

| | |
|---------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| Título do capítulo | CAPÍTULO 5 – GASTO SOCIAL FEDERAL: UMA ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE 2009 |
| Autores(as) | José Valente Chaves José Aparecido Ribeiro |
| DOI | |

| | |
|--------------------------|---------------------------------------------------------------------------|
| Título do livro | BRASIL EM DESENVOLVIMENTO 2010: ESTADO, PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS |
| Organizadores(as) | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada |
| Volume | 1 |
| Série | Brasil: o Estado de uma Nação |
| Cidade | Brasília |
| Editora | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) |
| Ano | 2010 |
| Edição | 1ª |
| ISBN | 978-85-7811-068-0 |
| DOI | |

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2018

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

GASTO SOCIAL FEDERAL: UMA ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE 2009

1 APRESENTAÇÃO

Neste capítulo analisa-se brevemente a execução orçamentária do exercício de 2009, buscando-se iluminar especificamente a trajetória dos gastos de ministérios e outros órgãos sociais. Os recursos aplicados nos programas e ações a cargo destes órgãos serão aqui abordados em três aspectos: *i*) volume – qual o montante de recursos aplicado pelos órgãos responsáveis pela área social; *ii*) nível de execução – quanto dos recursos autorizados¹ foi de fato executado; e *iii*) perfil – qual a composição destas despesas.

Adicionalmente, na quarta seção serão apresentadas também informações sobre as despesas com benefícios sociais a servidores públicos – fundamentalmente previdência e assistência médica, mas também determinados auxílios assistenciais e salários indiretos –, que estão dispersas pelos ministérios responsáveis pelas áreas não sociais do governo federal. Tais despesas devem ser recuperadas para que seja possível elaborar-se uma estimativa do total do gasto social federal (GSF) em 2009.

Os estudos realizados pela Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea a respeito do dimensionamento e do 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 à 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 destinados a distintos objetivos sociais. 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, sofrem descontinuidade e são, por vezes, recriados – ou seja, construir um conjunto de informações que atravessasse vários anos e gestões seria inviável sob um enfoque institucional. A este respeito, para maiores detalhes podem-se consultar Fernandes *et al.* (1998), Castro *et al.* (2003; 2008) e Castro, Ribeiro e Chaves (2007).

Por sua vez, a melhor qualidade e a maior precisão obtidas ao se 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 gasto social federal apresentam defasagem de dois anos. Assim, aqui se retorna a um enfoque institucional, para que se tenha uma primeira análise sobre o gasto social federal no ano imediatamente anterior ao estudo.

1. Lei Orçamentária Anual (LOA), mais alterações aditivas ou supressivas aprovadas após sua publicação.

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. Neste sentido, são considerados pertencentes à área social os seguintes ministérios e secretarias especiais: Saúde (MS), Educação (MEC), Trabalho e Emprego (MTE), Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Previdência Social (MPS), Desenvolvimento Agrário (MDA), Cidades, Cultura (MinC), Arquivo Nacional, Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) e Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA). Além das atividades desenvolvidas por estes órgãos públicos, acrescentam-se as operações de crédito que constam do orçamento do Ministério da Fazenda (MF) e que se destinam às áreas de desenvolvimento agrário, educação, saúde e habitação.

2 QUAL O MONTANTE DE RECURSOS APLICADO PELOS ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS PELA ÁREA SOCIAL NO ANO DE 2009?

Em 2009, foram executados pelos órgãos públicos federais da área social recursos da ordem de R\$ 442 bilhões, o que corresponde a 31,2% da execução do orçamento fiscal e do orçamento da seguridade social da União. Ou a 38,3%, se não se considerar o valor de 261,5 bilhões referente ao refinanciamento da dívida pública mobiliária federal – a chamada “rolagem da dívida”. Em relação ao produto interno bruto (PIB) divulgado para 2009,² os recursos envolvidos representaram cerca de 14,1%. Conforme pode ser visto na tabela 1, a absoluta maioria dos recursos executados na área social (94,6%) ficou concentrada em apenas cinco ministérios: Previdência Social (53,8%), Saúde (14,2%), Trabalho e Emprego (9,5%), Educação (9,4%) e Desenvolvimento Social e Combate à Fome (7,5%).

