

## NOTAS SOBRE A FUNÇÃO CONTRADITÓRIA DO GASTO SOCIAL: UM ESTUDO SOBRE O GASTO SOCIAL NOS ESTADOS DO MARANHÃO, PARAÍBA E RIO GRANDE DO NORTE (2015 A 2018)

Wagna Maquis Cardoso de Melo Gonçalves<sup>1</sup>

**RESUMO:** Analisa-se o montante, o destino e a relevância do gasto social nos estados do Rio Grande do Norte, Paraíba e Maranhão (2015 a 2018). Utilizou-se suas respectivas despesas orçamentárias empenhadas com os gastos de ordem social. Agrupou-se suas funções em políticas de Proteção Social e de Promoção Social. Identificou-se que: a) o gasto com proteção social é mais representativo, porém em proporções distintas para cada função; b) a relação gasto social/gasto total cresceu no período, exceto no estado do Maranhão; e c) a relevância do gasto social na agenda governamental demonstra-se forte, positiva, mas com pequenos acréscimos marginais. Conclui-se que há uma desaceleração no ritmo de crescimento do gasto social em 2017 e drástica redução em 2018, pois os recursos para financiá-los estão sendo desviados de suas funções de dotar a classe trabalhadora de uma vida digna com proteção e promoção social.

**Palavras-chave:** Fundo Público, Gastos Sociais; Políticas de Seguridade Social; Políticas de Proteção Social.

### NOTES ON THE CONTRADICTIONARY FUNCTION OF SOCIAL EXPENDITURE: A STUDY ON SOCIAL SPENDING IN THE STATES OF MARANHÃO, PARAÍBA E RIO GRANDE DO NORTE (2015 A 2018)

**ABSTRACT:** This is a study that analyzes the amount, destination and relevance of social spending in the states of Rio Grande do Norte, Paraíba and Maranhão, between 2015 and 2018. Their respective budget expenditures committed to social spending were used. Their functions were grouped into Social Protection and Social Promotion policies. The main results indicate that a) spending on social protection is more representative, but in different proportions for each function; b) the social expenditure/total expenditure ratio grew in the period, except in the state of Maranhão; and c) the relevance of social spending on the government agenda is strong, positive, but with small marginal increases. It is concluded that there is a slowdown in the growth rate of social spending in 2017 and a drastic reduction in 2018, as the resources to finance them are being diverted from their functions of providing the working class with a dignified life with social protection and promotion.

<sup>1</sup> Doutora Pelo Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais PPGCS/UFRN. Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico do Departamento de Economia da Universidade Federal do Maranhão - UFMA, Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte - UERN. Atualmente pós doutoranda em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semi-Árido.

**Keywords:** Public Fund, Social Spending; Social Security Policies; Social Protection Policies.

## 1. INTRODUÇÃO

A disputa pela direção do gasto no interior do fundo público evidencia as prioridades do Estado na aplicação do recurso público (OLIVEIRA, 2009). Neste sentido, a pesquisa propõe revelar, de forma crítica, a função contraditória na direção do gasto orçamentário nos estados do Nordeste do Brasil, especialmente os de dinamismo econômico intermediário, a saber: Rio Grande do Norte, Paraíba e Maranhão, para os períodos de 2015 a 2018. Convém mencionar que esta pesquisa faz parte de um estudo mais amplo em curso que subdivide os estados do Nordeste brasileiro em três grupos: dinamismo econômico elevado (Pernambuco, Bahia e Ceará), dinamismo econômico menos elevado (Piauí, Alagoas e Sergipe) e dinamismo econômico intermediário. São usados para classificar a dinâmica dos estados os atributos como participação no Produto Interno Bruto – PIB regional, Índice de Gini e renda média mensal.

O estado do Maranhão, possui uma área territorial de 331.983,293 km<sup>2</sup>, o que corresponde 21,36% do território da região nordeste (IBGE, 2010), seu PIB em 2017 foi R\$ 84.524.000.000,00 bilhões (IBGE, 2017), o rendimento médio mensal real em 2018 era de R\$1960,25 (IBGE, 2018) e o Índice de Desenvolvimento Humano correspondia a 0,639 (IBGE, 2010). O Estado da Paraíba possui uma área territorial de 56.439,838 km<sup>2</sup> correspondendo a 3,63% do território da região nordeste (IBGE, 2010), seu PIB correspondeu à R\$ 62.387.000.000,00 bilhões (IBGE, 2017), o rendimento médio mensal real da população era de R\$1.6721,00 e o Índice de Desenvolvimento Humano correspondia a 0,658 (IBGE, 2010). O Estado do Rio Grande do Norte, possui uma área territorial de 52.796,791 km<sup>2</sup> correspondendo a 3,40% do território regional (IBGE, 2010), seu PIB correspondia à R\$ 64.295.000.000 bilhões (IBGE, 2017), o rendimento médio mensal real era de R\$ 1.519,75 (IBGE, 2018), e o Índice de Desenvolvimento Humano correspondia a 0,684 (IBGE, 2010).

