

## **NOTA TÉCNICA**

### **GASTO SOCIAL FEDERAL: EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS ÓRGÃOS SOCIAIS FEDERAIS EM 2007 E PRIMEIRAS IMPRESSÕES**

José Valente Chaves\*  
José Aparecido Carlos Ribeiro\*

Brasília, julho de 2008

---

\* Pesquisadores da Diretoria de Estudos Sociais do Instituto de Pesquisa Aplicada (Disoc/Ipea).



# SUMÁRIO

1 APRESENTAÇÃO	5
2 QUAL FOI A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS FEDERAIS DA ÁREA SOCIAL NO ANO DE 2007?	6
3 QUANTO DO ORÇAMENTO FOI EXECUTADO?	8
4 QUAIS FORAM OS PRINCIPAIS ITENS DE GASTO REALIZADOS?	10
5 QUAL FOI A TENDÊNCIA DO GASTO SOCIAL FEDERAL EM 2007?	12
6 CONCLUSÃO	15
REFERÊNCIAS	17



# 1 APRESENTAÇÃO

Este documento apresenta um breve retrato dos gastos dos ministérios e órgãos da área social no ano de 2007. O objetivo é buscar respostas às seguintes perguntas: i) qual foi a execução do orçamento desses ministérios e órgãos federais consignado no exercício de 2007; ii) quanto do orçamento autorizado foi executado<sup>1</sup>; iii) quais foram os principais itens de gasto realizados; (iv) que tendências a respeito do Gasto Social Federal esta análise permite antecipar? Espera-se, dessa forma, apresentar uma panorâmica do desempenho orçamentário das políticas sociais do governo federal e tecer algumas primeiras impressões sobre a trajetória do gasto Social Federal em 2007.

Os estudos realizados pela Disoc/IPEA a respeito do dimensionamento e acompanhamento do Gasto Social Federal são conduzidos sob a metodologia de Área de Atuação. A reclassificação dos programas e ações de política pública em áreas de atuação permite uma aproximação maior com a finalidade última destas despesas junto a população. Isto representa uma vantagem sobre o enfoque institucional, que analisa a execução orçamentária por Órgão – Ministério ou Secretaria – pois muitas vezes, no interior de um mesmo Órgão convivem programas e ações destinadas a distintos objetivos sociais<sup>2</sup>. Por exemplo, em determinados momentos integravam a execução orçamentária do Ministério da Saúde políticas públicas de saneamento, transferência direta de renda, previdência do servidor público, e ensino de pós-graduação. Além, obviamente, das políticas referentes ao SUS. Outra vantagem importante da metodologia de Áreas de Atuação se origina do fato de que, no longo prazo, órgãos e programas mudam de nome, são criados e descontinuados e recriados – ou seja, construir um conjunto de informações que atravessasse vários anos e gestões seria inviável sob um enfoque institucional.

Por outro lado, as maiores qualidade e precisão que se obtém ao utilizar a metodologia de áreas de atuação cobram um custo significativo em termos de prontidão e oportunidade. Normalmente, os trabalhos publicados pela Disoc/IPEA sobre o tema do Gasto Social Federal possuem uma defasagem de dois anos – recentemente, foi publicada a análise que cobria o período de 1995 a 2005<sup>3</sup>, e para breve concluir-se-á o relatório que inclui o ano de 2006 à série.

Nesse sentido, esta Nota Técnica consiste na trivial estratégia de “dar um passo atrás para depois andar dois à frente”. Retorna-se a um enfoque institucional, para que se tenha uma primeira análise um pouco mais oportuna sobre o gasto social federal no ano encerrado recentemente, e, ao final, formula-se uma primeira estimativa para os valores que o Gasto Social Federal alcançou nesse ano de 2007.

Para efeitos da análise apresentada, os ministérios ou órgãos federais relacionados são aqueles cujos recursos estão voltados para o atendimento das necessidades e direitos sociais, bem como para o pagamento de ações de regulação, provisão ou produção de bens, serviços e transferências em dinheiro à população brasileira. Neste sentido, são considerados como pertencentes à área social os seguintes ministérios e

---

1 Lei orçamentária anual, mais alterações aditivas ou supressivas aprovadas após sua publicação.

2 Para maiores detalhes, ver Fernandes et alli (1998), Castro et alli (2001), Castro et alli (2008) e Castro, Ribeiro e Chaves (2006).

3 Castro et alli (2008).

secretarias especiais: Saúde, Educação, Trabalho e Emprego, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Previdência Social, Desenvolvimento Agrário, Cidades, Cultura, Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, Secretaria Especial de Direitos Humanos e Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente. Além das atividades desenvolvidas por estes órgãos públicos, acrescentam-se: i) as operações de crédito que constam do orçamento do Ministério da Fazenda e que se destinam às áreas de Desenvolvimento Agrário, Educação, Saúde e Habitação; e ii) o Programa de Aquisição de Alimentos, vinculado a estratégia do programa Fome Zero, implementado pelo ministério da Agricultura, por meio da CONAB.

