

de Chagas, Ana Maria Resende; da Silva, Frederico Augusto Barbosa; Corbucci,
Paulo Roberto

Working Paper

Gasto federal com crianças e adolescentes: 1994 a 1997

Texto para Discussão, No. 778

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: de Chagas, Ana Maria Resende; da Silva, Frederico Augusto Barbosa; Corbucci,
Paulo Roberto (2001) : Gasto federal com crianças e adolescentes: 1994 a 1997, Texto para
Discussão, No. 778, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/295079>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen
Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle
Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich
machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen
(insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten,
gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort
genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal
and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to
exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the
internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content
Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise
further usage rights as specified in the indicated licence.*

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 778

Gasto Federal com Crianças e Adolescentes: 1994 a 1997

Ana Maria de Resende Chagas
Frederico Augusto Barbosa da Silva
Paulo Roberto Corbucci

Brasília, janeiro de 2001

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 778

Gasto Federal com Crianças e Adolescentes: 1994 a 1997

Ana Maria de Resende Chagas^{*}
Frederico Augusto Barbosa da Silva^{*}
Paulo Roberto Corbucci^{*}

Brasília, janeiro de 2001

^{*} *Da Diretoria de Estudos Sociais do IPEA.*

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
Martus Tavares – Ministro
Guilherme Dias – Secretário Executivo

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Presidente
Roberto Borges Martins

Chefe de Gabinete
Luis Fernando de Lara Resende

DIRETORIA

Eustáquio J. Reis
Gustavo Maia Gomes
Hubimaier Cantuária Santiago
Luís Fernando Tironi
Murilo Lôbo
Ricardo Paes de Barros

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o IPEA fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais e torna disponíveis, para a sociedade, elementos necessários ao conhecimento e à solução dos problemas econômicos e sociais do país. Inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro são formulados a partir dos estudos e pesquisas realizados pelas equipes de especialistas do IPEA.

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

Tiragem: 130 exemplares

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Brasília – DF:
SBS Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES, 10º andar
CEP 70076-900
Fone: (61) 315 5374 – Fax: (61) 315 5314
E-mail: editbsb@IPEA.gov.br

Home page: <http://www.IPEA.gov.br>

EQUIPE

Coordenação: *Marco Aurélio Dias Pires*; Secretaria: *Gardênia Santos*
Gerente: *Suely Ferreira*
Revisão: *Chico Villela (coord.); Carlos Alberto Vieira, Flávia Nunes de Andrade (estag.), Isabel Villa-Lobos Telles Ribeiro, Luciana Soares Sargio (estag.)*
Edição Gráfica: *Iranilde Rego (coord.); Aeromilson Mesquita, Cecília Bartholo, Edineide Ramos, Francisco de Souza Filho, Lúcio Flavo Rodrigues*
Divulgação: *Cláudio Augusto Silva (coord.); Edinaldo dos Santos, Mauro Ferreira*
Produção Gráfica: *Edilson Cedro Santos*

SERVIÇO EDITORIAL

Rio de Janeiro – RJ:
Av. Presidente Antonio Carlos, 51, 14º andar
CEP 20020-010
Fone: (21) 804 8118 – Fax: (21) 220 5533
E-mail: editrj@IPEA.gov.br

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1	INTRODUÇÃO	7
2	METODOLOGIA	7
3	COMPORTAMENTO DO GASTO SOCIAL FEDERAL GLOBAL	9
4	GASTOS COM CRIANÇAS E ADOLESCENTES	12
5	ANÁLISE DOS GASTOS COM CRIANÇAS E ADOLESCENTES POR MINISTÉRIO	15
6	COMENTÁRIOS FINAIS	30
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	32



A produção editorial deste volume contou com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID, por intermédio do Programa Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas, Rede-IPEA, operacionalizado pelo Projeto BRA/97/013 de Cooperação Técnica com o PNUD.

SINOPSE

Este texto é uma síntese de estudo já realizado, o qual objetivou levantar e analisar o gasto federal com crianças e adolescentes (0 a 18 anos), no período de 1994 a 1997. O gasto federal é analisado por meio de informação orçamentária, considerando-se, para tanto, os valores executados no período. O estudo utilizou duas metodologias: uma delas sob a ótica das áreas de atuação – por meio da qual são calculados índices de gasto social – e a outra sob o enfoque institucional. Sob esse prisma, são considerados os seguintes ministérios: Educação, Saúde e, no âmbito da assistência social, Bem-Estar Social, Justiça e Previdência e Assistência Social. O dispêndio com crianças e adolescentes é reconhecido pela finalidade da despesa até o nível de subprogramas e, quando necessário, de projetos/atividades. São estimados o gasto total e ‘per capita’ com crianças e adolescentes e são detalhados os programas mais relevantes em cada área.

Para avaliar o comportamento do gasto social federal global, foram calculados os seguintes índices: (i) Índice de Gasto Público (IGP); (ii) Índice de Alocação Social (IAS); (iii) Índice de Prioridade Social (IPS); e (iv) Índice de Gasto Humano (IGH). À exceção do Índice de Alocação Social, todos os demais registraram crescimento negativo entre o início e o final do período analisado; ou seja, houve maior comprometimento do gasto público federal com programas sociais, mas diminuiu a proporção destinada às ações consideradas prioritárias.

A análise dos dados permitiu identificar mudanças importantes nos montantes e na composição dos recursos destinados ao atendimento de crianças e adolescentes ao longo do período 1994/1997. Em todos os anos analisados, a área Saúde respondeu pela fatia maior dos gastos e sua proporção, no conjunto dos ministérios analisados, foi crescente ao longo do período compreendido por este estudo: em 1994, 36% dos recursos eram destinados à área Educação, 56,3% à Saúde e 7,7% à Assistência Social; em 1997, essa participação foi de 22,3% para Educação, 68,7% para Saúde e 9% para Assistência Social. A área Educação sofreu redução contínua, resultando, em valores absolutos, em uma diminuição de 35% entre o início e o final do período. A área Assistência Social oscilou, apresentando tendência ascendente, com um acréscimo de 23,3% entre o último e o primeiro ano.

Quando relacionados aos valores globais do gasto público federal e ao gasto social federal, os gastos com crianças e adolescentes tiveram importante redução de sua participação nesses agregados. Tendo representado 7,5% do gasto público federal e 12,4% do gasto social em 1994, o gasto com a faixa de 0-18 anos reduz-se para 6,5% do gasto público e 9,8% do gasto social em 1997. Em relação ao PIB, houve diminuição do gasto: de 1,24% para 1,18%. Em valores absolutos, observa-se relativa estabilidade, o que permite concluir que os aumentos havidos no gasto federal total (17,7%

entre 1994 e 1997) e no gasto social federal (28,6% no mesmo período) não alcançaram os programas voltados para essa faixa etária.

Apesar de as informações tornadas disponíveis por meio deste estudo apontarem redução no aporte de recursos federais nas ações destinadas a crianças e adolescentes, estas não indicam necessariamente que houve redução no grau de cobertura dessas ações, existindo a possibilidade de ter ocorrido compensação, pelos estados e municípios, pela diminuição do gasto federal, ou, ainda, uma melhora na alocação dos recursos, resultando em maior eficácia do gasto.

ABSTRACT

This text synthesizes a previous study whose objective was to analyze Federal expenditures with children and adolescents (those aged 0 to 18) in the 1994 – 1997 period. Federal expenditures are analyzed through budget information, considering thus the values actually spent during the period. Two methodologies were used: one is to classify expenditures according to areas of action – which we use to calculate social expenditure indices – and the other in which expenditures are classified according institution. Under this last prism, these Ministries are analyzed: education, health, social assistance, justice, and social security. Expenditures with children and adolescents is identified by the objective of each individual expenditure up to the level of subprogram or even project/activity. Total and ‘per capita’ expenditures with children and adolescents are estimated and the most important programs in each area are detailed.

In order to analyze the behavior of global federal social expenditures, we calculated the following indices: (i) the Public Expenditure Index (IGP), (ii) the Social Allocation Index (IAS), (iii) the Social Priority Index (IPS), and (iv) the Human Expenditure Index (IGH). Except for the Social Allocation Index, all others exhibited negative growth during the period. In other words, there was more commitment in federal expenditures with social programs, but the share to priority action diminished.

The analysis of the data allowed us to identify important changes in the amount and composition of resources allocated to children and adolescents during the 1994-1997 period. In all the years we analyzed, health accounted for the largest share of resources and its weight grew throughout the period. In 1994, 36% of resources were destined to education, 56.3% to health, and 7.7% to social assistance; in 1997, the values were, 22.3%, 68.7%, and 9%, respectively. Education suffered a continuous reduction in its share of expenditures. The result was a reduction of 35% in absolute values between the beginning and the end of the period. Social assistance oscillated around a positive trend, with a 23.3% increase between 1994 and 1997.

When we relate global federal expenditures values to federal social expenditures, outlays with children and adolescents showed an important reduction in their share. Outlays with children and adolescents were responsible for 7.5% of global federal expenditures and 12.4% of global social expenditures in 1994. In 1997, these percentages were 6.5% and 9.8%, respectively. Expenditures as a percentage of GDP went from 1.24% to 1.18%. In absolute values, expenditures with children and adolescents were relatively stable. This allows us to conclude that the total federal (17.1% from 94 to 97) federal social (28.6% over the same period) expenditure increases did not reach the programs oriented towards those under 18.