Este trabalho priorizou a despesa orçamentária empenhada pelos estados no que se refere aos gastos sociais, tendo sido a mesma tabulada em planilha eletrônica (Microsoft Excel), para subsidiar a análise das variáveis, a saber: a) montante e participação do gasto social no gasto público total; b) a direção dos gastos social, a

partir da evolução da participação de cada função no gastos sociais e c) a relevância do gasto social na agenda governamental, a partir da relação entre o gasto social no PIB e o gasto social *per capita*.

O delineamento teórico-metodológico abarca uma observação crítica da realidade econômica relacionada aos gastos sociais, a partir do orçamento público, para além dos manuais tradicionais de finanças públicas (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014). Segundo Alencar Junior (2018) a análise crítica passa pelo entendimento do papel do Estado e do fundo público na sociedade capitalista contemporânea, pela classificação orçamentária dos gastos públicos, para ser possível analisar a contribuição dos recursos públicos na garantia tanto do funcionamento das políticas sociais, como nos processos de acumulação produtiva.

As informações orçamentárias foram retiradas das leis orçamentárias anuais e dos Balanços Gerais dos estados, contidas nos sítios eletrônicos das secretarias de fazenda, planejamento e tribunais de contas dos Estados do Rio Grande do Norte<sup>2</sup>, Paraíba<sup>3</sup> e Maranhão<sup>4</sup>. 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 base o mês de agosto de 2019. Nesse aspecto, o destaque na análise será dado aos gastos vinculados à ordem social com a proteção e promoção social. Nesse sentido, as funções que compõe o gasto referente a proteção social são: previdência social, saúde e assistência social; as funções que compõe o gasto referente a promoção social são: educação, cultura, direitos da cidadania, gestão ambiental, ciência e tecnologia, desporto e lazer e comunicações.

Assim, o presente estudo está dividido em três partes, além desta introdução e conclusão. A primeira parte traz uma análise acerca das funções contraditórias do fundo público e suas implicações no gasto social. A segunda diz respeito ao lugar e o destino do gasto social no orçamento público. E, finalmente, a terceira identifica a relevância do gasto social no orçamento público dos três estados estudados.

---

<sup>2</sup> Controladoria Geral do Estado do RN, disponível em <http://www.control.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=PASTAC&TARG=896&ACT=&PAGE=1&PARM=&LBL=Balan%E7os>

<sup>3</sup> Portal da Transparência PB, disponível em <http://transparencia.pb.gov.br/despesas/despesa-orcamentaria>

<sup>4</sup> Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do MA, disponível em <https://seplan.ma.gov.br/balanco-sintetico/>

## **2. AS FUNÇÕES CONTRADITÓRIAS DO FUNDO PÚBLICO E SUAS IMPLICAÇÕES NO GASTO SOCIAL.**

A atual crise estrutural do capitalismo global em um contexto de mundialização do capital iniciadas em 2008 (ALVES, 2020), traz a marca da preponderância de políticas econômicas neoliberais vigentes desde os anos 1970 que levaram, dentre outras coisas, à redução do papel do Estado na economia com severos solapamentos dos direitos sociais, através de cortes no financiamento na área das políticas sociais amplas e universais. Nesse cenário, o fundo público é instado a cumprir sua função contraditória de reprodução do capital e da força de trabalho, tendo a primeira função como sua prioridade, vinculada à necessidade de combater a tendência a queda da taxa média de lucros dos capitalistas, mobilizando forças externas e internas para *contrarrestar* tal tendência (ALVES, 2020). Nesse sentido, os objetivos da função contraditória do fundo público são: (1) aumentar a Taxa de Exploração, (2) capturar o Fundo Público e (3) espoliar as riquezas nacionais. (ALVES, 2020, p. 24).