Além desta introdução, o documento divide-se em quatro seções onde se procura responder às questões enunciadas acima e inclui anexos com o orçamento de cada órgão e a execução por programa de política pública<sup>4</sup>. Para a tentativa de antecipar o nível do Gasto Social Federal no exercício de 2007, tarefa da seção 4, especial atenção será necessária no tratamento dos dispêndios com Benefícios a Servidores.

## 2 QUAL FOI A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS FEDERAIS DA ÁREA SOCIAL NO ANO DE 2007?

Em 2007, foram executados pelos órgãos públicos federais da área social recursos da ordem de R\$ 342 bilhões, o que corresponde a 28% da execução dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, ou a 40,3%, se não se considerar o valor de 374,6 bilhões, referente ao refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal – a chamada “rolagem da dívida”. Em relação ao PIB, previsto para 2007,<sup>5</sup> a execução representou cerca de 13,3%. Conforme pode ser visto no Quadro 1, a absoluta maioria dos recursos executados na área social (95,3%) ficou concentrada em apenas cinco ministérios: Previdência Social (56,2%), Saúde (14,5%), Trabalho e Emprego (9,0%), Educação (8,4%) e Desenvolvimento Social e Combate à Fome (7,2%).

**Quadro 1**  
**Orçamento dos órgãos públicos federais da área social (execução) 2007**

Órgãos Federais	em R\$ Correntes		Participação Percentual por órgãos
	Liquidado	%	
Ministério Da Previdência Social	192.317.120.069	56,2	
Ministério da Saúde	49.483.023.469	14,5	
Ministério do Trabalho e Emprego	30.823.892.176	9,0	
Ministério da Educação	28.712.836.411	8,4	
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	24.713.594.577	7,2	
Demais Órgãos (*)	16.096.497.693	4,7	
<b>Total</b>	<b>342.146.964.395</b>	<b>100,0</b>	

Fonte: Siafi/STN

Elaboração: IPEA/DISOC

(\*) Ministérios do Desenvolvimento Agrário, da Cultura, das Cidades e da Fazenda (Operações de Crédito), Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA) e as Secretarias Especiais de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, de Políticas para as Mulheres e dos Direitos Humanos.

4 São abrangidos cerca de 200 programas.

5 PIB 2007 = R\$ 2.558,8 bilhões, Fonte: IPEADATA.

Quando se destacam os principais itens de gasto, segundo a natureza da despesa, observa-se que a maior parte do Orçamento dos órgãos públicos da área social (82,6%) é absorvida por “Outras Despesas Correntes” (ver Tabela 1 e Box 1). Seguem-se as despesas com Pessoal (9,9%) e apenas 3,6% dos recursos se destinam a Investimentos, isto é, à ampliação dos equipamentos sociais (i.e., escolas, universidades, hospitais, redes de saneamento, creches, asilos, abrigos, etc.). Por fim, 4,0% se referem a despesas de Inversões Financeiras, Juros, Encargos e Amortização da Dívida.

**TABELA 1**  
**Execução orçamentária dos órgãos públicos federais sociais – participação por natureza de despesa 2007**

Órgão Federal	Pessoal e Encargos Sociais	Outras Despesas Correntes	Juros e Encargos da Dívida	Investimentos	Inversões Financeiras	Amortização da Dívida	Total
Ministério da Saúde	16,7	77,0	0,1	5,8	0,1	0,2	100,0
Ministério da Educação	53,1	36,4	0,2	9,6	0,1	0,6	100,0
Ministério do Trabalho e Emprego	5,5	67,5	0,0	0,1	26,8	0,0	100,0
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	0,1	99,2	0,0	0,7	0,0	0,0	100,0
Ministério da Previdência social	3,9	96,1	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Ministério do Desenvolvimento Agrário	16,8	23,5	0,4	19,0	39,8	0,5	100,0
Ministério da Cultura	29,0	50,8	0,2	17,8	1,9	0,4	100,0
Ministério das Cidades	3,8	16,8	0,7	75,6	0,0	3,1	100,0
Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente	0,0	54,0	0,0	46,0	0,0	0,0	100,0
Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	12,4	85,4	0,0	2,2	0,0	0,0	100,0
Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres	8,8	61,7	0,0	29,5	0,0	0,0	100,0
Secretaria Especial dos Direitos Humanos	9,0	85,7	0,0	5,3	0,0	0,0	100,0
Ministério da Agricultura (CONAB)	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	100,0
Ministério da Fazenda (Operações de Crédito)	0,0	32,5	0,0	0,0	67,5	0,0	100,0
<b>TOTAL</b>	<b>9,9</b>	<b>82,6</b>	<b>0,1</b>	<b>3,6</b>	<b>3,7</b>	<b>0,2</b>	<b>100,0</b>

