro, a função Assistência Social executou gastos na ordem de R\$ 64,9 bilhões em 2015, R\$ 75,1 bilhões em 2016 e R\$ 86,7 bilhões em 2017, o que significou

um crescimento de 33,48% no período analisado, de acordo com a Tabela 2. No que diz respeito à participação relativa da função Assistência Social no gasto social, em 2015 era de 8,89%, em 2016 foi de 8,95% e em 2017 foi de 8,86%, o que demonstra que o crescimento do fluxo de recursos para a Assistência Social não provocou alteração da sua participação em relação ao gasto social.

A função Previdência Social gastou R\$ 482,8 bilhões em 2015, R\$ 562,0 bilhões em 2016 e R\$ 664,8 bilhões em 2017, o que significou um crescimento de 37,70% no período analisado. Sua participação relativa no gasto social foi de 66,07% em 2015, 66,89% em 2016 e 67,94% em 2017, registrando um incremento de 2,83% na participação da função Previdência Social em relação ao gasto social total.

A função Saúde, por sua vez, gastou R\$ 88,0 bilhões em 2015, R\$ 97,1 bilhões em 2016 e R\$ 107,1 bilhões em 2017, o que significou um crescimento de 21,63% no período analisado. Quanto à sua participação relativa, foi de 12,05% em 2015; de 11,56% em 2016 e de 10,95% em 2017, totalizando uma variação de -9,18%, isto é, uma redução na participação da função Saúde em relação ao gasto social.

Na função Educação foram gastos R\$ 83,1 bilhões em 2015, R\$ 92,3 bilhões em 2016; e R\$ 106,2 bilhões em 2017, o que significou um crescimento real de 27,73% no período analisado. Sua participação relativa no gasto social foi de 11,38% em 2015, 10,98% em 2016; e 10,85% em 2017, uma variação de -4,62%, isto é, uma redução na participação da função Educação em relação ao gasto social.

A função Cultura executou recursos na ordem de R\$ 802 milhões em 2015, R\$ 922 milhões em 2016 e R\$ 1,06 bilhão em 2017, o que significou um crescimento de 32,67% no período analisado. No que se refere à sua participação relativa no gasto social, foi de 0,11% nos três anos analisados, mantendo inalterada sua participação em relação ao gasto social.

A função Direitos da Cidadania gastou R\$ 670 milhões em 2015, R\$ 1,77 bilhão em 2016 e R\$ 1,48 bilhão em 2017, o que representou um crescimento de 120,90% no período 2015-2017. Em relação à sua participação no gasto social, era 0,09% em 2015; 0,21% em 2016; e 0,15% em 2017, o que significou um incremento de 64,85% na participação relativa desta função no gasto social. Não obstante essa elevada taxa de crescimento, observa-se uma participação muito baixa da função Direitos da Cidadania no gasto social.

A função Gestão Ambiental executou gastos na ordem de R\$ 2,8 bilhões em 2015, R\$ 3,3 bilhões em 2016 e R\$ 3,2 bilhões em 2017, o que demonstrou um crescimento de 14,31% nos gastos com essa função no período analisado. A sua participação relativa no gasto social foi de 0,39% em 2015, 0,39% em 2016 e 0,33% em 2017, o que evidenciou uma variação de -14,65%, isto é, uma elevada redução na participação da função Gestão Ambiental em relação ao gasto social.

Na função Ciência e Tecnologia foram gastos R\$ 5,7 bilhões em 2015, R\$ 5,9 bilhões em 2016 e R\$ 6,5 bilhões em 2017, totalizando um crescimento de 12,57% no período analisado. A sua participação relativa no gasto social foi de 0,79% em 2015, 0,70% em 2016 e 0,66% em 2017, o que demonstrou uma variação de -15,94%, isto é, uma elevada redução da participação da função Ciência e Tecnologia no gasto social.

Na função Comunicações foram executados recursos na ordem de R\$ 1,1 bilhão em 2015, R\$ 1,3 bilhão em 2016 e R\$ 1,2 bilhão em 2017, acarretando um crescimento de 6,73% no período analisado. A sua participação relativa no gasto social foi de 0,15% em 2015 e 2016, e foi reduzida para 0,12% em 2017, o que provocou uma redução de 20,34% na participação da função Comunicações em relação ao gasto social.