As funções contraditórias assumem marcas distintas, e ao mesmo tempo, semelhantes mundo à fora. Um exemplo é o salvamento bancário, via ajuda financeira, deslocando a crise do setor financeiro privado para o Estado, aumentando a dívida pública. Segundo Fattorelli (2013, p. 21) entre 2007 e 2010 o Estado irlandês transferiu 362,9 milhões de euros para os bancos (235,3% do PIB); a Grécia, 38,5 milhões (16,7%); o Reino Unido, 200,5 milhões (12,1%) e a Espanha, 92,5 bilhões (8,7%), no caso dos EUA “a auditoria realizada pelo Departamento de Contabilidade Governamental revelou a transferência de 16 trilhões de dólares, em segredo, pelo Sistema da Reserva Federal (FED) a bancos e corporações”.

Ainda segundo Fattorelli (2013), no Brasil, durante o governo Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995 - 2002) foi realizado na esfera federal, um programa de salvamento bancário: Programa de Estímulo à Recuperação e Fortalecimento do Sistema Financeiro (PROER), que transferiu 40 bilhões de dólares para os bancos. Já na esfera estadual houve o programa de privatização dos bancos estaduais: Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES) que transferiu 69 bilhões, juntas, as transferências somam 109 bilhões de dólares do Estado para o setor financeiro privado da economia, ampliando a dívida pública brasileira.

É nesse sentido que, na medida em que o capital apresenta tendências a queda da taxa de lucro, ele insta o Estado a adotar medidas contratendências para sua retomada e sustentação capturando o fundo público (ALENCAR JÚNIOR; SALVADOR, 2015). As transferências de recursos públicos ao sistema bancário é apenas um exemplo dessas medidas. Na grande maioria das vezes, as medidas recaem contra direitos sociais, trabalhistas e previdenciários. Por exemplo, nas estratégias do governo Lula e Dilma (2011-2016) para combater os efeitos da crise internacional de 2008 pautavam-se em desonerações tributárias, principalmente sobre a folha de pagamento das empresas. Este gasto específico alcançou a ordem de 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 (PLO) de 2014 (ALENCAR JÚNIOR; SALVADOR, 2015, p. 246).

Para Alves (2020), na medida em que o capital necessita operar movimentos de contratendências, o aumento da Taxa de Exploração, é a medida de contratendência fundamental. A espoliação das riquezas nacionais também diz respeito a um desses movimentos. Em síntese, o socorro às instituições financeiras, através da compra de títulos depreciados, emissão de vultosas somas de dinheiro transvestido de desonerações tributárias, liberação de bilhões em créditos para as maiores corporações capitalistas, ataque aos direitos trabalhista, previdenciário e dos recursos naturais e a privatização, são medidas contratendências contra a queda da taxa de lucro que impulsionam a acomodação do capitalismo.

Assim, o fundo público passou a desempenhar um 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), implicando que há recursos orçamentários destinados ao financiamento das políticas sociais desviados de suas funções, sob a alegação de cumprimento da meta de superávit fiscal. Assim, o acompanhamento do montante, destino e relevância do gasto social dentro do espectro do gasto público total, isto é, no orçamento público é de suma importância.

### **3. O LUGAR E O DESTINO DO GASTO SOCIAL NO ORÇAMENTO PÚBLICO**

Para entender o lugar e destino do gasto social no orçamento público é necessário conhecer um pouco sobre ele. A despesa pública pode ser classificada como financeira e não financeira. Os gastos sociais competem a despesa não financeira, com as áreas de ordem social, tais como: proteção e promoção social. O foco deste subitem é identificar quais áreas ou funções receberam o maior fluxo de recursos e quais áreas são as mais representativas dentro do orçamento dos gastos sociais para os três estados.

Segundo IPEA (2010, p. 76) as medidas de proteção social são “destinadas a reduzir e mitigar riscos e vulnerabilidades a que qualquer indivíduo está exposto numa sociedade de mercado, tal como o de não prover o sustento próprio e o da sua família por meio do trabalho, seja pela velhice, morte, doença ou desemprego”. A promoção social engloba às ações destinadas a “garantir a todos os indivíduos de uma população as mesmas oportunidades de acesso aos recursos e benefícios conquistados pela sociedade, em seu percurso histórico” (IPEA, 2010 p. 76).