Fonte: SIAFI/STN

Elaboração: IPEA/DISOC

**Box 1**  
**Detalhamento dos itens que compõem os grupos de natureza da despesa**

**1 - Pessoal e Encargos Sociais:**

Despesas de natureza remuneratória decorrentes do efetivo exercício de cargo, emprego ou função de confiança no setor público, do pagamento dos proventos de aposentadorias, reformas e pensões, das obrigações trabalhistas de responsabilidade do empregador, incidentes sobre a folha de salários, contribuição a entidades fechadas de previdência, outros benefícios assistenciais classificáveis neste grupo de despesa, bem como soldo, gratificações, adicionais e outros direitos remuneratórios, pertinentes a este grupo de despesa, previstos na estrutura remuneratória dos militares, e ainda, despesas com o ressarcimento de pessoal requisitado, despesas com a contratação temporária para atender a necessidade de excepcional interesse público e despesas com contratos de terceirização de mão-de-obra que se refiram à substituição de servidores e empregados públicos, em atendimento ao disposto no art. 18, § 1º, da Lei Complementar nº 101, de 2000. No caso específico das políticas sociais, merece destaque não apenas por apresentar as despesas com o funcionalismo envolvido na gestão e prestação de serviços sociais, mas também pelas despesas com os benefícios previdenciários do servidor público, igualmente lançadas nesta rubrica.

## **2 - Juros e Encargos da Dívida:**

Despesas com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária. Pode ser pouco significativa no Gasto Social como um todo, mas para algumas áreas e programas assume relevância devido aos encargos da dívida contratual contraída em operações junto a organismos internacionais de fomento como, por exemplo, PNUD, BID e Banco Mundial.

## **3 - Outras Despesas Correntes:**

Despesas com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica "Despesas Correntes" não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa. É um item de extrema relevância para as políticas sociais. É por meio desta rubrica que se realizam as despesas mais vultosas das políticas sociais, em um leque extremamente diversificado: benefícios do Regime Geral de Previdência Social; transferências de renda condicionada (Bolsa Família); benefícios de prestação continuada a idosos e portadores de deficiência (BPC-LOAS); a maioria dos programas e ações do Sistema Único de Saúde (SUS), inclusive os recursos transferidos aos Fundos de Saúde estaduais e municipais; aos pagamentos de Seguro-Desemprego; além das típicas despesas com fornecedores de materiais de consumo necessários à implementação e gestão das políticas públicas.

## **4 – Investimentos:**

Despesas com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente. É o item fundamental para as áreas de Saneamento e Habitação, além de ser relevante também em áreas como Saúde e Educação – pois demonstra, ou não, os esforços de expansão na capacidade de produção de serviços.

## **5 - Inversões Financeiras:**

Despesas com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas.

## **6 - Amortização da Dívida:**

Despesas com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária.

Pode ser relevante a depender da importância que assumem, em cada área, as operações contraídas junto a organismos internacionais de fomento como, por exemplo, PNUD, BID e Banco Mundial.

## **3 QUANTO DO ORÇAMENTO FOI EXECUTADO?**

No ano de 2007, a execução orçamentária – Orçamento Liquidado sobre o Autorizado (Lei + Créditos) - do conjunto dos órgãos públicos federais da área social foi de 96,1%. No entanto, este desempenho não se mostrou homogêneo para as diferentes pastas, como mostra a Tabela 2, a seguir:



**TABELA 2**  
**Gasto dos órgãos públicos federais da área social 2007**

Órgãos Federais Selecionados	Lei + Crédito (A)	Liquidado (B)	% (B/A)
Ministério da Saúde	52.992.319.275	49.483.023.469	93,4
Ministério da Educação	29.474.812.755	28.712.836.411	97,4
Ministério do Trabalho E Emprego	36.323.164.764	30.823.892.176	84,9
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome	24.864.390.988	24.713.594.577	99,4
Ministério da Previdência Social	192.934.406.423	192.317.120.069	99,7
Ministério do Desenvolvimento Agrário	4.122.113.346	3.796.675.426	92,1
Ministério da Cultura	1.077.744.577	823.885.276	76,4
Ministério das Cidades	9.101.566.191	7.145.666.983	78,5
Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente	60.231.649	55.502.532	92,1
Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	34.597.464	25.251.472	73,0
Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres	48.799.937	33.558.849	68,8
Secretaria Especial dos Direitos Humanos	99.181.626	76.733.176	77,4
<b>Ministério da Fazenda (Operações Oficiais de Crédito)</b>	<b>4.740.611.787</b>	<b>4.138.992.029</b>	<b>87,3</b>
Desenvolvimento Agrário	3.450.049.000	2.865.896.103	83,1
Educação	980.262.787	970.078.787	99,0
Saúde	10.300.000	6.343.139	61,6
Habitação	300.000.000	296.674.000	98,9
<b>Ministério da Agricultura (Conab)</b>	<b>100.000.000</b>	<b>231.950</b>	<b>0,2</b>
Desenvolvimento Agrário	100.000.000	231.950	0,2
<b>Total Geral</b>	<b>355.973.940.782</b>	<b>342.146.964.395</b>	<b>96,1</b>