Even though information available through this study show a relative reduction in the federal outlays for actions destined to children and adolescents, they do not necessarily show a reduction the coverage of these actions. This is because the possibilities that states and municipalities compensated for federal reductions, that resources have been better allocated or that their efficiency increased are all very real.

1 INTRODUÇÃO

A garantia de patamares básicos de cidadania deve ser uma preocupação internalizada na formulação e implementação das políticas sociais. A realização de ações que assegurem o acesso a bens e serviços públicos essenciais deveria, sem perder de vista os esforços de estabilização econômica, direcionar-se às frações da população mais vulneráveis aos riscos sociais das sociedades modernas.

A Constituição brasileira estabelece alguns parâmetros para a definição desses patamares básicos ao assegurar, enquanto direitos universais, o acesso à educação, à saúde, ao emprego, entre outros. A realização desses direitos se expressa por intermédio do investimento das três esferas de governo, na forma de transferência de renda e prestação de serviços, e pela oferta de serviços privados.

Este texto é uma síntese de estudo já realizado [IPEA/UNICEF, 1998], o qual objetivou reunir e analisar o gasto federal com crianças e adolescentes (0 a 18 anos) no período de 1994 a 1997.

Dois metodologias são utilizadas; uma estima o gasto por área de atuação, e outra, pela ótica institucional. Na primeira, são calculados índices de gasto social que permitem o acompanhamento do comportamento dos gastos federais, suas diversas dimensões e prioridades, e suas relações com outros agregados econômicos. Na análise institucional são considerados os seguintes ministérios: Educação, Saúde e – compondo a área de assistência social – Bem-Estar Social, Justiça, Previdência e Assistência Social. Os programas mais relevantes em cada área são detalhados e, assim, é estimado o gasto total e ‘per capita’ com crianças e adolescentes.

A fonte de informação utilizada é o Orçamento Geral da União (OGU), analisando-se o gasto executado no período, sendo o dispêndio com crianças e adolescentes reconhecido e agregado pela finalidade da despesa desde o nível de subprogramas até o de projetos/atividades, quando necessário e exigido para uma aferição mais precisa.

2 METODOLOGIA

Dois abordagens foram utilizadas para o levantamento do gasto social no período 1994 – 1997: (i) para o dimensionamento do gasto social federal global, foi utilizado o conceito de gasto por área de atuação, no qual as despesas são contabilizadas segundo o objetivo e a finalidade, independentemente do órgão que as realize, de acordo com metodologia utilizada pela DISOC/IPEA [Fernandes ‘et alii’, 1998]. Essa forma de agregação não oferece, necessariamente, os mesmos resultados do registro

das despesas por órgão setorial (conceito institucional) ou por funções (conceito funcional) ou programa; e (ii) para a visualização do comportamento do gasto com crianças e adolescentes, a agregação foi feita sob a ótica institucional.

No levantamento dos gastos com crianças e adolescentes, utilizando-se o enfoque institucional, fez-se a agregação de todos os subprogramas (e, em alguns casos, projetos/atividades), dos ministérios da área social, que desenvolvem atividades para essa clientela, bem como analisaram-se alguns desses subprogramas em termos das ações desenvolvidas. Em linhas gerais, seguiu-se a metodologia já utilizada [Piola 'et alii', 1995] para avaliar o dispêndio federal na área social, com foco na infância e adolescência. Como se afirmou, os ministérios estudados foram os seguintes: Saúde, Educação, Bem-Estar Social, Justiça, Previdência e Assistência Social.

Para a identificação das despesas com a população de 0 a 18 anos, os gastos dos ministérios mencionados foram organizadas em três grandes categorias – finalísticos, administrativos e não considerados – utilizando-se os critérios de imputação descritos a seguir.

a) Gastos finalísticos

Os gastos finalísticos são aqueles que se referem diretamente às ações relacionadas com a missão do ministério setorial. Foram considerados todos os gastos relacionados com as atividades-fim, discriminando-se depois aqueles cuja aplicação beneficia direta ou indiretamente a faixa etária de 0 a 18 anos. Os gastos específicos, relacionados às ações que representam benefício direto para essa faixa etária, foram apropriados em seu valor integral. Já os gastos com ações de benefício universal, destinados à coletividade em geral, e os gastos com benefícios indiretos foram apropriados na proporção correspondente ao peso da faixa etária de 0-18 anos no total da população (40%).

Em comparação com o estudo anterior [Piola 'et alii', 1995], houve alteração metodológica referente à classificação dos subprogramas. Os subprogramas voltados à produção de conhecimentos e ao desenvolvimento tecnológico, cujos resultados e produtos são usufruídos por toda a sociedade, ainda que de forma indireta, foram considerados como finalísticos nos casos dos Ministérios da Educação e da Saúde.

Nos três ministérios responsáveis por ações de assistência social – Ministério do Bem-Estar Social, Ministério da Justiça e Ministério da Previdência e Assistência Social –, os subprogramas considerados como finalísticos estiveram, como foi apontado, sob responsabilidade institucional ora de um, ora de outro ministério. A classificação dos gastos foi feita a partir da finalidade da despesa atribuída aos projetos/atividades; assim, alguns subprogramas apresentam mais de uma finalidade da despesa. Os valores com que aparecem em cada grupo de despesa correspondem ao somatório dos respectivos projetos/atividades.

(b) Gastos administrativos

Representam o conjunto de gastos necessários às ações de suporte ao desenvolvimento e à implementação das atividades-fim dos ministérios, inclusive as despesas com pessoal, encargos, material, etc. Nesse caso, as parcelas apropriadas corresponderam ao percentual dos gastos com a população de 0-18 anos, em relação aos gastos totais.

(c) Gastos não considerados

Nesse grupo de despesas foram classificadas aquelas que de maneira alguma deveriam ser apropriadas para a faixa etária de 0 a 18 anos, tais como os gastos com inativos e pensionistas dos ministérios analisados, previdência social a segurados, divulgação oficial, ação judiciária e outros.

3 COMPORTAMENTO DO GASTO SOCIAL FEDERAL GLOBAL

Este capítulo apresenta alguns indicadores para a avaliação do comportamento do gasto social no período de 1994 a 1997. A opção pelo uso dos índices que se seguem deveu-se ao fato de que estes são propostos pelo PNUD para avaliar a implementação da Iniciativa 20/20.¹ Além disso, a pesquisa que originou este Texto para Discussão objetivou dar continuidade ao estudo anterior, realizado por Piola 'et alii' (1995), que se valeu dos mesmos indicadores para analisar o período 1989/1993.

- Índice de Gasto Público (IGP)

$$\text{IGP} = \text{GPF}/\text{PIB}.100$$

Esse índice expressa a dimensão do gasto público federal (GPF) não financeiro,² em relação ao produto interno bruto (PIB). No período analisado, esse índice variou entre 19,9%, em 1994, e 18,9%, em 1997.

- Índice de Alocação Social (IAS)

$$\text{IAS} = \text{GSF}/\text{GPF}.100$$

¹ A Iniciativa 20/20 foi promovida pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em parceria com outros órgãos da Organização das Nações Unidas (ONU). Conforme esclarecem Piola 'et alii' (1995, p. 37), "estimativas internacionais apontam a necessidade de recursos adicionais da ordem de US\$ 30 bilhões a US\$ 40 bilhões por ano, até o final da década, para assegurar o acesso universal a serviços sociais básicos nos países em desenvolvimento [...]. A mobilização de tal montante de recursos requer que esses países elevem os respectivos dispêndios com serviços sociais básicos, da média atual de 13% do gasto governamental total, para 20%. A medida geraria cerca de dois terços dos recursos necessários. O terço restante seria proveniente de realocações na ajuda externa, que passaria a destinar 20% do seu total para a melhoria dos serviços sociais básicos, em lugar da média atual de 10%."

² Excluídos os valores referentes à rolagem das dívidas interna e externa.

Indica o percentual do gasto público alocado às áreas sociais. Em média, o gasto social federal (GSF) representou, no período 1994-1996, cerca de 61% do gasto público federal. Em 1997, verifica-se expressivo crescimento e o IAS atinge 66% do gasto público federal. Esse comportamento expressa fundamentalmente:

- o peso do gasto previdenciário, protegido de cortes e contingenciamentos por dispositivos constitucionais;
- o crescimento dos gastos com seguro-desemprego; e
- a recuperação dos investimentos em habitação, saneamento e urbanismo, e em saúde.

O gasto com a área social, entre 1994 e 1997, traz o expressivo incremento de 52% em relação à média encontrada pelo estudo anterior para o período 1989/1993 [Piola 'et alii', 1995]. No entanto, a média do período ora analisado é inferior ao índice de 1993 (63,5%), em decorrência da redução do gasto público global e do concomitante incremento nos gastos previdenciários e com seguro-desemprego.

- Índice de Prioridade Social – IPS (Razão de Prioridade Social)

$$IPS = GPS/GSF.100$$

Essa razão expressa a percentagem do gasto social federal destinada a atender programas e projetos em áreas consideradas prioritárias por sua relevância para o desenvolvimento humano. São elas: alimentação e nutrição, serviços básicos de saúde, saneamento básico e educação básica.

A análise dos gastos relativos ao período 1994/1997 indica instabilidade quando se toma o valor global, considerando-se os montantes destinados a algumas dessas áreas. Os recursos destinados a alimentação e nutrição apresentaram crescimento de 23%, em 1995, e queda de 42%, no exercício seguinte, recuperando-se, em 1997, com valores 40% superiores aos do exercício anterior. O gasto com a saúde também apresentou oscilação. Na área da educação, os gastos com programas prioritários foram, em 1996, cerca de 4% superiores ao observado em 1994, mas, em 1997, evidenciam retrocesso, ao registrarem montante 12% inferior ao do início do período. Esse comportamento em cada uma das áreas prioritárias faz que o IPS apresente nítida tendência de queda, apesar de alguma recuperação em 1997.