As Tabelas de 1 a 3 trazem informações acerca da composição e participação do gasto social por função para os estados analisados. A intenção é demonstrar e analisar o gasto social por função e por área. Com esses dados pode-se realizar uma análise horizontal, isto é, a taxa média de crescimento da participação de cada função no gasto social e uma análise vertical, ou seja, a exposição da taxa de participação de cada função no gasto social por ano.

Os dados da Tabela 1 sobre o Maranhão evidenciam que o gasto com a área da proteção social (saúde, previdência e assistência social) é o mais representativo no orçamento dos gastos sociais, perfazendo uma média 60% destes. Sendo assim, as funções que competem a área da promoção social somam o restante dos 40%. No entanto, apesar da área de proteção social ser a que recebe maior aporte de recursos, a função educação (da área promoção social) é a que mantém a maior proporção do destino do gasto social (32,7%). Contudo, a taxa de crescimento na participação da educação no gasto social foi de 3,14%, mostrando um leve aumento de sua participação nas prioridades do gasto social maranhense, ou seja, apesar da educação compor a maior fatia dos gastos, esta apresenta um pequeno impulso quanto ao direcionamento do gasto social.

Tabela 1 - Maranhão: Participação por função em relação ao gasto social (2015-2018)

<b>MARANHÃO</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>ΣΔ%</b>
<b>Gasto Social (R\$)</b>	6.521.444.20	7.288.542.223	8.097.253.826	8.209.218.703	-
<b>Gastos Sociais (%)</b>	100	100	100	100	-
Educação	32,70	30,09	32,64	33,73	3,14
Previdência Social	30,21	31,36	27,86	28,00	-7,29
Saúde	25,25	27,30	27,67	26,45	4,75
Assistência Social	4,83	4,42	4,05	3,65	-24,53
Direitos da Cidadania	4,35	4,41	4,89	5,33	22,57
Cultura	1,27	1,07	1,44	1,37	8,22
Ciência e tecnologia	0,56	0,56	0,53	0,66	18,41
Gestão ambiental	0,43	0,49	0,55	0,54	26,94
Desporto e lazer	0,41	0,29	0,36	0,27	-34,58

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento Maranhão (2019), <https://seplan.ma.gov.br/balanco-sintetico/>.

Os demais gastos sociais com as funções que compõem a área da promoção social somam em média 7,3% (demais funções 7,3%, educação 32,7%), e apresentam um crescimento na taxa de participação nos gastos sociais no período (direitos de cidadania 22,57%, cultura 8,22, ciência e tecnologia 18,41%, gestão ambiental 26,94% e desporto e lazer -34,58), com exceção da função desporto e lazer que apresentou a maior queda.

As três funções que compõem as áreas da proteção social, a assistência social é a que apresenta menor representatividade (5%), ademais, ela também sofreu uma drástica queda de -24,53% no crescimento de sua participação. Estes dados demonstram que a assistência social não cumpre uma função de relevância nos gastos sociais do governo maranhense. As funções previdência social e saúde, representam uma grande parte dos gastos sociais (aproximadamente 55%), porém, a função previdência social apresentou uma queda no crescimento da taxa de participação de -7,29% no orçamento com sucessivas perdas na participação dos gastos sociais. A saúde apresentou um crescimento de 4,75% na sua taxa de participação mantendo uma estabilidade na fatia do orçamento (27%) com gastos sociais. A Tabela 2 abaixo representa a direção do gasto social do estado da Paraíba para os anos de 2015 a 2018. A metodologia de análise segue a mesma do Maranhão.

Tabela 2 - Paraíba: Participação por função em relação ao gasto social (2015-2018)

PARAÍBA	2015	2016	2017	2018	$\Sigma\Delta\%$
<b>Gasto Social (R\$)</b>	4.746.450.683	5.332.506.452	5.933.419.091	5.814.730.975	-
<b>Gastos Sociais (%)</b>	100	100	100	100	-
Educação	37,34	38,88	38,04	38,44	2,94
Previdência Social	26,52	25,81	26,56	26,31	-0,80
Saúde	24,35	23,88	23,90	24,43	0,32
Gestão ambiental	3,80	3,40	3,48	3,51	-7,60
Assistência social	3,15	3,69	3,56	2,92	-7,44
Direitos da Cidadania	2,91	2,65	2,78	2,92	0,14
Comunicações	0,88	0,90	0,90	0,63	-28,44
Ciência e Tecnologia	0,62	0,42	0,47	0,54	-12,39
Cultura	0,33	0,23	0,22	0,22	-34,26
Desporto e lazer	0,09	0,14	0,10	0,09	-2,30