Fonte: SIAFI/STN      Elaboração: Disoc/IPEA

Os dados apresentados nesta tabela apontam para a existência de três grupos distintos de órgãos públicos federais na área social, segundo o nível de gasto:

(i) Com execução superior à média geral se situam os órgãos públicos federais que apresentaram um desempenho entre 97,4 e 99,7%. Neste grupo, encontram-se os ministérios da Previdência Social, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e da Educação. Trata-se de ministérios cujas principais despesas correspondem a repasses quase que automáticos, como é o caso dos benefícios previdenciários e assistenciais, da merenda escolar, da manutenção das universidades e da transferência de renda para o programa Bolsa Família. Este grupo como já se mencionou é de grande expressividade orçamentária e foi responsável por cerca de 72% de todo o gasto da área social realizado pelo governo federal em 2007. Importante frisar que somente as ações relativas a pagamentos de aposentadorias e pensões – área urbana no valor de R\$ 122,9 bilhões, mais pagamentos de aposentadorias e pensões – área rural no valor de R\$ 35,6 bilhões e aposentadorias especiais no valor de R\$ 6,1 bilhões, constantes do orçamento do Ministério da Previdência Social, somadas ao pagamento do Benefício de Prestação Continuada à Pessoa Idosa e à Pessoa com Deficiência – LOAS, R\$ 11,6 bilhões e a Transferência de Renda com Condicionais – Bolsa Família, R\$ 9,2 bilhões, sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, representam mais de 54% de todo o gasto dos órgãos sociais.

(ii) Um segundo grupo de Ministérios apresentou um desempenho entre 84,9% e 93,4% de execução. Neste caso estão o Ministério da Saúde, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e o Ministério da Fazenda (Operações Oficiais de Crédito para a área social). Destaca-se

a situação da pasta do Trabalho e Emprego, que conta com um orçamento da ordem de R\$ 36 bilhões no qual estão incluídos mais de R\$ 5 bilhões como “Reservas de Contingência”<sup>6</sup>, que não foram utilizadas em 2007. Caso esta rubrica fosse retirada do orçamento do MTE, o mesmo apresentaria uma execução de 98,4% e, portanto, passaria a integrar o primeiro grupo.

(iii) Com execução inferior a 79%, encontram-se os Ministérios da Cultura e das Cidades e as Secretarias Especiais de Políticas de Promoção de Igualdade Racial, dos Direitos Humanos e de Políticas para as Mulheres, todas vinculadas à Presidência da República. O menor índice de execução ficou por conta da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, em torno de 69%, tendo em vista que a ação “Apoio a Projetos de Incentivo à Autonomia Econômica das Mulheres”, cujo orçamento autorizado de R\$ 10,8 milhões, e que representa mais de 22% do conjunto do orçamento dessa Secretaria, teve execução de apenas 27%.

#### **4 QUAIS FORAM OS PRINCIPAIS ITENS DE GASTO REALIZADOS?**

Na Tabela 3, observa-se que, em termos percentuais, os gastos na área social (96,12%) tiveram desempenho superior ao conjunto dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (89,98%), quando excluído o refinanciamento da dívida pública mobiliária federal. As despesas relacionadas ao pagamento de Pessoal e Encargos, Outras Despesas Correntes e Inversões Financeiras efetuadas pelos órgãos sociais, tiveram desempenho superior ao verificado no conjunto. Com execução inferior observa-se a despesa referente ao pagamento de juros e encargos da dívida, investimentos e amortização da dívida.

---

<sup>6</sup> As “Reservas de Contingência” no âmbito do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT compõe-se essencialmente de Recursos Próprios Financeiros, reservados para cobrir despesas emergenciais. A criação de localizador próprio foi a solução encontrada pela Secretaria de Orçamento Federal para cumprir o mandamento legal que determina a inclusão todas as receitas do FAT, inclusive as financeiras, na proposta e na lei orçamentária.