- Índice de Gasto Humano (IGH)

$$IGH = IPS/PIB.100$$

Relaciona os dispêndios nas áreas prioritárias anteriormente definidas para o cálculo do IPS com o comportamento do PIB no período. Como foi referido, sua tendência foi de queda entre 1994 e 1997 (ver tabela 1).

Como pode ser constatado na tabela 1, à exceção do Índice de Alocação Social, todos os demais registraram crescimento negativo entre o início e o final do período

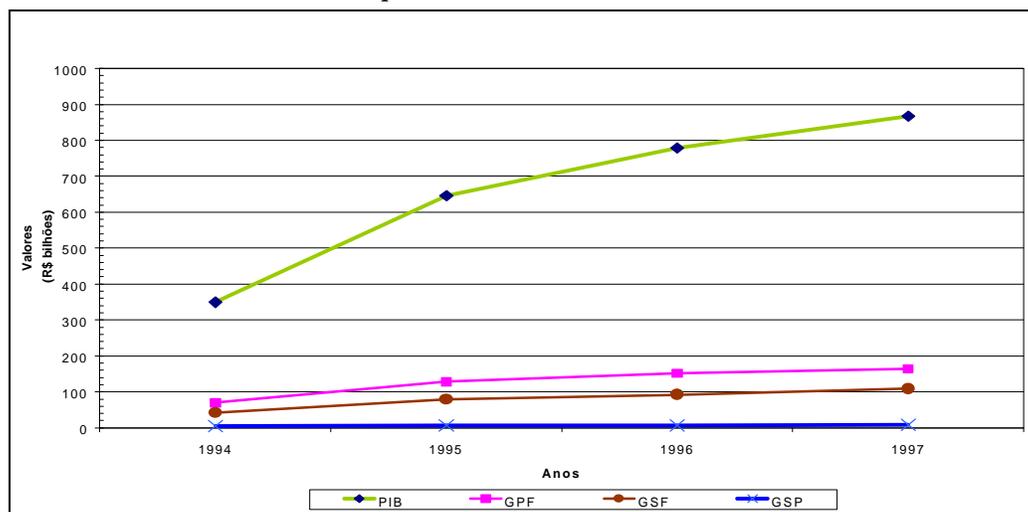
analisado, ou seja, houve maior comprometimento do gasto público federal com programas sociais, mas diminuiu a proporção destinada às ações consideradas de maior prioridade.

TABELA 1
Brasil: Dispêndios do Governo Federal e
Índices de Gasto –1994/1997

R\$ milhões correntes								
Ano	PIB	Gasto Público Federal	IGP	Gasto Social Federal	IAS	Gasto Social Prioritário	IPS	IGH
1994	349 204,70	69 487,00	19,90	42 112,00	60,6	4 203,00	9,98	1,20
1995	646 191,50	127 991,00	19,81	78 847,00	61,6	6 188,00	7,80	0,96
1996	778 820,40	151 762,00	19,49	92 304,00	60,8	6 452,00	7,00	0,83
1997	866 830,80	164 230,89	18,95	108 740,70	66,2	8 450,00	7,80	0,97

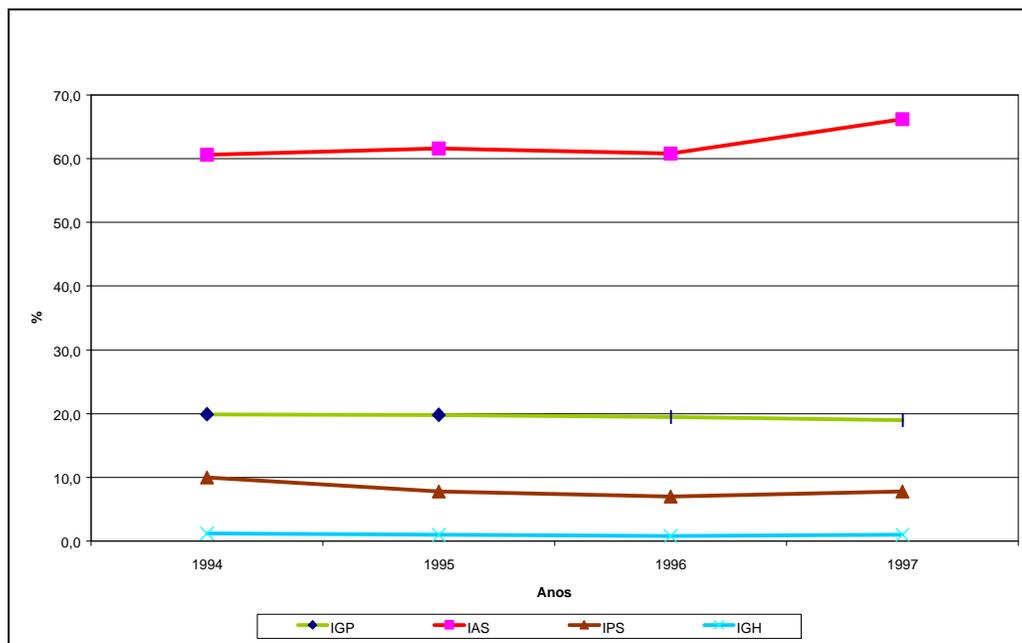
Fonte: DISOC/IPEA.

GRÁFICO 1
Brasil: Dispêndio do Governo Federal e PIB



Fonte: Tabela 1.

GRÁFICO 2
Índices de Gasto Público Federal



Fonte: Tabela 1

4 GASTOS COM CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Os dados analisados neste estudo permitem identificar mudanças importantes nos montantes e na composição dos recursos destinados ao atendimento de crianças e adolescentes, ao longo do período 1994/1997. Em valores globais, foram alocados, em 1997, cerca de R\$ 9,9 bilhões a ações destinadas a essa faixa etária nas áreas de educação, saúde e assistência (aí incluídos os gastos com alimentação e nutrição). Esse valor é cerca de 6% superior ao observado em 1994, mas está 4% abaixo daquele de 1995.

TABELA 2
Brasil: Gasto Federal com Crianças e Adolescentes,
Total e 'per Capita' - 1994/1997

(Em R\$ dezembro/96)

Ano	Gasto Total	Gasto 'per capita'	Índice 1994=100
1994	9.297.348.810	150,62	100
1995	10.246.280.690	160,23	106
1996	8.955.618.220	140,34	93
1997	9.864.169.500	154,91	103

Fonte: DISOC/IPEA.

Em todos os anos analisados, a área Saúde respondeu pela maior parte dos gastos, e sua composição variou de modo significativo entre o início e o final do período: em 1994, 35,9% dos recursos eram destinados à área Educação, 56,3% à Saúde e 7,7% à Assistência. Em 1997, essa participação foi de 22,2% para Educação, 68,7% para Saúde e 9,0% para Assistência (ver tabela 3).

TABELA 3
Brasil: Gasto com Crianças e Adolescentes por
Área Ministerial – 1994/1997

(Em R\$ mil de dezembro/96)

Ministérios/Áreas	1994	1995	1996	1997
Educação	3 356 363,96	2 937 685,94	2 566 860,73	2 196 674,59
Saúde	5 259 007,54	6 672 644,76	5 642 693,81	6 787 304,67
Assistência	722 708,31	662 410,37	836 208,43	891 159,45
Total	9 338 079,81	10 272 741,07	9 045 762,97	9 875 138,71

Fonte: DISOC/IPEA.

A área Educação sofreu contínua redução, resultando, em valores absolutos, em uma diminuição de quase R\$ 1,2 bilhão (35%) entre o início e o final do período. A área Assistência Social oscilou, apresentando tendência ascendente, com um acréscimo de 23,3% em 1997, em relação a 1994.

A diminuição dos gastos, tomados apenas em seus quantitativos, não corresponde, necessariamente, a uma redução em termos de benefícios e serviços prestados pelo poder público à sociedade, pois tal diminuição poderia decorrer de outros fatores tais como a racionalização de atividades-meio, a redução dos gastos com pagamento de pessoal e até pela transferência de responsabilidades para outras esferas de governo.

Mesmo assim, os dados relativos ao comportamento dos gastos totais do MEC, no período 1994/1997, apresentam redução da ordem de 16% no aporte global de recursos financeiros para a área Educação. Entretanto, o comportamento das subcategorias de gastos do MEC revela que as despesas com pessoal não recuaram na mesma proporção do que a dos gastos totais. No caso dos encargos administrativos, verificou-se até um incremento entre o primeiro e o último ano da série histórica. As demais despesas realizadas pelo MEC sofreram redução de cerca de 29% entre 1994 e 1997. Mais acentuada foi, entretanto, a variação negativa dos gastos finalísticos com a faixa etária de 0 a 18 anos (35%).

Por outro lado, nas modalidades de ensino em que a União responde pela oferta de serviços de forma direta, como o ensino médio (escolas técnicas e agrotécnicas) e o ensino superior, houve incremento na matrícula de alunos, apesar de ter havido redução dos gastos correspondentes, sobretudo com a área de pessoal. Nesses casos, a ampliação do acesso, simultânea à redução do aporte de recursos, poderia estar

comprometendo a qualidade do ensino ou, sob outro prisma, poderia estar havendo aumento de eficiência, à medida que se reduz o gasto 'per capita'.