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Portal da Transparência do estado da Paraíba (2019). Disponível em <http://transparencia.pb.gov.br/despesas/despesa-orcamentaria>

No caso do estado da Paraíba, os dados da Tabela 2 evidenciam a área da proteção social é a mais representativa (53%) no orçamento dos gastos sociais, embora em menor magnitude. As funções que competem a área da promoção social somam o restante com 47%. A função educação é a que mantém a maior proporção do destino do gasto social paraibano (38%), cuja taxa de crescimento da participação no gasto social foi de 2,94%. Mais uma vez, apesar da educação compor a maior fatia do bolo, ela apresenta um pequeno impulso quanto ao direcionamento do gasto social. Convém mencionar que à realidade da Paraíba, a função educação foi a que apresentou maior taxa de crescimento na participação dos gastos sociais.

Os demais gastos com as funções que compõem o orçamento com a área da promoção social somam em média pouco menos que 9% dos gastos sociais (demais funções 9%, educação 38%), e praticamente todas, com exceção da função direitos de cidadania, apresentaram drásticas quedas no crescimento da taxa de participação no período (gestão ambiental -7,6%, direitos de cidadania 0,14%, comunicações -28,44%, ciência e tecnologia -12,39%, cultura -34,26, e desporto e lazer -2,30).

Na área da proteção social, a assistência social apresenta a com menor representatividade (3,33%), ademais, também sofreu uma drástica queda de -7,44% no crescimento de sua participação. Estes dados demonstram que a assistência social não cumpre uma função de relevância nos gastos sociais do governo paraibano.

As funções previdência social e saúde, sozinhas apresentam uma grande parte da totalidade dos gastos sociais (50%), porém a função previdência social obteve uma

leve queda (-0,80%) no crescimento da taxa de participação no orçamento, denotando um cenário de estabilidade na participação dos gastos sociais (26%).

Tabela 3 - Rio Grande do Norte: Participação por função em relação ao gasto social (2015 -2018)

<b>RIO GRANDE DO NORTE</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>ΣΔ%</b>
<b>Gastos Sociais (R\$)</b>	5.542.153.463	5.957.558.934	7.325.726.969	7.526.566.041	-
<b>Gastos Sociais (%)</b>	100	100	100	100	-
Previdência Social	44,90	45,58	50,12	47,60	6,03
Educação	23,95	24,18	22,22	20,62	-13,90
Saúde	23,32	22,06	21,58	22,96	-1,54
Gestão ambiental	2,92	3,31	1,94	3,92	34,07
Direitos da Cidadania	2,10	1,81	1,68	2,22	5,61
Assistência Social	1,55	1,71	1,62	2,09	35,06
Cultura	0,57	0,51	0,36	0,31	-44,66
Desporto e lazer	0,42	0,52	0,07	0,06	-85,26
Comunicações	0,25	0,28	0,27	0,19	-25,81
Ciência e tecnologia	0,02	0,03	0,13	0,03	45,88

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Controladoria Geral do Estado do Rio Grande do Norte (2019).

A saúde também manteve uma leve estabilidade na participação nos gastos sociais de 24,14%, e um pequeno incremento no aumento da taxa de participação dos gastos sociais de 0,32%. Finalmente, a Tabela 3, expressa o comportamento dos gastos sociais e suas respectivas funções para o estado do Rio Grande do Norte entre os anos de 2015 até 2018.

No Rio Grande do Norte, os gastos sociais com a área da proteção social também é o principal destino do orçamento (71,2%). Assim, as funções que competem a área promoção social somam o restante dos 28,7%. O caso deste estado é diferente dos demais, pois a função previdência é a mais representativa (47%) no conjunto das demais funções do gasto social, inclusive apresentando um crescimento na sua taxa de participação de 6,03%. Os gastos com a assistência social, apresenta apenas 1,75%, na participação nos gastos sociais, contudo, essa função foi a que apresentou a maior taxa de crescimento na participação no orçamento (35,06%). Já a função saúde compõe a fatia de 22,48% dos gastos sociais, no entanto, apresentou uma queda de -1,54% no crescimento da participação no orçamento.