Na função Desporto e Lazer foram gastos R\$ 616 milhões em 2015, R\$ 463 milhões em 2016 e R\$ 326 milhões em 2017, provocando uma redução drástica de 47,08% no montante dos gastos dessa função no período analisado. Em relação à participação relativa no gasto social, foi de 0,08% em 2015, 0,06% em 2016 e 0,03% em 2017, significando uma variação de -60,5%, isto é, uma vertiginosa queda na participação, que já era pequena, da função Desporto e Lazer em relação ao gasto social.

Portanto, quanto ao fluxo de recursos, a função Direitos da Cidadania obteve a maior variação positiva no recebimento e execução de recursos, uma vez que sua taxa de crescimento foi, praticamente, quatro vezes maior do que as outras três funções de maior desempenho, no período 2015-2017. A segunda maior taxa de crescimento do gasto foi a função da Previdência Social, seguida pela Assistência Social e Cultura. Só em quinto e sexto lugares aparecem as funções Educação e Saúde, respectivamente, com crescimentos muito menos expressivos. As funções com os menores desempenhos, em ordem decrescente, foram as funções Gestão Ambiental, Ciência e Tecnologia, Comunicações e Desporto e Lazer, sendo a última, a única função que teve o montante de recursos reduzido no período analisado.

Quanto às funções mais representativas do gasto social no orçamento federal, em primeiro lugar consta a função Previdência Social, com mais de 3/5 dos recursos executados em relação ao gasto social, no período analisado; seguida das funções Saúde e Educação ambas com aproximadamente 1/5 do gasto social, somadas as suas participações; e em quarto, a função Assistência Social.

Essas quatro funções representaram, aproximadamente, 98% do gasto social, restando 2% ou menos para a participação das outras seis áreas, o que demonstrou a concentração dos gastos sociais na função Previdência Social; posição secundária para as funções da Saúde e Educação, que nesse período tiveram suas participações reduzidas ano a ano no gasto social; e completo descaso com as demais áreas, principalmente as referentes às funções Gestão Ambiental, Ciência e Tecnologia e Desporto e Lazer, que tiveram reduzidas suas inexpressivas participações relativas no gasto social, dificultando a execução de políticas públicas nas referidas áreas, no período 2015-2017.

Tendo em vista a importância do gasto público para mitigar os efeitos da crise econômica brasileira, qual foi a relevância do gasto social federal no período 2015-2017? Tabela 3 - A relação entre o gasto social e o gasto orçamentário total, PIB e a população do Brasil no período de 2015-2017

INDICADORES	2015	2016	2017
Gasto Social / Gasto Total (%)	45,85	45,11	46,33
Gasto Social / População (R\$ per capita)	3.573,85	4.077,00	4.712,07
Gasto / PIB (%)	12,19	13,40	14,86

Fonte: Elaboração própria. Dados: SIGA BRASIL (2019); IBGE (2019a), (2019b), (2019c), (2019d).

Tomando como base o indicador Gasto Social / Gasto Total, 45,85% do gasto público da União foi despendido com gasto social em 2015; esse percentual teve uma leve redução para 45,11% em 2016 e aumentou para 46,33% em 2017; fechando o período 2015-2017 com uma variação positiva de 1%, conforme a Tabela 3.

Isto demonstra que o ajuste fiscal do Governo Dilma em 2015, não só reduziu o ritmo de crescimento, como a participação do gasto social no total do gasto público em 2016. No entanto, a participação voltou a crescer em 2017, encerrando o ano com um leve incremento de 1% em relação a 2015, mesmo depois de entrar em vigor o teto dos

gastos sociais (EC 95) em 2017, evidenciando a importância do gasto social no total do gasto público, mesmo em um cenário de políticas neoliberais que visaram reduzir o tamanho do Estado.

Em relação ao indicador Gasto Social / PIB, a participação do gasto social na produção da riqueza brasileira, 12,19% da riqueza produzida no Brasil foi fruto do gasto social em 2015; aumentou para 13,4% em 2016 e aumentou mais ainda para 14,86% em 2017, registrando um crescimento de 21,97% no período. Assim, não obstante os ajustes fiscais ortodoxos realizados pelo governo federal a partir de 2015, a participação do gasto social no PIB continuou a crescer, mostrando a sua importância na produção da riqueza brasileira.