TABELA 1
Orçamento dos órgãos públicos federais da área social – execução (2009 e 2008)
(Em R\$ bilhões correntes)

| Órgãos Federais | 2009 | | 2008 | |
|-------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | Liquidado | % | Liquidado | % |
| Ministério da Previdência Social | 238,1 | 53,8 | 211,0 | 55,8 |
| Ministério da Saúde | 62,9 | 14,2 | 54,1 | 14,3 |
| Ministério do Trabalho e Emprego | 42,2 | 9,5 | 35,4 | 9,4 |
| Ministério da Educação | 41,8 | 9,4 | 33,0 | 8,7 |
| Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome | 33,3 | 7,5 | 28,8 | 7,6 |
| Demais Órgãos (*) | 24,0 | 5,4 | 15,7 | 4,2 |
| Total | 442,4 | 100,0 | 378,1 | 100,0 |

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi)/Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Elaboração: Ipea/Disoc.

Nota: ¹ Ministérios do Desenvolvimento Agrário, da Cultura, das Cidades e da Fazenda (operações oficiais de crédito). Arquivo Nacional, Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA) e secretarias especiais de Política de Promoção da Igualdade Racial, de Políticas para as Mulheres, e dos Direitos Humanos.

2. O PIB de 2008 foi calculado em R\$ 3.143,0 bilhões (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 (82,9%) é absorvida por *outras despesas correntes* (tabela 2). Seguem-se as despesas com *pessoal* (10%). Apenas 3,3% dos recursos se destinam a investimentos, ou seja, à ampliação dos equipamentos sociais (isto é, escolas, universidades, hospitais, redes de saneamento, creches, asilos, abrigos etc.). Por fim, 3,7% se referem a *inversões financeiras, juros e encargos, e amortização da dívida*. O box 1 apresenta um detalhamento dos itens que compõem os grupos de natureza da despesa.

TABELA 2
Execução orçamentária dos órgãos públicos federais sociais – participação por natureza de despesa (2009)

| Órgão federal | Pessoal e encargos sociais | Outras despesas correntes | Juros e encargos da dívida | Investimentos | Inversões financeiras | Amortização da dívida | Total |
|------------------------------------------------------------------|----------------------------|---------------------------|----------------------------|---------------|-----------------------|-----------------------|--------------|
| Ministério da Saúde | 17,9 | 76,4 | 0,0 | 5,4 | 0,1 | 0,1 | 100,0 |
| Ministério da Educação | 49,6 | 39,1 | 0,0 | 10,9 | 0,2 | 0,1 | 100,0 |
| Ministério do Trabalho e Emprego | 5,0 | 72,1 | - | 0,1 | 22,8 | - | 100,0 |
| Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome | 0,1 | 99,4 | - | 0,5 | - | - | 100,0 |
| Ministério da Previdência social | 4,1 | 95,7 | 0,0 | 0,2 | 0,0 | 0,0 | 100,0 |
| Ministério do Desenvolvimento Agrário | 21,8 | 28,8 | 0,3 | 22,1 | 26,4 | 0,5 | 100,0 |
| Ministério da Cultura | 26,9 | 54,1 | 0,3 | 11,1 | 7,0 | 0,6 | 100,0 |
| Ministério das Cidades | 2,7 | 42,6 | 0,2 | 54,1 | 0,2 | 0,3 | 100,0 |
| Arquivo Nacional | 76,7 | 22,3 | - | 1,0 | - | - | 100,0 |
| Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente | - | 95,6 | - | 4,4 | - | - | 100,0 |
| Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial | 16,7 | 81,1 | - | 2,2 | - | - | 100,0 |
| Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres | 5,6 | 60,7 | - | 33,7 | - | - | 100,0 |
| Secretaria Especial dos Direitos Humanos | 6,1 | 65,1 | - | 28,8 | - | - | 100,0 |
| Ministério da Fazenda (Operações de Crédito) | - | 27,8 | - | - | 72,2 | - | 100,0 |
| TOTAL | 10,0 | 82,9 | 0,0 | 3,3 | 3,6 | 0,1 | 100,0 |

Fonte: Siafi/STN.

Elaboração: Ipea/Disoc.

3 QUANTO DOS RECURSOS AUTORIZADOS FOI DE FATO EXECUTADO?

No ano de 2009, a execução orçamentária – orçamento liquidado sobre o autorizado (lei + créditos) – do conjunto dos órgãos públicos federais da área social foi de 96,5%, média geral ligeiramente superior aos 95,8% alcançados em 2008. Naturalmente, este desempenho não se mostrou homogêneo para as diferentes pastas, como mostra a tabela 3.