A educação é a segunda área com maior participação no orçamento (22,7%), no entanto, sofreu uma queda na taxa de crescimento de sua participação de -13,9%, denotando que apesar de perfazer a quinta parte da fatia dos gastos sociais, a mesma

vem perdendo participação ao longo do tempo. Os demais gastos da área da promoção social somam em média 6% dos gastos sociais (demais funções 6%, educação 22,7%), sendo que metade das funções desta área obtiveram uma drástica queda na taxa de participação (Cultura -44,66%, desporto e lazer -85,26%, comunicações -25,81%) e a outra metade um aumento considerável (gestão ambiental 34,07%, direito de cidadania 5,61% e ciência e tecnologia 45,88%).

Portanto, a partir dos dados apresentados minuciosamente neste subitem evidenciam que, a área cujo destino orçamentário se faz predominante é a composta por funções da proteção social. Embora essa área seja predominante, a função educação obtém a maior representatividade no orçamento, mesmo no caso do estado do Rio Grande do Norte, onde apesar da previdência social representa o principal gasto.

#### **4. A RELEVÂNCIA DO GASTO SOCIAL NO CUMPRIMENTO DE SUAS FUNÇÕES CONTRADITÓRIAS**

O presente subitem evidencia a relevância do gasto social no orçamento dos três estados. São utilizados com parâmetros o crescimento do montante do gasto social em relação ao gasto total, o gasto social per capita e o gasto social em relação ao PIB. Dessa forma, a Tabela 01 traz informações acerca do crescimento do montante do gasto social e do gasto total, bem como a participação do gasto social sobre o gasto total.

De acordo com a Tabela 4, percebe-se que os dois gastos no ano de 2018 reduziram drasticamente nos três estados. No ano de 2016 o estado do Maranhão apresentou um aumento (20%) no montante do gasto total em relação a 2015, uma queda em 2017 (16%) e uma fatídica redução para 1% em 2018.

Já para os gastos sociais, a taxa de crescimento foi menor, e seguiu a tendência de queda. Em 2016 foi de 12%, em 2017 caiu para 11% e em 2018 reduziu para 1%. No caso da Paraíba, em 2016, o gasto total apresentou um aumento de 8% em relação a 2015, com um leve aumento (9%) em 2017, e uma relevante queda (-12 p.p.) em 2018 (-3%). O gasto social manteve a tendência de queda que o gasto total (12% em 2016; 11% em 2017 e -2% em 2018). No estado do Rio Grande do Norte o crescimento do gasto total caiu para -5% em 2016, aumentando 20% em 2017 e voltando a ser

negativo (-6%) em 2018. No entanto, o crescimento do gasto social mostrou-se bem mais elevado, pois em 2016 cresceu 6%; em 2017 23% e 3% em 2018.

**Tabela 4** - Evolução do gasto total e gasto social entre 2015 a 2018 (em bilhões)

	2015	2016	2017	2018
<b>Maranhão</b>				
Gasto Total	12.834.191.912	15.354.017.183	17.782.012.206	18.031.370.418
% crescimento	-	20%	16%	1%
Gasto Social	6.521.444.201	7.288.542.223	8.097.253.826	8.209.218.703
% crescimento	-	12%	11%	1%
<b>Paraíba</b>				
Gasto Total	9.031.020.431	9.723.083.610	10.625.600.405	10.322.591.802
% crescimento	-	8%	9%	-3%
Gasto Social	4.746.450.683	5.332.506.452	5.933.419.091	5.814.730.975
% crescimento	-	12%	11%	-2%
<b>Rio Grande do Norte</b>				
Gasto Total	10.332.470.277	9.842.007.719	11.817.273.822	11.137.978.691
% crescimento	-	-5%	20%	-6%
Gasto Social	5.542.153.463	5.957.558.934	7.325.726.969	7.526.566.041
% crescimento	-	7%	23%	3%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento Maranhão (2019), disponível em <https://seplan.ma.gov.br/balanco-sintetico/>; Controladoria Geral do Estado do Rio Grande do Norte (2019), disponível em <http://www.control.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=PASTAC&TARG=896&ACT=&PAGE=1&PARM=&LBL=Balan%27os>; e Portal da Transparência do Estado da Paraíba (2019), disponível em <http://transparencia.pb.gov.br/despesas/despesa-orcamentaria>

Assim, analisando a Tabela 5, vê-se que no estado do Maranhão, a participação do gasto social dentro do gasto total apresentou uma redução (-10,4%), saindo de 51% em 2015 para 47% em 2016, mantendo a taxa de participação em 2017 e 2018 no patamar de 46%.