Com relação à área Saúde, embora os gastos representem, em 1997, cerca de 30% a mais do que o registrado em 1994, o comportamento do aporte de recursos no período é caracterizado por oscilações. A despeito de ter havido o aporte adicional de cerca de R\$ 1,5 bilhão, o percentual do orçamento global executado destinado às ações para a faixa etária, objeto deste estudo, caiu de 44,5% para 38,2%. Provavelmente, essa redução relativa foi devida aos aumentos do peso da dívida interna e das despesas com inativos e pensionistas. Ainda assim, houve aumento substancial, em termos de valores absolutos, de 29% no volume dos gastos com crianças e adolescentes entre 1994 e 1997, o qual foi inferior àqueles registrados pelas outras modalidades de gasto (finalístico, 50%; e administrativo, 42%).

Os gastos com a assistência social destinada a crianças e adolescentes apresentaram crescimento de 23% no mesmo período. Esse aumento deveu-se fundamentalmente aos incrementos de recursos no âmbito do MPAS, pois os gastos do Ministério da Justiça apresentaram, em 1997, valores 16% inferiores aos de 1994 e 51% menores que os de 1996.

Quando considerados em relação ao PIB, os gastos com a população de 0 a 18 anos apresentaram oscilação constante. Além disso, o índice registrado ao final do período foi inferior ao do primeiro ano da série, conforme mostra a tabela 4.

TABELA 4
Brasil: Gasto Total com Crianças e Adolescentes
como Proporção do PIB – 1994/1997

(Em R\$ milhões dezembro/96)

Ano	PIB	Gasto (0 – 18)	Gasto (0 – 18) / PIB
1994	750 397,4	9 297,35	1,24
1995	782 064,2	10 246,28	1,31
1996	803 649,2	8 955,62	1,11
1997	833 223,5	9 864,17	1,18

Fonte: DISOC/IPEA.

Enquanto o gasto público federal apresentou incremento de cerca de 18% entre 1994 e 1997, e o gasto social federal, de 28,6%, o gasto com crianças e adolescentes permaneceu quase constante. Assim, essa clientela não se beneficiou dos aumentos ocorridos no dispêndio da União (ver tabela 5).

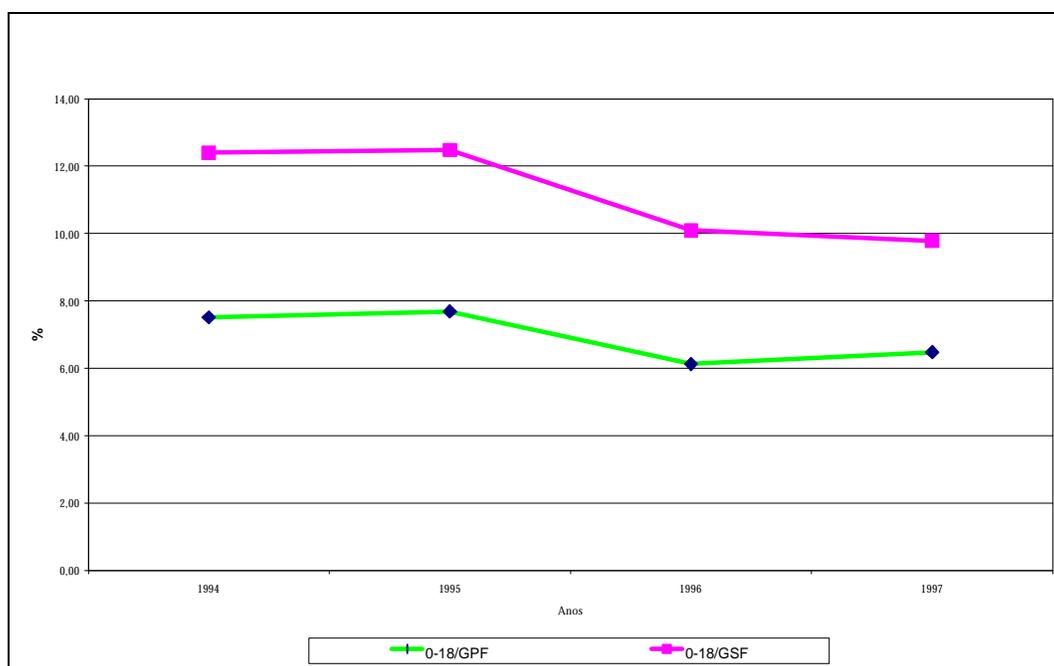
TABELA 5
Brasil: Indicadores da Evolução do Gasto com
Crianças e Adolescentes – 1994/1997

(Em R\$ milhões dezembro/97)

Ano	GPF (a)	(%)	GSF (b)	(%)	0 – 18 (c)	(c/a)	(c/b)
1994	133.415,04	100,00	80.858,23	100,00	10.024,60	7,51	12,40
1995	146.716,08	109,97	90.382,32	111,78	11.282,69	7,69	12,48
1996	156.588,03	117,37	95.239,27	117,79	9.606,17	6,13	10,09
1997	157.037,57	117,71	103.962,55	128,57	10.169,90	6,48	9,78

Fonte: DISOC/IPEA.

GRÁFICO 3
Proporção do Gasto com Crianças e Adolescentes em Relação
a Outros Gastos Federais



Fonte: Tabela 19

5 ANÁLISE DOS GASTOS COM CRIANÇAS E ADOLESCENTES, POR MINISTÉRIO

Neste capítulo, analisam-se os gastos com a faixa etária objeto deste estudo, no âmbito de cada ministério selecionado. Além do comportamento do montante agregado, aborda-se também a evolução das despesas realizadas no âmbito dos subprogramas cujas ações incidem sobre essa clientela.

5.1 Educação

Como pode ser visto na tabela 6, a redução dos gastos de educação com a população de 0-18 anos foi contínua ao longo do quadriênio, tendo acumulado variação negativa de aproximadamente 35% entre o início e o final da série.

TABELA 6
Brasil: Gastos do MEC, Total e 'per Capita', com a População de 0 a 18 Anos e sua Variação Anual – 1994/1997

Ano	Gasto total	Gasto 'per Capita'	(Em R\$ dezembro/96)	
			Gasto Total (var.%)	
1994	3 356 363 956	52,67	-	
1995	2 937 685 943	45,93	-12,47	
1996	2 566 860 726	40,22	-23,52	
1997	2 196 674 594	34,49	-34,55	

Fonte: DISOC/IPEA.

Além da constatação de que os gastos voltados à infância e adolescência do MEC sofreram contínua redução ao longo do quadriênio, a tabela 7 revela que os montantes aportados tiveram sua participação reduzida em relação aos gastos totais e finalísticos do ministério. Em relação ao dispêndio global, a redução no grau de focalização foi da ordem de 6,6 pontos percentuais.

TABELA 7
Brasil: Gastos do MEC com a População de 0 a 18 Anos e em Relação aos Gastos Totais e Finalísticos – 1994/1997

Ano	Gastos Totais (a)	Gastos Finalísticos (b)	Gastos 0 a 18 Anos (c)	(Em R\$ dezembro/96)	
				c/a (%)	c/b (%)
1994	11 020 828 005	8 565 724 870	3 356 363 956	30,45	39,18
1995	10 549 520 379	7 725 249 084	2 937 685 943	27,85	38,03
1996	9 572 755 891	6 824 016 500	2 566 860 726	26,81	37,62
1997	9 220 367 771	6 192 350 604	2 196 674 594	23,82	35,47

Fonte: DISOC/IPEA.

As variações negativas observadas nessas tabelas sugerem que a população de 0 a 18 anos não foi priorizada em termos da aplicação dos recursos financeiros do MEC, na medida em que a redução real dos recursos destinados a essa faixa etária, no período 1994/1997, foi da ordem de 35%, enquanto os gastos totais do ministério reduziram-se, no mesmo período, em apenas 16%. Entretanto, considerando-se que uma análise estrita do gasto financeiro é insuficiente para se concluir, com segurança, se houve ou não uma correspondente redução nos benefícios prestados à população de 0 a 18 anos, serão examinados, a seguir, alguns dos subprogramas de maior impacto sobre essa clientela.

(a) Ensino regular

Este subprograma executou, em 1994, recursos da ordem de R\$ 686,5 milhões. Desse montante, R\$ 681,4 milhões (99,2%) foram revertidos para o ensino fundamental e os restantes 5,1 milhões (0,8%) destinaram-se ao ensino médio. Pelo critério de apropriação do gasto com a população de 0 a 18 anos adotado para fins deste estudo, coube a esse segmento populacional cerca de R\$ 643,3 milhões, equivalentes a 93,7% do dispêndio total do subprograma. No exercício seguinte, houve redução do dispêndio total da ordem de 5,1%. Se, em 1996, verificou-se considerável aumento do gasto (33%), isso não se repetiu no último ano da série, quando foi registrada redução de 10% em relação a 1994.

Dada a natureza desse subprograma, que incorpora distintos subprojetos e subatividades executados por inúmeros órgãos, torna-se extremamente complexa a realização de uma avaliação qualitativa dos resultados alcançados durante o período 1994/1997. No entanto, em face da evolução dos gastos, que teve como média anual algo como R\$ 705 milhões – valor superior ao gasto realizado no primeiro ano da série –, pode-se concluir que houve, em termos médios, a preservação das ações do órgão, ainda que, em 1997, o dispêndio com esse subprograma tenha sido inferior ao dos demais anos.