TABELA 3
Gasto dos órgãos públicos federais da área social (2009)
 (Em R\$ milhões correntes)

| Órgãos Federais Selecionados | 2009 | | | 2008 | | |
|------------------------------------------------------------------|----------------------|------------------|-------------|----------------------|------------------|-------------|
| | Lei + Crédito (A) | Liquidado (B) | % (B/A) | Lei + Crédito (C) | Liquidado (D) | % (D/C) |
| Ministério da Saúde | 64.328,4 | 62.908,3 | 97,8 | 56.736,4 | 54.111,7 | 95,4 |
| Ministério da Educação | 45.283,2 | 41.798,9 | 92,3 | 34.820,1 | 33.014,1 | 94,8 |
| Ministério do Trabalho e Emprego | 46.253,0 | 42.186,5 | 91,2 | 40.877,0 | 35.360,3 | 86,5 |
| Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome | 34.330,8 | 33.335,6 | 97,1 | 29.123,3 | 28.845,2 | 99,0 |
| Ministério da Previdência Social | 241.334,0 | 238.142,1 | 98,7 | 211.985,8 | 211.032,9 | 99,6 |
| Ministério do Desenvolvimento Agrário | 4.619,8 | 3.774,2 | 81,7 | 4.725,0 | 3.380,7 | 71,5 |
| Ministério da Cultura | 1.389,8 | 1.222,2 | 87,9 | 1.334,5 | 982,6 | 73,6 |
| Ministério das Cidades | 15.314,8 | 13.895,2 | 90,7 | 8.728,3 | 6.891,4 | 79,0 |
| Arquivo Nacional | 58,4 | 55,6 | 95,3 | 48,7 | 47,3 | 97,1 |
| Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente | 51,7 | 40,2 | 77,8 | 42,1 | 30,7 | 72,9 |
| Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial | 40,6 | 26,3 | 64,8 | 37,5 | 24,5 | 65,4 |
| Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres | 77,0 | 73,8 | 95,8 | 61,4 | 55,9 | 91,0 |
| Secretaria Especial dos Direitos Humanos | 191,2 | 163,2 | 85,3 | 166,8 | 132,1 | 79,2 |
| Ministério da Fazenda (Operações Oficiais de Crédito) | 5.163,2 | 4.749,7 | 92,0 | 5.295,2 | 4.171,7 | 78,8 |
| Desenvolvimento Agrário | 3.764,8 | 3.351,8 | 89,0 | 4.115,6 | 2.746,4 | 66,7 |
| Educação | 1.387,1 | 1.387,0 | 100,0 | 1.169,1 | 1.169,1 | 100,0 |
| Saúde | 11,4 | 10,8 | 95,4 | 10,6 | 8,5 | 80,4 |
| Habitação | - | - | - | 450,0 | 247,6 | 55,0 |
| Ministério da Agricultura (Conab) | | | | 99,6 | 0,1 | 0,1 |
| Desenvolvimento Agrário | - | - | - | 99,6 | 0,1 | 0,1 |
| Total Geral | 458.435,9 | 442.371,7 | 96,5 | 393.982,2 | 378.081,1 | 96,0 |

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.

- 1) Com execução superior à média geral se situam três órgãos públicos federais que apresentaram desempenho entre 97,1 e 98,7%. Trata-se dos ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Saúde e da Previdência Social, cujas principais despesas correspondem a transferências quase que automáticas, como é

o caso dos benefícios previdenciários e assistenciais, da atenção básica em saúde e do Programa Bolsa Família. Nota-se que os percentuais de execução do MDS e do MPS caíram ligeiramente em comparação com o exercício de 2008, quando estavam acima de 99%. Mas em compensação houve maior execução no MS, que se elevou dos 95,4% de 2008 para 97,8% em 2009.

Estes três ministérios possuem grande expressividade orçamentária, sendo responsáveis por cerca de 75,5% de todo o gasto dos órgãos sociais realizado pelo governo federal em 2009. Aliás, no âmbito destes ministérios, os recursos se concentram fortemente em algumas grandes ações: aposentadorias e pensões constantes do orçamento do Ministério da Previdência Social – área urbana no valor de R\$ 147,7 bilhões, área rural no valor de R\$ 46,4 bilhões, e aposentadorias especiais no valor de R\$ 6,7 bilhões; o Benefício de Prestação Continuada à Pessoa Idosa e à Pessoa Portadora de Deficiência (BPC-Loas), R\$ 16,9 bilhões; a transferência de renda com condicionalidades (Bolsa Família), R\$ 11,8 bilhões, que estão sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; o Piso de Atenção Básica Variável – Saúde da Família, R\$ 5,2 bilhões; o Piso de Atenção Básica – Fixo, R\$ 3,4 bilhões; e a Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade, R\$ 24,9 bilhões, que estão sob a responsabilidade do Ministério da Saúde. Somadas, estas ações correspondem a cerca de 60% de todo o gasto dos órgãos sociais.