**TABELA 3**  
**Execução orçamentária dos órgãos públicos federais sociais e do Orçamento Geral da União (Fiscal e da Seguridade Social), por grupos de natureza de despesa 2007**

Natureza de Despesa	Órgãos Sociais Federais			Orçamento Fiscal e da Seguridade Social		
	Lei + Créditos (A)	Liquidado (B)	Nível de Execução (B/A)	Lei + Créditos (C)	Liquidado (D)	Nível de Execução (D/C)
Pessoal e Encargos Sociais	34.218.863.380	33.885.096.418	99,02	128.828.213.193	126.877.763.545	98,49
Juros e Encargos da Dívida	296.472.193	181.781.219	61,31	168.183.081.652	140.311.784.028	83,43
Outras Despesas Correntes	286.123.309.054	282.663.057.195	98,79	429.174.607.329	419.918.049.892	97,84
Investimentos	15.942.320.977	12.226.845.721	76,69	42.067.842.398	34.027.116.130	80,89
Inversões Financeiras	13.291.326.023	12.657.152.007	95,23	39.549.454.035	30.786.459.445	77,84
Amortização da Dívida*	750.669.012	533.031.830	71,01	112.667.980.458	97.310.107.024	86,37
Reserva de Contingência	5.350.980.141	-	-	23.312.534.756	-	0,00
<b>Total</b>	<b>355.973.940.780</b>	<b>342.146.964.390</b>	<b>96,12</b>	<b>943.783.713.821</b>	<b>849.231.280.064</b>	<b>89,98</b>

Fonte: Siafi/STN

Elaboração: IPEA/DISOC

\* Exceto Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal

**TABELA 4**  
**Execução orçamentária dos órgãos públicos federais sociais por natureza de despesa 2007**

Órgão Federal	Pessoal e Encargos Sociais	Outras Despesas Correntes	Juros e Encargos da Dívida	Investimentos	Inversões Financeiras	Amortização da Dívida
Ministério da Saúde	98,3	96,3	71,5	60,9	99,9	87,9
Ministério da Educação	99,4	95,8	61,8	94,4	100,0	92,4
Ministério do Trabalho e Emprego	98,5	99,2		87,3	97,2	
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	97,4	99,6		73,3		
Ministério da Previdência social	99,5	99,7	33,2	53,2		39,9
Ministério do Desenvolvimento Agrário	100,0	91,1	67,0	93,7	91,0	37,9
Ministério da Cultura	92,0	80,6	95,9	54,1	99,9	94,4
Ministério das Cidades	95,6	94,0	51,5	79,5		59,7
Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente		86,9		99,2		
Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	99,2	76,2		17,7		
Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres	100,0	66,9		66,5		
Secretaria Especial dos Direitos Humanos	98,3	80,8		37,8		
Ministério da Agricultura (CONAB)					0,2	
Ministério da Fazenda (Operações de Crédito)		74,9			94,9	
<b>Total</b>	<b>99,0</b>	<b>98,8</b>	<b>61,3</b>	<b>76,7</b>	<b>95,2</b>	<b>71,0</b>

Fonte: SIAFI/STN

Elaboração: IPEA/DISO

Os dados da Tabela 4 revelam que as médias gerais encobrem diferenças setoriais importantes. Por exemplo, nas despesas com o item “Outras Despesas Correntes” se observa que o Ministério da Previdência Social teve execução de 99,7%, enquanto nas Secretarias Especiais variou de 66,9% na Secretaria de Políticas para as Mulheres a 80,8% na de Direitos Humanos. Quando se observa a execução neste item, nos ministérios, com exceção do Ministério da Cultura que executou 80,6%, verifica-se

uma execução bastante elevada, variando de 94%, no Ministério das Cidades, até 99,7% no Ministério da Previdência Social, como mencionado anteriormente.

No tocante aos Investimentos, a execução foi de 76,7%. Os Ministérios da Saúde, com 60,9%, somado aos Ministérios da Previdência Social e da Cultura, com 53,2% e 54,1%, respectivamente, ajudaram a puxar a média para baixo (ver tabela 4). No entanto, verifica-se que há maior comprometimento no desempenho de alguns órgãos onde esse grupo de despesa tem mais peso em seu orçamento, como é o caso do Ministério das Cidades e do Ministério da Saúde. Ademais, quando se observa a execução por programas, que é outro recorte analítico importante, verifica-se que o nível de execução é ainda mais diferenciado (ver anexo I).

## **5 QUAL FOI A TENDÊNCIA DO GASTO SOCIAL FEDERAL EM 2007?**

Como já lembrado na introdução desta Nota, os trabalhos realizados na Disoc/IPEA a respeito do dimensionamento e acompanhamento do Gasto Social Federal (GSF) são conduzidos sob a metodologia de Área de Atuação. Esta metodologia permite uma melhor precisão na mensuração do GSF, tanto nos seus valores totais quanto nos valores destinados a cada uma das áreas sociais, porque implica na classificação de cada um dos programas e ações da execução orçamentária federal. Porém, tal trabalho demanda tempo.