(b) Educação pré-escolar

Este subprograma sofreu substancial alteração durante o período em estudo. Em 1994, a totalidade dos seus recursos foi destinada à educação pré-escolar de caráter público e universal, ao passo que, nos três anos seguintes, apenas uma parcela minoritária do total alocado teve o mesmo fim. Nesse sentido, em 1995, 80% do montante executado foram gastos com a pré-escola para dependentes de servidores públicos. Isso se repetiu nos anos subseqüentes, mas com índices ligeiramente menores (78% e 65%, respectivamente). Esse comportamento do gasto sugere que os benefícios e serviços prestados a essa clientela foram sensivelmente menores ao longo do triênio 1995/1997, quando comparados a 1994. Além disso, os montantes de recursos aportados sempre foram irrisórios, quando comparados aos de outros subprogramas finalísticos.

Na educação pré-escolar, a responsabilidade da União é meramente supletiva, cabendo sobretudo aos municípios o exercício prioritário dessa atribuição constitucional. No entanto, ainda que a atuação do governo federal seja de natureza complementar, os montantes gastos pela União não corresponderam à crescente demanda social por esse nível de ensino.

(c) *Ensino médio*

Os gastos com os subprogramas voltados para o ensino médio foram apropriados, para a faixa de 0 a 18 anos, em cerca de 56% do total executado. Nesse nível de ensino, o volume médio de recursos aplicados anualmente pelo MEC tem sido bastante significativo (cerca de R\$ 0,5 bilhão). Entre os vários subprogramas afins, destacam-se os de Formação para os Setores Primário e Secundário e o Ensino Polivalente, que, juntos, responderam por mais de 97% do total dos recursos aplicados anualmente pelo MEC.

A curva do gasto foi oscilante no período, tendo aumentado em cerca de 6,5% entre 1994 e 1995, e registrado quedas de 17,3% e 23,1% nos exercícios seguintes, em relação ao montante executado em 1994. Todos os subprogramas contribuíram para essa redução global do gasto, mas foi Ensino Polivalente que apresentou a maior queda em termos absolutos (cerca de R\$80 milhões).

Tal comportamento tem sido ditado, sobretudo, pelas despesas com pessoal, uma vez que a curva evolutiva dessa rubrica, no período, é semelhante àquela dos gastos desse conjunto de subprogramas. Tomando-se como exemplos os gastos de Formação para os Setores Primário e Secundário, responsáveis, em 1997, por cerca de 95% dos gastos federais com o ensino médio, observa-se que a tendência declinante das despesas com pessoal da ativa implicou, inclusive, maior volume de recursos disponíveis às demais rubricas. Se o pagamento de pessoal da ativa correspondeu, em 1994, a cerca de 85% do gastos totais desses subprogramas, em 1997 esse percentual havia baixado para 74%.

Além desse aumento relativo, as demais despesas efetuadas com Formação para os Setores Primário e Secundário também registraram, no período, crescimento em números absolutos (de R\$37 milhões para R\$104 milhões). Sob esse aspecto, pode-se afirmar que houve ampliação do investimento federal no âmbito desses dois subprogramas, ainda que tenha ocorrido redução nas despesas com pessoal.

(d) *Livro didático*

O Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), existente há mais de uma década, tem por objetivo maior o cumprimento do preceito constitucional de assegurar o acesso e a permanência no ensino fundamental, por intermédio da oferta do livro didático aos alunos de 1^a à 8^a série das redes oficiais de ensino. Além disso, esse programa tem buscado aprimorar a qualidade do produto oferecido, adequando-o à clientela-alvo, por intermédio da participação dos professores regentes de classe na escolha dos títulos a serem adquiridos. Os livros são incorporados ao patrimônio da escola e devem ter, à exceção daqueles destinados à alfabetização e à 1^a série, vida útil mínima de três anos.

O processo de descentralização, iniciado em 1995, vem ocorrendo segundo três modalidades distintas: *estadualização* parcial e plena, e escolarização do PNLD.

No intuito de garantir a chegada do livro didático à escola antes do início do ano letivo, foi desencadeada, no último trimestre de 1995, a operação *Livro na Escola*, com ações de monitoramento desde a produção até a distribuição, permitindo, assim, que o objetivo inicial proposto fosse atingido.

Os gastos com esse subprograma sofreram pequena redução, embora contínua, ao longo do período 1994/1996 (7,4%), seguida de expressiva recuperação no último ano da série (25% maior que em 1994).

Dada a durabilidade do produto oferecido, os gastos com o livro didático não devem necessariamente apresentar crescimento constante, especialmente quando se tem em conta um período de estudo de apenas quatro anos e vida útil presumida de três anos para boa parte dos livros distribuídos por intermédio do PNLD.

TABELA 8
Brasil: Gastos do MEC com o Subprograma
Livro Didático – 1994/1997

(Em R\$ dezembro/96)

Ano	Gastos
1994	221 168 711
1995	217 035 289
1996	204 922 762
1997	276 084 189

Fonte: DISOC/IPEA.

(e) *Transporte escolar*

Esse subprograma vem sendo operacionalizado por intermédio do Programa Nacional de Transporte do Escolar (PNTE), criado em 1993, com a finalidade de facilitar o acesso e a permanência das crianças da área rural no ensino fundamental público. Para tanto, têm sido transferidos recursos financeiros aos municípios para a aquisição de veículos automotores (terrestres e fluviais) destinados ao transporte de escolares.

Em 1995, coube aos estados e municípios uma contrapartida em relação ao valor estipulado pela FAE (R\$ 70 mil). Tal participação variou conforme a região, de 5% a 10% para municípios e de 10% a 25% para estados. Em linhas gerais, esses percentuais foram menores para as regiões Norte e Nordeste e maiores para Sul/Sudeste. No exercício seguinte, o requisito da contrapartida dos estados e municípios foi eliminado, ao mesmo tempo em que o limite do valor repassado foi reduzido para R\$ 60 mil. Ainda em 1996, o PNTE passa a ser desenvolvido em parceria com o Programa Comunidade Solidária, que procede à seleção e indicação dos municípios a serem beneficiados pelo programa.

TABELA 9
Brasil: Recursos Aplicados e Municípios
Atendidos pelo PNTE –1994/997

Recursos/Municípios	(Em R\$ dezembro/96)			
	1994	1995	1996	1997
Recursos aplicados	23 224 963	29 435 407	38 992 825	15 155 656
Municípios atendidos	1 450	343	624	417

Fonte: DISOC/IPEA.

Apesar de, no último ano da série histórica, ter sido registrada redução considerável dos recursos aportados, isso não significa que houve necessariamente diminuição do atendimento à demanda. Por se tratar de bens duráveis, a demanda por estes assumiria um comportamento declinante, à medida que fosse sendo suprida.

(f) Alimentação e nutrição

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), criado há mais de quarenta anos, passou a ser administrado pela Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) a partir de 1983, com recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Esse programa visa oferecer ao alunado das escolas públicas do ensino fundamental pelo menos 15% de suas necessidades nutricionais diárias. O processo de descentralização, nesse caso, teve início em 1993, mediante o repasse de recursos financeiros aos estados e municípios, o que tem possibilitado maior adequação dos gêneros alimentícios adquiridos às peculiaridades locais. Outra importante vantagem atribuída a essa nova diretriz é a da continuidade da oferta da merenda escolar, ao contrário do que vinha ocorrendo, no passado recente, com as compras centralizadas pelo MEC.

O terceiro ano do quadriênio coberto por este estudo evidenciou redução em relação aos exercícios anteriores, no que se refere aos recursos aplicados e ao alunado atendido, seguido de substancial recuperação em 1997, especialmente em termos do grau de cobertura da população-alvo, superando-se, nesse aspecto, os resultados alcançados em anos anteriores. Não se dispõe, no entanto, de dados para avaliar se a redução de recursos associada à ampliação da cobertura impactou negativamente a qualidade da merenda oferecida, ou se a redução do gasto 'per capita' decorreu de aperfeiçoamentos na gestão do programa.

TABELA 10
Brasil: Gastos do MEC com o PNAE e
Alunos Atendidos 1994/1997

Gastos/Alunos	(Em R\$ dezembro/96)			
	1994	1995	1996	1997
Gastos	673 705 313	731 707 170	465 294 847	643 371 210
Alunos Atendidos	32 204 662	33 262 484	30 499 500	35 246 755

Fontes: Relatório Anual/FAE/96 (p/ anos 1995/1996) e Relatório Anual de Atividades/MEC/97.

(g) Assistência ao menor

Os gastos com esse subprograma tiveram contínua redução ao longo do período (de R\$ 664,8 milhões, em 1995, para R\$ 120,2 milhões, em 1996), de tal modo que, no último ano do período compreendido por este estudo, nada foi realizado pelo MEC nessa rubrica.

As despesas executadas por meio desse subprograma atendiam fundamentalmente ao Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (PRONAICA), que visava à implantação e ao aparelhamento dos CAIC. Com a vigência da Medida Provisória nº 1 342, de março de 1996, aquelas unidades passaram à alçada dos governos subnacionais.

5.2 Saúde Os gastos do Ministério da Saúde (MS) com ações destinadas especificamente a crianças e adolescentes tiveram seus valores apropriados integralmente. Para os demais subprogramas não focalizados nesse público, os gastos foram alocados de forma proporcional à participação dessa faixa etária na estrutura da população (40%). O gasto administrativo foi apropriado na mesma proporção do que a encontrada entre o gasto com a população de 0 a 18 anos e o gasto total.