Os demais estados se comportaram de forma distinta. Na Paraíba, a participação do gasto social no gasto total aumentou (7,18%), pois, em 2015 saiu de 53% para 55% em 2016, em 2017, o aumento foi de 56%, chama a atenção a manutenção desta taxa de participação em 2018, sob a drástica redução dos dois gastos. Finalmente, no Rio Grande do Norte, o gasto social sempre apresentou crescimentos significativamente maiores em relação ao gasto total, conferindo-lhes um aumento na taxa de participação que foram de 54% em 2015, para 61% em 2016, 62% em 2017 e 68% em 2018. Chama atenção este aumento na taxa de participação do gasto social, uma vez que o Rio Grande do Norte se encontra em crise fiscal desde o ano de 2015.

**Tabela 5** A evolução da relevância do gasto social em relação ao gasto total entre 2015 a 2018 (em bilhões) para os estados selecionados.

	2015	2016	2017	2018	$\Sigma\Delta\%$
<b>Maranhão</b>					
Gasto social / Despesa total (%)	50,81	47,47	45,54	45,53	-10,40
Gasto social per capita (R\$)	944,56	1.048,10	1.156,71	1.166,90	23,54
Gasto social / PIB (%)	8,31%	8,54	9,04	*	8,84
<b>Paraíba</b>					
Gasto social / Despesa total (%)	52,56	54,84	55,84	56,33	7,18
Gasto social per capita (R\$)	1.194,92	1.333,32	1.473,94	1.454,96	21,76
Gasto social / PIB (%)	8,45	9,02	9,51	*	12,49
<b>Rio Grande do Norte</b>					
Gasto social / Despesa total (%)	53,64	60,53	61,99	67,58	25,98
Gasto social per capita (R\$)	1.610,07	1.714,41	2.088,89	2.163,42	34,37
Gasto social / PIB (%)	9,68	9,98	11,39	*	17,70

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento Maranhão (2019), disponível em <https://seplan.ma.gov.br/balanco-sintetico/>; Controladoria Geral do Estado do Rio Grande do Norte (2019), disponível em <http://www.control.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=PASTAC&TARG=896&ACT=&PAGE=1&PARM=&LBL=Balan%E7os>; e Portal da Transparência do Estado da Paraíba (2019), disponível em <http://transparencia.pb.gov.br/despesas/despesa-orcamentaria>

\* Na ocasião do fechamento da pesquisa ainda, não haviam sido divulgados os valores do PIB de 2018 para os três estados.

Considerando os demais parâmetros para análise da relevância do gasto social: o gasto social per capita e o gasto social em relação ao PIB; a Tabela 5 também traz informações para subsidiar esta análise, contribuindo para finalizar a relevância do gasto social para estes três estados. Nesse caso, no Maranhão, o gasto social por habitante (per capita) (23,54%) e o gasto social em relação ao PIB (8,84%) aumentaram.

Na Paraíba o gasto social per capita, apresentou uma elevada variação no crescimento na ordem de 21,76%, apesar da leve redução no ano de 2018 e a participação do gasto social no PIB do estado apresentou um crescimento de 12,49%. Por fim, no estado do Rio Grande do Norte o crescimento do gasto social per capita também apresentou um aumento para o período de 34,37%. Porém o crescimento da participação do gasto social no PIB apresentou um crescimento menor (17,7%). Assim, percebe-se a relevância do gasto social na agenda governamental dos três estados evidenciada pelos incrementos positivos e relação entre o gasto social e as despesas orçamentárias totais, o PIB e a população.

No entanto, especificamente na relação entre o gasto social e o gasto total apenas o Maranhão apresentou um crescimento negativo para o conjunto de indicadores. Portanto, mesmo em um cenário de ajuste fiscal e de severa austeridade

do governo federal e estaduais, o gasto social configura-se como um componente importante na execução do gasto público e dotar de dignidade a vida da classe trabalhadora brasileira.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em tempos de crise global, o Estado tem sido instado cada vez mais a intervir na economia para minimizar os efeitos perversos da acumulação capitalista na sociedade. Tal afirmativa é referendada pela análise das prioridades do governo conferidas aos gastos sociais em relação ao gasto público total, pois neste momento é exigido que o fundo público promova o socorro tanto à população quanto para o capital. Os dados apresentados ao longo deste trabalho mostram que no caso do montante e a participação do gasto social no gasto público total, com exceção do estado do Maranhão, apresentou crescimento ao longo do período, sendo que a proporção dos gastos sociais do Rio Grande do Norte, aumentaram consideravelmente. Com relação a direção dos gastos social, a partir da evolução da participação por área com cada função nos gastos sociais, os dados mostram que o montante dos gastos com a área da proteção social é o mais representativo em detrimento à área da promoção social para os três estados, porém em proporções distintas. No Maranhão a distribuição é em média 60%/40%; na Paraíba é mais equalizado, com a direção de 53%/47% e no Rio Grande do Norte, a diferença nessa proporção chama muito a atenção, 71%/29%.