Entretanto, se o objetivo for apenas uma primeira estimativa, que antecipe a tendência observada para o GSF total em um determinado ano, talvez não seja necessária tal precisão. Em outras palavras, é perfeitamente possível realizar uma estimativa para o GSF total de modo mais rápido e oportuno, deixando o tratamento desagregado e setorial das informações orçamentárias para o momento posterior, onde se aplicará a metodologia de área de atuação em uma análise de maior fôlego.

Nos dados do GSF de 2005, apurados sob a metodologia de área de atuação, percebe-se que 82% do GSF estão concentrados nos Ministérios de Previdência, Trabalho e Emprego, Desenvolvimento Social, Saúde e Educação. Nesse sentido, uma observação mais atenta sobre estes cinco ministérios já permitiria a formação de algumas expectativas sobre a trajetória do GSF em seu conjunto – ainda que não possibilite conclusão alguma sobre os gastos setoriais, pelos motivos já apontados na introdução desta Nota<sup>7</sup>. A listagem de ministérios e secretarias especiais analisados aqui é mais extensa – em 2005, estes órgãos responderam por cerca de 84% do GSF.

Para melhor aproximar a cobertura global do enfoque adotado nesta nota em relação ao GSF apurado a partir das áreas de atuação, é necessário ainda um tratamento específico para os programas e ações normalmente apropriados na área de Benefícios a Servidores – fundamentalmente, programas e ações referentes à

---

7 Observe-se o exemplo do MEC em 2005: dos cerca de R\$ 20,6 bi liquidados, apenas R\$ 14, 1 bi (68%) são apropriados para a área de Educação. Os demais gastos do MEC são considerados sociais, mas apropriados em outras áreas, como Saúde, Alimentação e Nutrição e Cultura, com destaque para a área de Benefícios a Servidores – principalmente Previdência do Servidor Público, a que destinam R\$ 4,8 bi (23% do orçamento do MEC). Adicionalmente, R\$ 3,3 bi executados em outros ministérios são apropriados pela metodologia na área de Educação.

Previdência do Servidor Público, planos de assistência médica e salários indiretos como auxílios refeição e transporte.

Para além da listagem de órgãos coberta até aqui, também existem dispêndios com ações de benefícios a servidores em outros órgãos: ministérios e secretarias que não são típicos da área social, além dos órgãos dos poderes Legislativo e Judiciário. Conforme apresentado na Tabela 5, a seguir:

**TABELA 5**  
**Benefícios a Servidores Públicos 2007**

Em R\$ 1,00 - correntes

	Pagamento a Inativos e Pensionistas	Contribuição da União para o Custeio do Regime de Previdência do Servidor	Assistência e Serviços Médico-Hospitalares e Odontológicos a Servidores	Assistência Pré-Escolar aos Dependentes de Servidores	Auxílio-Transporte aos Servidores	Auxílio-Alimentação aos Servidores	TOTAL
<b>Órgãos Federais</b>							
<b>Legislativo</b>	<b>1.812.464.500</b>	<b>452.978.201</b>	<b>123.385.673</b>	<b>11.900.278</b>	<b>1.615.558</b>	<b>168.488.997</b>	<b>2.570.833.207</b>
<b>Judiciário</b>	<b>3.527.338.318</b>	<b>1.933.918.915</b>	<b>266.152.289</b>	<b>61.628.294</b>	<b>16.215.328</b>	<b>499.347.070</b>	<b>6.304.600.214</b>
<b>Executivo</b>	<b>43.585.530.821</b>	<b>5.980.520.778</b>	<b>1.723.019.497</b>	<b>98.512.251</b>	<b>475.301.844</b>	<b>1.352.220.425</b>	<b>53.215.105.616</b>
Servidores de Órgãos Sociais	13.036.382.448	3.069.449.552	436.693.086	35.384.485	256.856.257	551.658.055	17.386.423.883
Servidores Cíveis dos demais Órgãos	12.902.879.601	2.911.071.226	394.624.652	63.127.766	218.445.587	408.200.059	16.898.348.891
Servidores Militares	17.646.268.772	-	891.701.759	-	-	392.362.311	18.930.332.842
<b>Subtotal</b>	<b>48.925.333.639</b>	<b>8.367.417.894</b>	<b>2.112.557.459</b>	<b>172.040.823</b>	<b>493.132.730</b>	<b>2.020.056.492</b>	<b>62.090.539.037</b>
<b>Transferências a outros entes</b>							
<b>Transferências ao estado de Mato Grosso, extintos estados e territórios e extinta via férrea do RS</b>	<b>1.427.648.706</b>	<b>148.821.158</b>	<b>5.554.895</b>	<b>1.094.260</b>	<b>5.394.443</b>	<b>36.765.763</b>	<b>1.625.279.225</b>
<b>Fundo Constitucional do DF</b>	<b>1.904.413.257</b>	-	<b>30.170.332</b>	<b>10.767.542</b>	<b>28.218.050</b>	<b>180.100.131</b>	<b>2.153.669.312</b>
Segurança Pública	821.821.367	-	30.170.332	10.767.542	263.990	128.238.579	991.261.810
Saúde e Educação	1.082.591.890	-	-	-	27.954.060	51.861.552	1.162.407.502
<b>Subtotal</b>	<b>3.332.061.963</b>	<b>148.821.158</b>	<b>35.725.227</b>	<b>11.861.802</b>	<b>33.612.493</b>	<b>216.865.894</b>	<b>3.778.948.537</b>
<b>GERAL</b>	<b>52.257.395.602</b>	<b>8.516.239.052</b>	<b>2.148.282.686</b>	<b>183.902.625</b>	<b>526.745.223</b>	<b>2.236.922.386</b>	<b>65.869.487.574</b>