A despesa com a clientela infanto-juvenil apresentou trajetória oscilante no período analisado. Após um crescimento de 27% no biênio 1994/1995, reduz-se em 15% no ano seguinte, e encerra o período, em 1997, com um aumento de 20%. A variação acumulada entre os anos inicial e final foi da ordem de 29%. Em valores 'per capita' o incremento foi semelhante. Como proporção do gasto total, entretanto, essa despesa apresenta queda entre 1994 e 1997: em 1994 correspondia a 44,6 % dos gastos totais do MS; em 1997, 38,2%. Entretanto, em números absolutos, os gastos com crianças e adolescentes na área do MS acumularam, ao final do quadriênio, um acréscimo da ordem de R\$ 1,53 bilhão (ver tabela 11).

TABELA 11
Brasil: Gastos do Ministério da Saúde com Crianças e Adolescentes,
Total e 'per Capita', e Participação desses Gastos no Dispêndio
Global do Ministério – 1994/1997

Ano	Gastos Globais do MS (a)	Gasto Total com Crianças e Adolescentes (b)	b/a (%)	(Em R\$ mil dezembro/96)
				Gasto 'per Capita' com Crianças e Adolescentes
1994	11 781 434,20	5 259 007,5	44,60	82,07
1995	16 994 908,70	6 726 644,8	39,30	105,19
1996	14 751 618,62	5 642 644,8	38,30	88,43
1997	17 755 537,30	6 787 304,7	38,23	106,59

Fonte: DISOC/IPEA.

A análise dos subprogramas/ações, destacando-se aqueles de maior importância para essa faixa etária, permite avaliar melhor os dispêndios nas ações de saúde destinadas ao público de 0 a 18 anos. A primeira constatação diz respeito ao comporta-

mento dos dispêndios com essa faixa etária. O comportamento desses gastos acompanha a evolução dos gastos totais, vale dizer, oscila ao longo do período. Apenas três áreas de ação apresentam trajetória de crescimento contínuo: imunizações, assistência médico-hospitalar (gastos hospitalares e ambulatoriais) e vigilância sanitária (ver tabela 12).

TABELA 12
Brasil: Gastos do Ministério da Saúde com Crianças e Adolescentes
1994/1997

Ações e Programas	(Em R\$ dezembro/96)			
	1994	1995	1996	1997
Combate à Desnutrição ¹	52 095 910	145 895 842	35 316 117	98 179 703
Imunização ²	59 099 923	62 377 967	98 487 421	111 192 056
Assistência Médico-Hospitalar ³	2 425 925 069	3 061 064 614	3 121 546 767	3 304 971 317
Outras Ações Assistenciais ⁵	471 758 906	447 202 105	380 919 354	505 001 252
Medicamentos ⁶	95 048 874	216 286 111	100 205 041	226 840 609
Controle Doenças Transmissíveis ⁴	109 545 351	121 441 892	58 740 334	182 943 107
Vigilância Sanitária ⁴	856 347	1 718 372	1 912 438	7 808 198
Saneamento do MS ⁴	25 627 363	26 975 548	23 498 536	61 123 948
Gastos Relacionados a Parto ⁷	421 627 856	516 392 321	576 244 227	426 205 936
Pesquisa Aplicada	11 750 149	19 869 932	10 604 644	17 019 852
Gastos Administrativos no MS	1 585 671 797	2 053 420 064	1 235 218 935	1 846 018 693
Total	5 259 007 545	6 672 644 770	5 642 693 814	6 787 304 672

Fonte : SIAFI – elaboração IPEA/DISOC.

Notas: ¹ Considerados os gastos do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) e da Assistência Alimentar e Nutricional do SUS.

² Gasto da Fundação Nacional de Saúde (FNS) no subprograma 431, para aquisição de vacinas, considerado em seu valor integral. Os gastos com a produção e distribuição de medicamentos e imunobiológicos da Central de Medicamento (CEME) e Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) foram apropriados como gastos com medicamentos.

³ Incluídos valores das transferências para estados e municípios para pagamento de internações hospitalares e procedimentos ambulatoriais, e excluídos valores de partos nos registros das autorizações de internação hospitalar (AIH).

⁴ Dados ponderados segundo critério populacional. A proporção da população de 0-18 anos é equivalente a 40% da população total.

⁵ Valores correspondentes às ações do subprograma Assistência Médico-Sanitária, exceto gastos com internações hospitalares e procedimentos ambulatoriais.

⁶ Programa Produtos Profiláticos e Terapêuticos (431), excluídos os gastos com Imunização, aplicando o critério populacional.

⁷ Fonte: CD-ROM DATASUS.

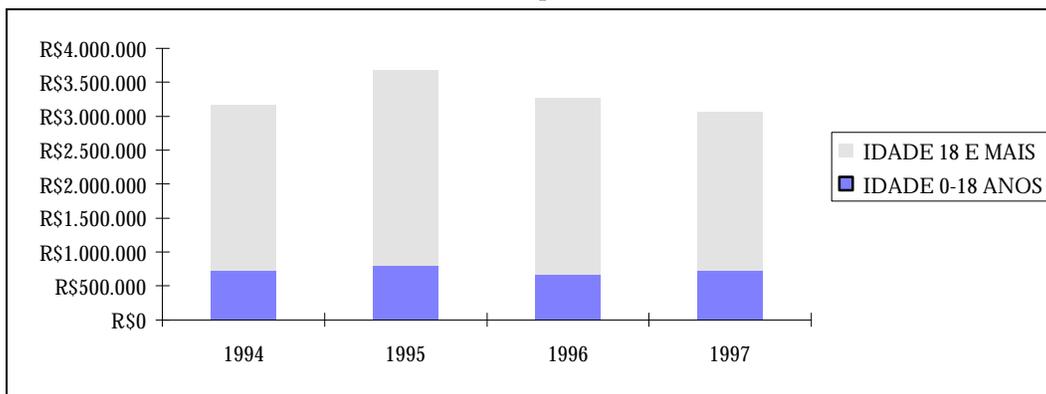
O subprograma de maior porte do Ministério da Saúde – Assistência Médica e Sanitária –³ teve variação nos seus recursos de 61,7% a 55,9%, em relação aos recursos globais do órgão. A maior parte dos seus recursos é destinada ao pagamento de serviços hospitalares e ambulatoriais, que representaram 83,8% dos gastos em 1994; 88,2% em 1995; e 89,6% em 1996.⁴ O segundo item de despesa em importância é Manutenção de Hospitais, correspondente ao custeio dos hospitais ainda sob gestão do governo federal. O gráfico 4, construído a partir do DATASUS, mostra a proporção dos gastos com as autorizações de internação hospitalares (AIH) destinados para

³ Esse subprograma inclui as ações de assistência ambulatorial e hospitalar, manutenção de hospitais próprios e outras ações médico-assistenciais.

⁴ As transferências para a forma de gestão semiplena estão somadas com os gastos hospitalares e ambulatoriais. Admitindo que estas correspondam exatamente às transferências municipais, seriam da ordem de R\$ 83 515 mil em 1994; R\$ 678 975 em 1995; e R\$ 1 421,726 em 1996.

à faixa de idade até 18 anos, ou seja, a parcela efetivamente despendida com hospitalizações nessa faixa etária. Em 1994, esses procedimentos absorveram 23% do total de gastos com internações. Esse percentual cai para 21,6%, em 1995, e para 20,7%, em 1996. Em 1997, recupera o patamar alcançado no início do período (23,5%).

GRÁFICO 4
Gastos com AIH por Faixa Etária



Fonte: SIAFI/SIDOR – elaboração IPEA/DISOC.; CD-ROM DATASUS; valores dez./1996.

Tendo-se em consideração que o segmento infanto-juvenil corresponde a 40% da população total, verifica-se que a participação dos gastos com essa faixa etária nos gastos hospitalares totais do Sistema Único de Saúde (SUS) é pequena, o que pode ser parcialmente explicado pelo predomínio de internações que demandam procedimentos de menor custo unitário, ao contrário do que ocorre entre a população de idosos.

As despesas com a atenção ao parto,⁵ em outras faixas etárias, foram consideradas inteiramente como despesas hospitalares que beneficiam a população de 0-18 anos, pelas repercussões que essas ações têm na saúde dos recém-nascidos. Embora o número de internações para partos representem cerca de 25% do total, os dispêndios correspondentes situam-se em torno de 14% do gasto hospitalar total, o que indica que tais procedimentos apresentam, em média, menor custo unitário.

⁵ Não incluídos os cuidados com gestação e pós-parto.

TABELA 13
 Brasil: Gastos com Parto e Participação nos Gastos com Internações –
 1994/1997

Ano	(Em R\$ dezembro/96)	
	Gastos Hospitalares com Parto	(%) dos Gastos com Internações
1994	421 627 856,23	13,33
1995	516 392 321,75	14,08
1996	576 244 226,85	14,03
1997	426 205 935,72	13,90

Fontes: CD-ROM DATASUS; elaboração IPEA/DISOC.

Outras ações relevantes para a faixa etária de 0 a 18 anos, como a aquisição de vacinas, estão contidas no subprograma Produtos Profiláticos e Terapêuticos (PPT), e representaram 52%, 46% e 57% dos dispêndios dessa rubrica, nos anos de 1994, 1995 e 1996, respectivamente.⁶ Esse subprograma correspondeu a 2,5% dos gastos globais do MS em 1994; 3,6% em 1995; e 2,4% em 1996. Além disso, foi o segundo gasto em importância no conjunto de ações classificadas como gastos finalísticos, embora não seja expressivo como parte destes (3,7%; em 1994; 5,6% em 1995; e 3,5% em 1996).