Finalmente, a relevância do gasto social na agenda governamental, a partir da relação entre a participação do gasto social em relação ao PIB e com a população, demonstra-se forte, pois se mostraram positivas e crescentes para o conjunto dos três estados, embora através de acréscimos marginais relativamente pequenos. Assim, conclui-se que apesar do comportamento dos gastos sociais terem apresentado uma tendência de manutenção da relevância e participação no gasto total, não se deve negar que, para o orçamento dos três estados, o gasto social passou a apresentar uma tendência a queda. Provavelmente, esta queda se expresse como sendo um primeiro impacto da Emenda Constitucional 95/2016, instituída no governo do, então presidente, Michel Temer, que provocou um congelamento/redução nos gastos sociais no Brasil por 20 anos sob a alegação do cumprimento da meta fiscal. Tal fato

fica referendado pela desaceleração no ritmo de crescimento do gasto social a partir de 2017 e com a drástica redução dos gastos sociais em 2018, o que implica afirmar que os recursos orçamentários destinados ao financiamento das políticas sociais estão sendo desviados de suas funções de dotar a classe trabalhadora brasileira de uma vida digna com proteção e promoção social.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENCAR JUNIOR, Osmar Gomes de. **Estado e fundo público**: a disputa entre o capital e o trabalho pelos recursos orçamentários no Nordeste do Brasil de 2007 a 2014. Tese de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. Universidade Federal do Maranhão. São Luís. 2018. Disponível em: [https://tedebc.ufma.br/jspui/browse?type=author&sort\\_by=1&order=ASC&rpp=45&etal=1&value=ALENCAR+JUNIOR%2C+Osmar+Gomes+de&starts\\_with=0](https://tedebc.ufma.br/jspui/browse?type=author&sort_by=1&order=ASC&rpp=45&etal=1&value=ALENCAR+JUNIOR%2C+Osmar+Gomes+de&starts_with=0). Acessado em: 10 de jun. de 2020.

ALVES, Giovanni. **Breves notas sobre a catástrofe do capitalismo brasileiro** – uma perspectiva histórica. In: CORSI, Francisco Luiz e SANTOS, Agnaldo dos. Os rumos do Brasil e da América Latina 1.ed. Projeto Editorial Praxis. Canal. Bauru. 2020.

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

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

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro. IBGE, 2011. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html> Acessado em: 10 de jun. de 2020.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sistema de Contas Regionais**. 2015-2017. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9054-contas-regionais-do-brasil.html?edicao=18008&t=downloads>. Acesso em 10/12/2019.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. PNADct resultados para 2018. Rio de Janeiro. IBGE, 2018. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pnadct/tabelas> Acessado em: 10 de jun. de 2020.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. IPEA 46 anos: **Uma breve retrospectiva sobre as políticas sociais no Brasil**. In: O Brasil em 4 Décadas. Brasília. 2010: (Texto para discussão nº 1500).

MARANHÃO. Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. **Relatório Resumido de Execução Orçamentária**. Balanço Sintético para os anos de 2015 a 2018. Disponível em <https://seplan.ma.gov.br/balanco-sintetico/> Acessado em 30 de set. de 2019.

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

PARAÍBA. Portal da Transparência. **Despesa Orçamentária** para os anos 2015 a 2018. Disponível em <http://transparencia.pb.gov.br/despesas/despesa-orcamentaria> Acessado em 30 de set. de 2019.

RIO GRANDE DO NORTE, Controladoria Geral do Estado. Acervo de documentos. **Prestação de contas** para os anos 2015 a 2018. Disponível em <http://www.control.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=PASTAC&TARG=896&ACT=&PAGE=1&PARM=&LBL=Balan%E7os> Acessado em 30 de set. de 2019.

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.

**Recebido em: julho de 2022**  
**Aceito em: dezembro de 2022**