No que diz respeito ao indicador Gasto Social / População (gasto social per capita), isto é, o quanto o governo federal gastou em políticas sociais por habitante, R\$ 3.573,85 foi o montante verificado em 2015; aumentou para R\$ 4.077,00 em 2016 e atingiu um patamar de R\$ 4.712,07 em 2017, observando-se um crescimento do gasto social per capita de 31,85% no período.

Portanto, mesmo em um cenário de ajuste fiscal e de severa austeridade do governo federal, o gasto social configurou-se como um componente importante para a produção da riqueza no país, para a execução do gasto público e para dotar de dignidade a vida da classe trabalhadora brasileira.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Em um cenário de crise econômico-política no Brasil, de recessão combinada com severo ajuste fiscal e de *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff, o artigo propôs revelar a direção e a relevância do gasto social federal, isto é, o montante, o destino e a relevância do gasto social no Brasil, no período de 2015 a 2017.

Neste sentido, chegou-se às seguintes constatações: 1) o crescimento do gasto social foi discretamente superior ao do gasto total no período analisado; 2) as áreas do gasto social federal que receberam o maior fluxo de recursos foram, respectivamente, Direitos da Cidadania, Previdência Social, Assistência Social e Cultura; as de menor fluxo foram Gestão Ambiental, Ciência e Tecnologia, Comunicações e Desporto e Lazer; ao passo que Educação e Saúde ficaram em posições intermediárias; 3) as áreas mais

representativas do gasto social no orçamento federal foram Previdência Social, Saúde, Educação e Assistência Social; dentre as quais, Saúde e Educação foram as únicas que, ano a ano, tiveram reduzidas suas participações relativas no total do gasto social; 4) o gasto social configura-se relevante para a produção da riqueza nacional, para a execução do gasto público e para dotar de alguma dignidade a vida da classe trabalhadora brasileira.

## REFERÊNCIAS

ALENCAR JR., O. G. Nordeste do Brasil: a disputa entre o capital e o trabalho pelos recursos do fundo público estadual. In: MACÁRIO, E.; DIAS, E.; MEDEIROS, R. B.; ALEXANDRE, T. (Orgs.). **Dimensões da crise brasileira**: dependência, trabalho e fundo público. Fortaleza: EDUECE; Bauru: Canal 6, 2018.

ALENCAR JÚNIOR, O. G.; SALVADOR, E. Finanças, fundo público e financiamento da seguridade social no Brasil. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 18, n. 2, p. 239-248, jul./dez. 2015.

CHESNAIS, F. **A finança mundializada**: raízes sociais e políticas, configuração, consequências. São Paulo: Boitempo, 2005.

DWECK, E.; SILVEIRA, F. G.; ROSSI, P. Austeridade e desigualdade social no Brasil. In: ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. (Orgs.). **Economia para poucos**: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

FATTORELLI, M. L. (Org.). **Auditoria cidadã da dívida pública**: experiências e métodos. Brasília: Inove Editora, 2013.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 15.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

IBGE. **Sistema de Contas Regionais**. 2019a. 2015-2017. Disponível em: <[www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9054-contas-regionais-do-brasil.html?edicao=18008&t=downloads](http://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9054-contas-regionais-do-brasil.html?edicao=18008&t=downloads)>. Acesso em: 10 dez. 2019.

IBGE. **Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2015**. 2019b. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas\\_de\\_Populacao/Estimativas\\_2015/estimativa\\_dou\\_2015\\_20150915.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2015/estimativa_dou_2015_20150915.pdf)>. Acesso em: 01 out. 2019.

IBGE. **Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2016**. 2019c. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas\\_de\\_Populacao/Estimativas\\_2016/estimativa\\_dou\\_2016\\_20160913.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2016/estimativa_dou_2016_20160913.pdf)>. Acesso em: 01 out. 2019.

IBGE. **Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2017**. 2019d. Disponível em:

<[ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas\\_de\\_Populacao/Estimativas\\_2017/estimativa\\_dou\\_2017.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2017/estimativa_dou_2017.pdf)>. Acesso em: 01 out. 2019.

OLIVEIRA, F. A. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2009.

POULANTZAS, N. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

SALVADOR, E.; TEIXEIRA, S. O. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 18, n. 1, jan./jun. 2014.

SENADO FEDERAL. **SIGA Brasil**. 2015-2017. Disponível em:  
<[www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil](http://www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil)>. Acesso em: 15 nov. 2019.