Fonte: SIAFI/ST

Elaboração: IPEA/DISOC

Ou seja, nos dados analisados nas seções anteriores, e que corresponderiam a 84% do Gasto Social Federal, estão contemplados apenas uma parte das despesas com benefícios sociais aos servidores públicos: cerca de R\$ 17,4 bilhões, quando o total dos gastos com esse tipo de programa/ação alcança os R\$ 62 bi.

Acrescentem-se, também, outros dois fatos relevantes, quais sejam: (i) o pagamento por parte da União de salários e outros benefícios a servidores ativos e inativos de extintos territórios e assemelhados; e (ii) as características peculiares do Distrito Federal, com o Fundo Constitucional do Distrito Federal - FCDF, cuja finalidade é a de prover os recursos necessários à organização e manutenção da polícia

civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação. Do valor de R\$ 6,1 bilhões transferido a esse fundo, 51% são relativos à assistência financeira para realização de serviços públicos de saúde e educação (R\$ 3,1 bilhões).

Após estas ressalvas, podemos finalmente concluir a tarefa proposta para seção 4, que é estimar um valor global e preliminar para o Gasto Social Federal de 2007. Combinando as informações apresentadas no Quadro 1, sobre a Execução Orçamentária dos órgãos selecionados como típicos da área social, com as informações sobre as despesas com programas e ações de benefícios a servidores, da Tabela 5, chegamos ao Quadro 2, a seguir<sup>8</sup>:

**QUADRO 2**  
**Gasto Social Federal – Estimativa 2007**

Em R\$ correntes

<i>Órgãos Públicos Federais da Área Social</i>	<b>342.146.964.395</b>
<i>Benefícios a Servidores - demais órgãos</i>	<b>44.704.115.154</b>
<i>Transferências a Inativos e Pensionistas de outros Entes</i>	<b>1.625.279.225</b>
<i>Fundo Constitucional do Distrito Federal</i>	<b>2.153.669.312</b>
<b>Gasto Social Federal - estimativa</b>	<b>390.630.028.086</b>

Fonte: SIAFI/STN      Elaboração DISOC/IPEA

**TABELA 6**  
**Gasto Social Federal\* – 1995 a 2006 e Estimativa 2007**

Em R\$ Milhões correntes

Anos	GSF	PIB	GSF/PIB (%)
1995	79.324	705.641	11,24
1996	92.705	843.966	10,98
1997	108.073	939.147	11,51
1998	119.975	979.276	12,25
1999	129.506	1.065.000	12,16
2000	148.088	1.179.482	12,56
2001	169.214	1.302.136	13,00
2002	190.892	1.477.822	12,92
2003	220.161	1.699.948	12,95
2004	256.292	1.941.498	13,20
2005	296.752	2.147.944	13,82
2006	340.011	2.332.936	14,57
2007	390.630	2.558.800	15,27

\* dados do GSF para 1995 a 2005, apurados pela metodologia de Área de Atuação, publicados em Castro et alli (2008); dados do GSF para 2006, resultados preliminares apurados pela metodologia de Área de Atuação; dados do GSF para 2007, estimados para esta nota técnica.

Fonte: SIAFI/STN  
Elaboração Disoc/IPEA.

8 Os R\$ 44,7 bilhões apresentados como o volume despendido com benefícios a servidores nos órgãos públicos federais que não foram considerados sociais correspondem ao total das despesas com programas/ações de benefícios a servidores – R\$ 62,1 bi -, menos os gastos com benefícios a servidores nos órgãos sociais – R\$ 17,4 bi (v. tabela 5). Isto porque, logicamente, estes últimos já estão incluídos nos gastos totais dos órgãos públicos federais sociais, no montante de R\$ 342,1 bi (v. Quadro 1).