Outros programas voltados para a faixa etária de 0 a 18 anos, no âmbito do MS, são os destinados a Combate a Carências Nutricionais e Vacinação e Assistência à Saúde da Mulher e da Criança, cujos gastos foram apropriados integralmente a essa faixa etária. Embora sejam poucos os programas focalizados em crianças e adolescentes no MS, cabe reconhecer que suas ações, combinadas com as de outras instâncias do SUS, têm contribuído para a diminuição da mortalidade infantil e a melhoria do perfil epidemiológico da população materno-infantil. Por exemplo, o número de internações na faixa etária de 0 a 19 anos caiu 19% entre 1993 e 1996, percentual próximo à redução observada no total de internações de todas as faixas etárias, que é da ordem de 19,5%. Entretanto, a queda foi maior nas faixas etárias mais vulneráveis: a diminuição variou de 23% a 24% entre a população de 0 a 9 anos.

Diversas razões sugerem a consistência da hipótese da melhoria qualitativa e do aumento de cobertura da atenção primária. A ampliação de programas de atenção básica descentralizada (Saúde da Família e Agentes Comunitários de Saúde) e o au-

⁶ Considerou-se na composição dos gastos desse subprograma a proporção de 40% da população para as despesas do Fundo da CEME (FUNCEME), FIOCRUZ e o projeto/atividade Auto-Suficiência Nacional de Imunobiológicos. Como o projeto/atividade da FNS de Produção, Aquisição e Distribuição de Insumos, Medicamentos, Imunobiológicos, Soros e Reagentes é, na sua quase totalidade, destinado à vacinação de crianças, seus recursos foram integralmente apropriados nos gastos com crianças e adolescentes. Este representa 19,92% dos gastos em 1994; 10,34% em 1995; e 28,22% em 1996.

mento da cobertura de serviços ambulatoriais, embora ainda desiguais entre as regiões, estariam sendo os principais fatores na redução do número de internações por causas evitáveis, pois não são expressivas, no período, as alterações positivas em outras variáveis como a distribuição da renda. A hipótese de que começam a ocorrer mudanças no modelo de atendimento deve ser melhor avaliada, porque esta refere-se a transformações qualitativas na atenção que condicionam as interpretações sobre o comportamento dos gastos; afinal, maiores gastos nem sempre correspondem a sistemas de saúde de alta resolutividade. A consideração dessa hipótese faz-nos imaginar e reconhecer a possibilidade de implementação de modelos de organização institucional que promovam mais fortemente a atenção às crianças e adolescentes, e sejam capazes de selecionar alternativas de maior custo-efetividade no atendimento à saúde, de modo a modificar o perfil e a composição de gastos dos programas do MS. Iniciativas importantes já vêm sendo implementadas desde o início da década de 90. Instrumentos estratégicos como os citados Programas de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) e o Programa de Saúde da Família (PSF) podem ter grande impacto sobre o perfil e o montante dos gastos setoriais, bem como no perfil de saúde da população – em particular, no grupo etário de 0 a 18 anos –, desde que ganhem maior extensão e sejam adequadamente articulados à rede de saúde e não apenas implementados como programas paralelos de concepção verticalizada.

5.3 Assistência Social⁷

Na área Assistência Social ocorreram mudanças institucionais importantes no período sob estudo, quando as responsabilidades executivas foram redefinidas e redistribuídas no interior do governo federal, e entre as esferas de governo. Em 1995, foram extintos os Ministérios do Bem-Estar Social (MBES) e Previdência Social (MPS), e em seu lugar foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). Parte das funções do Ministério do Bem-Estar Social foi absorvida pelo Ministério da Justiça (MJ) e pelo MPAS. Por esse motivo, os três ministérios são analisados conjuntamente nesta seção. Outras ações do MBES, como saneamento básico e habitação, passaram a ser desenvolvidas pela Secretaria de Políticas Urbanas, do Ministério do Planejamento e Orçamento.

Durante o ano de 1995, mantiveram-se ainda no MBES os subprogramas voltados para a área *meio* (administrativa) e alguns subprogramas finalísticos, com recursos reduzidos. No ano de 1995, o Ministério do Bem-Estar Social deixou de aplicar recursos previstos na lei orçamentária nos seguintes subprogramas: Estudos e Pesquisas Econômico-Sociais; Informação Científica e Tecnológica; Habitações Urbanas; Planejamento Urbano; Limpeza Pública; Abastecimento d'Água; Saneamento Geral; Sistemas de Esgotos; e Assistência Comunitária. Desde então, o MJ e o MPAS incor-

⁷ Corresponde às ações desenvolvidas pelos Ministérios da Justiça, do Bem-Estar Social, e da Assistência e Previdência Social.

poraram subprogramas do Ministério do Bem-Estar ou ampliaram os recursos em subprogramas comuns aos três ministérios.

A principal finalidade do Ministério do Bem-Estar Social era o atendimento a crianças e adolescentes, e estes foram os segmentos que receberam a maior parte dos seus recursos: 30,5% em 1994; e 35,9% em 1995. Seguiram-se em importância, em 1995: Saneamento Geral (18,4%), Planejamento Urbano (7,3%) e Assistência Social Geral (7,0%). Além disso, estavam vinculados ao MBES os principais órgãos de provisão de serviços.

Em 1995, a Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (FCBIA) e a Legião Brasileira de Assistência (LBA) foram extintas. Em substituição a esses órgãos, criaram-se o Departamento da Criança e do Adolescente (DCA), do Ministério da Justiça, e a Secretaria de Assistência Social (SAS), do Ministério da Previdência e Assistência Social.

No âmbito do Ministério da Justiça, as ações mais importantes voltadas ao atendimento da faixa etária objeto deste estudo estão vinculadas ao DCA e à operacionalização do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 9 069/90). Criado pela Lei nº 8 242, de 12 de outubro de 1991, esse conselho tem como função precípua definir diretrizes de política para a área da infância e adolescência, e recomendá-las aos órgãos executores. Figura ainda entre suas competências acompanhar a situação desse segmento populacional no país, e acionar os órgãos competentes em caso de violação de direitos. Além disso, o CONANDA atua na definição de parâmetros para os conselhos estaduais e municipais de direitos e promove ações de capacitação de conselheiros de direitos e de conselheiros tutelares. Atualmente, existem conselhos de direitos em 2 132 municípios (dos 5 127 municípios existentes), e em todos os estados da Federação.

Do total dos gastos finalísticos voltados a crianças e adolescentes, o único destinado exclusivamente a esse público é o subprograma Assistência ao Menor, com os seguintes projetos/atividades:

- coordenação da Política Nacional na Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (FCBIA/94 e MJ/96 e 97);
- Apoio à Criança Carente (LBA/94, FNAS/95, 96 e 97, e MPAS/1997);
- projetos destinados a apoiar o combate ao trabalho infantil e a promover a assistência integral à criança e ao adolescente no enfrentamento da pobreza.

Esse subprograma contou com recursos inexpressivos nos anos em análise, se considerados os valores dos dispêndios totais dos ministérios. Apenas no ano de 1994, a dotação para esse programa era significativa em relação aos recursos do Ministério do Bem-Estar Social, correspondendo a um terço do total. Ao longo do pe-

río, os gastos com o subprograma flutuaram, com crescimento expressivo em 1997.

TABELA 16
Brasil: Gastos Federais com o Subprograma Assistência ao Menor,
por Área Ministerial – 1994/1997

Ministérios	(Em R\$ mil de dezembro/96)			
	1994	1995	1996	1997
Bem-Estar Social	239 192,28	107 657,83		
Previdência Social		132 510,54		
Justiça			20 .685,74	26 .022,93
Previdência e Assistência Social			195 268,06	303 507,28
Total	239 192,28	240 168,37	215 953,80	329 .530,21
Varição (%)	-	0,41	-10,08	52,59

Fonte: DISOC/IPEA.

No entanto, ainda que não sejam identificáveis outras dotações orçamentárias específicas para crianças e adolescentes, várias ações vêm sendo desenvolvidas no sentido da promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente. No âmbito do Ministério da Justiça, por intermédio do Departamento da Criança e do Adolescente, estão sendo implementados: (i) o Sistema de Informações para a Infância e Adolescência (SIPIA); (ii) uma rede nacional de proteção jurídico-social a crianças e adolescentes vitimados, envolvendo 35 entidades de defesa, especialmente Centros de Defesa da Criança e do Adolescente; (iii) o Programa de Recebimento de Denúncias sobre abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes, de âmbito nacional, em parceria com a Associação Brasileira Multiprofissional de Proteção à Infância e Adolescência (ABRAPIA); e (iv) a Rede de Informações sobre Violência, Exploração e Abuso Sexual de Crianças e Adolescentes (RECRIA), em parceria com o Centro de Referência de Estudos e Ações da Infância e Adolescência (CECRIA). Outras ações importantes são desenvolvidas no âmbito do Programa Nacional Antidrogas (PANAD), com vistas a reduzir a demanda e reprimir o tráfico ilícito e o uso indevido de drogas. Ações multiinstitucionais também estão sendo desenvolvidas com o objetivo de reduzir a mortalidade por causas externas, cuja incidência sobre a população jovem tem sido crescente.