A comparação desta estimativa com a trajetória do GSF dos anos anteriores permite antecipar algumas tendências, ainda que muito gerais – v. Tabela 6. É fundamental perceber, primeiramente, que persiste a aceleração do crescimento do GSF ocorrida a partir de 2005. Conhecer especificamente quais os setores sociais lideram esse movimento exige aguardar o estudo completo por área de atuação, mas já podemos constatar que se confirma o caráter pró-cíclico do Gasto Social Federal apontado em Castro et alli (2008) – a inflexão na trajetória do GSF ocorre justamente quando se elevam as taxas de crescimento econômico e de formalização do mercado de trabalho. Este caráter pró-cíclico do GSF merece, com certeza, maior atenção da agenda de pesquisa em políticas públicas, com todas as virtudes e problemas que proporciona. E há que se pensar também na sustentabilidade desse ritmo de crescimento. Consideramos necessário este crescimento para o enfrentamento da dívida social desta nação, e justamente por isso devemos estar atentos às possibilidades de expansão das políticas sociais frente ao regime fiscal e tributário vigente.

## 6 CONCLUSÃO

Conforme observado, o nível de execução orçamentária dos principais órgãos da área social do governo federal é superior à média de execução verificada no conjunto dos órgãos constantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social: 96,1% e 90%, respectivamente. Observa-se, também, em quase todos os órgãos, um maior índice de execução das despesas com pessoal e encargos sociais. Analisando-se os gastos com “Outras Despesas Correntes” que correspondem à maior parte do orçamento desses órgãos sociais (82,6%) verifica-se que, embora a execução tenha ficado no patamar de 98,8%, ela varia muito de órgão para órgão ou de programa para programa.

Quanto aos investimentos a média da execução, da ordem de 76,7%, pode até ser considerada satisfatória. No entanto, apresenta grandes variações percentuais entre os órgãos, evidenciando em alguns casos um forte constrangimento dessa despesa. Como destaques negativos podem ser citados os Ministérios da Cultura e da Saúde, com execução de 54,1% e 60,9%, respectivamente. A execução desses dois ministérios, bem abaixo da média geral mostra-se mais danosa tendo em vista que esse grupo de despesa tem um peso grande dentro dos respectivos orçamentos, 25% para o Ministério da Cultura e 9% para o Ministério da Saúde. Olhando por trás desses índices verificamos que em algumas ações dos respectivos ministérios o prejuízo foi maior<sup>9</sup>. O que demonstra, também, a grande oscilação do desempenho dentre as ações.

---

9 Como exemplo, no Ministério da Saúde, a ação “Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde” tinha alocado nesse item o valor de R\$ 544 milhões e a execução foi de R\$ 227 milhões (42%), para a ação “Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde” a alocação era de R\$ 959 milhões e a execução foi de R\$ 432 milhões (45%) e por último, para a “Estruturação dos Serviços de Hematologia e Hemoterapia” foram alocados R\$ 45 milhões e a execução foi de apenas R\$ 18 milhões (40%).

Quanto ao Ministério da Cultura, o impacto verificado é bem maior. Como exemplo, para a ação “Instalação de Espaços Culturais” do Programa Engenho das Artes, foram autorizados gastos da ordem de R\$ 84 milhões. Porém, a execução foi de apenas R\$ 15 milhões, o que representa um índice de menos de 18%. Para a “Modernização de Bibliotecas Públicas” cuja autorização era de R\$ 5 milhões, a execução ficou em R\$ 459 mil, menos de 10%.

No que se refere a estimativa para o Gasto Social Federal para o ano de 2007, confirmou-se a expectativa de crescimento. Mais que isso, verificou-se que persiste a aceleração do crescimento do GSF iniciada em 2005. Caso os estudos posteriores, realizados sob a metodologia de área de atuação, confirmem esta estimativa, o caráter pró-cíclico do GSF estaria reforçado, o que certamente é uma questão importante para discussão das políticas sociais.



## REFERÊNCIAS

CASTRO, J. A. et alli. *Análise da Evolução e Dinâmica do Gasto Social Federal: 1995/2001*. Texto para Discussão n. 988. IPEA: Brasília, 2003.

CASTRO, J., CARDOSO Jr., J.C.- *Políticas Sociais no Brasil: evolução do gasto social federal no período 1995/2002*. in **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil contemporâneo**. IPEA: Brasília, 2005.

CASTRO, J., RIBEIRO, J., CHAVES, J. DUARTE, B., SIMÕES, H. - *Gasto Social e Política Macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995-2005*. Texto para discussão n. 1324. IPEA: Brasília, 2008.

FERNANDES, M. A. et alli. - *Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal, 1994-1996*. Textos para Discussão, 547. IPEA: Brasília, 1998.