No âmbito do Ministério da Previdência e Assistência Social eram realizados os seguintes programas: Atendimento às Crianças de 0 a 6 Anos em Creches; Proteção Integral a Crianças e Adolescentes de 7 a 14 Anos em Jornada Complementar à Escola; Erradicação do Trabalho Infantil, por meio da inserção, regresso, permanência e sucesso das crianças pobres na escola; Combate à Violência e ao Abuso Sexual Contra Crianças e Adolescentes; Apoio à Pessoa Portadora de Deficiência, por meio da disseminação de informações e orientações e de cuidados no domicílio e nas resi-

dências-lares; e benefício de prestação continuada a pessoas portadoras de deficiência.

Entretanto, apesar de tantas ações serem realizadas visando esse segmento populacional, observamos que o gasto finalístico a ele dirigido reduziu-se, no período, no Ministério da Justiça, e elevou-se bastante no MPAS, apesar de só representar cerca de 1% dos recursos desse ministério. Na tabela 17, registra-se a participação dos gastos *administrativo, finalístico e não considerado* nos recursos totais de cada ministério. Os gastos finalísticos com crianças e adolescentes são apresentados nas colunas (d) e (e), sendo que a coluna (e) incorpora parte dos gastos administrativos, proporcionalmente ao dispêndio finalístico com esse grupo populacional.

TABELA 17
Brasil: Gastos da Área da Assistência Social,
por Finalidade da Despesa – 1994/1997

Ministérios	(Em porcentagem)				
	GA/GT (a)	GF/GT (b)	GNC/GT (c)	G(0-18)/GT (d)	G(0-18)/GT (e)
<i>1994</i>					
Justiça	20,46	79,51	0,04	31,80	38,31
Bem-Estar Social	30,14	68,04	1,82	45,71	59,49
<i>1995</i>					
Justiça	12,32	58,72	29,00	23,49	26,38
Bem-Estar Social	52,73	43,29	3,71	35,90	54,82
Previdência Social	4,76	0,32	94,92	0,31	0,32
<i>1996</i>					
Justiça	20,22	44,86	34,92	22,66	27,24
Previdência e Assistência Social	3,85	1,32	94,83	0,77	0,80
<i>1997</i>					
Justiça	53,35	16,13	30,53	7,25	11,11
Previdência e Assistência Social	3,16	2,36	94,48	1,31	1,35

Fonte: DISOC/IPEA.

No MPAS, a incorporação da função *assistência*, em particular dos benefícios assistenciais de prestação continuada, previstos no artigo 20 da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), aprovada em 1993, e a regulamentação do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), em 1995, repercutiram na participação do gasto finalístico não previdenciário no orçamento do ministério, que passou de 0,3%, em 1995, para 2,3%, em 1997.

Os benefícios de prestação continuada previstos pela LOAS, cuja operacionalização iniciou-se em janeiro de 1996, asseguram o pagamento de um salário-mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 70 anos ou mais,⁸ desde que estes comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem tê-la provida por sua família. A pessoa portadora de deficiência é considerada aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho. Considera-se incapaz de pro-

⁸ Está prevista redução gradual na idade de concessão do benefício, devendo chegar a 65 anos em 2000.

ver a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa a família cuja renda mensal 'per capita' seja inferior a um quarto do salário-mínimo. Está em processo de discussão a elevação deste valor 'per capita' familiar para meio salário-mínimo, crítico difícil de ser efetivado pela repercussão financeira que teria, pois significaria a inclusão de elevado contingente de demandantes do benefício.

Os gastos administrativos representaram elevada proporção no gasto total do Ministério da Justiça em 1997 (53,4%), em boa parte resultantes do projeto/atividade Coordenação e Manutenção Geral, dos órgãos ligados a esse ministério. Nesse ano, foram despendidos, sob tal projeto, cerca de R\$ 988,1 milhões. Desse montante, a quase totalidade (R\$ 846,7 milhões) refere-se a gastos com pagamento de pessoal do Departamento de Polícia Federal e Departamento da Polícia Rodoviária Federal. Esses elevados valores devem-se ao acréscimo das despesas em virtude de sentenças judiciais que determinaram a incorporação de aumentos salariais e o pagamento de atrasados (despesas de exercícios anteriores).

Os gastos administrativos apresentaram tendência de queda no MPAS, de 4,8%, em 1995, para 3,2%, em 1997. No MBES, sua proporção, que já era alta, elevou-se durante o exercício de 1995, porque correspondeu ao período em que o órgão foi extinto e teve suas funções redistribuídas, preservando, contudo, nesse exercício, atribuições administrativas como o pagamento de pessoal.

Os gastos total e 'per capita' com crianças e adolescentes na área da assistência social registraram crescimento de 23%, entre 1994 e 1997. Esse aumento, contudo, reflete o comportamento do gasto do MPAS, pois o Ministério da Justiça, nesse último ano, apresentou valores 16% inferiores aos do início da série. Em relação a 1996, a redução foi de 51%.

TABELA 18
Brasil: Gastos Total e 'per Capita' com Crianças e Adolescentes,
por Ministério – 1994/1997

(Em R\$ dezembro/96)

Ministérios	1994	1995	1996	1997
Justiça	261 116 670	359 175 788	446 266 322	217 892 701
Bem-Estar Social	461 591 641	164 422 138	-	-
Previdência	-	138 812 443	-	-
Previdência e Assistência	-	-	389 942 104	673 266 747
Gasto Total	722 708 311	662 410 369	836 208 426	891 159 448
Gasto 'per capita'	11,34	10,36	13,10	14,00

Fonte: DISOC/IPEA.

6 COMENTÁRIOS FINAIS

A União vem reduzindo, em termos relativos, sua contribuição ao financiamento de ações voltadas à infância e adolescência. As características da ação federal, no período, parecem indicar um importante deslocamento, com redução das funções executivas em favor de estados e municípios e o fortalecimento das ações de coordenação e regulação.

A partir da Constituição de 1988, o Brasil adotou opções de política pública que deslocaram os centros de poder do centro (União) para a periferia (governos subnacionais). Estados e municípios passaram a participar de forma mais significativa não apenas no financiamento de políticas sociais, mas também na definição de prioridades setoriais mediante fóruns de concertação, como os adotados em saúde e assistência social. Embora a descentralização ocorra de forma desigual no espaço nacional, dada a grande heterogeneidade política, social e econômica que caracteriza o Brasil, esse processo poderá, inclusive, favorecer melhorias qualitativas e o controle de custos, pela possibilidade de maior controle social sobre a alocação de recursos e pela proximidade na realização dos gastos.

Quando relacionados aos valores globais do gasto público federal e ao gasto social federal, os gastos com crianças e adolescentes tiveram importante redução de sua participação nesses agregados. Tendo representado 7,5% do gasto público federal e 12,4% do gasto social em 1994, o gasto com a faixa de 0-18 anos cai para 6,5% do gasto público e 9,8% do gasto social em 1997. Em relação ao PIB, houve diminuição do gasto (de 1,24% para 1,18%). Em valores absolutos, observa-se relativa estabilidade, o que leva a concluir que os aumentos ocorridos no gasto federal total (17,7%, entre 1994 e 1997) e no gasto social federal (28,6%, no mesmo período) não alcançaram os programas voltados para essa faixa etária.

As informações disponibilizadas por meio deste estudo apontam redução no aporte de recursos federais com ações destinadas a crianças e adolescentes, embora não indiquem necessariamente redução no grau de cobertura dessas ações. Nas áreas Educação e Saúde, por exemplo, ganhos de cobertura e até de qualidade foram obtidos, ainda que não de forma generalizada. A redução das taxas de mortalidade infantil, das internações por causas preveníveis e a melhoria do rendimento escolar médio constituem exemplos mais marcantes desses avanços qualitativos. Na área Assistência Social, além de aumento do gasto 'per capita', a área foi reorganizada e diversas novas iniciativas foram adotadas.

Como este estudo não incluiu a análise de gastos de esferas subnacionais, não foi possível averiguar se as reduções do gasto federal foram compensadas por aportes proporcionais de estados e municípios. Contudo, em face do desenho tributário da Constituição de 1988, que concentrou, no âmbito federal, a arrecadação das contribuições sociais (principal fonte de financiamento das políticas sociais), e do crescente

endividamento dos entes governamentais subnacionais, é possível que não tenha havido tal compensação por parte dessas instâncias, em benefício das crianças e de adolescentes. Não obstante, os indicadores de cobertura disponíveis sugerem que a descentralização e os novos desenhos das políticas públicas tenham produzido incrementos de eficácia dos gastos públicos, com impactos positivos na qualidade de vida desse segmento populacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. IPEA. *Gasto Social Consolidado por Área (1986-1993)*. Piola 'et alii' (org.). Brasília: IPEA, 1994.
- FERNANDES, M. A. 'et alii'. *Dimensionamento e Acompanhamento do Gasto Social Federal*. Rio de Janeiro: IPEA, fev. 1998 (Texto para Discussão, nº 547).
- IPEA/UNICEF. *Financiamento das Políticas Públicas para Crianças e Adolescentes - comportamento do gasto federal entre 1994 e 1997*, de Ana M. R. Chagas, Frederico A. B. da Silva, Paulo R. Corbucci, Maria Elizabeth D. Barros (coord.) e Sérgio F. Piola (coord. geral). IPEA/UNICEF, dezembro de 1998. mimeo
- PIOLA, S, VIANNA, S. e PINHEIRO, V. *Gasto Social Federal e Investimento na Infância*. Brasília: UNICEF, 1995.
-