- 2) Um segundo grupo apresentou desempenho entre 85,3% e 97,1% de execução. Neste caso estão o Ministério das Cidades, o Ministério da Cultura, o Ministério do Trabalho e Emprego, o Ministério da Educação, o Arquivo Nacional, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos e o Ministério da Fazenda (operações oficiais de crédito). Destaca-se a situação da pasta do Trabalho e Emprego, que conta com um orçamento da ordem de R\$ 46,3 bilhões, no qual estão incluídos mais de R\$ 1,5 bilhão como *reserva de contingência*,³ que não foi utilizado em 2009 – valor menor do que os R\$ 4 bilhões de 2008, o que indica que parte importante das reservas de contingência foi mobilizada no contexto de crise que marcou o ano de 2009.

Uma novidade importante é a presença do Ministério das Cidades neste grupo de execução intermediária. Tradicionalmente, este ministério apresenta percentuais mais baixos de execução, entre outras razões por concentrar suas despesas em *investimentos* – rubrica de mais difícil execução do que *pessoal* ou *outras despesas correntes*. Porém, neste ano, além de dobrar o seu volume executado de recursos – de R\$ 6,9 bilhões em 2008 para R\$ 13,9 bilhões em 2009 –, houve uma mudança importante no perfil das despesas deste ministério, com um volume bastante maior aplicado por meio da rubrica *outras despesas correntes*, o que permitiu alcançar-se maior nível de execução

3. *Reserva de contingência* no âmbito do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) compõe-se essencialmente de recursos próprios financeiros, reservados para cobertura de 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 de todas as receitas do FAT, inclusive as financeiras, na proposta e na lei orçamentária.

mesmo com o crescimento rápido e substantivo dos recursos disponibilizados a seus programas.⁴ Destaque-se, ademais, que a execução dos investimentos, isoladamente, também melhorou consideravelmente neste ministério, frente a 2008.

- 3) Com execução inferior a 82%, encontram-se, além do Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, que são vinculados à Presidência da República. Novamente, o menor índice de execução ficou por conta da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, 64,8%, tendo em vista que as ações Apoio a Iniciativas para a Promoção da Igualdade Racial e Fomento ao Desenvolvimento Local para Comunidades Remanescentes de Quilombos, com execução de 61% e 56%, respectivamente, representam dois terços do orçamento desta secretaria.

4 QUAL A COMPOSIÇÃO DA DESPESA DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS SOCIAIS?

Na tabela 4, observa-se que, em termos percentuais, os gastos na área social (96,5%) tiveram desempenho superior ao conjunto dos orçamentos fiscal e da seguridade social (88,8%), quando excluído o refinanciamento da dívida pública mobiliária federal. As despesas relacionadas a outras despesas correntes, investimentos e inversões financeiras efetuadas pelos órgãos sociais tiveram desempenho superior ao verificado no conjunto. Com execução inferior observa-se a despesa referente ao pagamento da amortização e de juros e encargos da dívida.

TABELA 4
Execução orçamentária dos órgãos públicos federais sociais e do orçamento geral da União (fiscal e da seguridade social), por grupos de natureza de despesa (2009)
(Em R\$ milhões correntes)

| 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 | 46.210,9 | 45.478,1 | 98,4 | 169.163,6 | 167.066,3 | 98,8 |
| Juros e encargos da dívida | 112,4 | 74,7 | 66,5 | 164.928,4 | 124.609,2 | 75,6 |
| Outras despesas correntes | 372.976,6 | 365.111,4 | 97,9 | 562.025,7 | 526.781,4 | 93,7 |
| Investimentos | 21.013,4 | 17.195,5 | 81,8 | 57.068,3 | 45.848,8 | 80,3 |
| Inversões financeiras | 16.239,2 | 14.341,6 | 88,3 | 49.184,7 | 34.153,8 | 69,4 |
| Amortização da dívida* | 198,7 | 170,3 | 85,7 | 277.967,2 | 256.373,2 | 92,2 |
| Reserva de contingência | 1.684,6 | - | - | 20.461,2 | - | 0,0 |
| Total | 458.435,9 | 442.371,7 | 96,5 | 1.300.799,0 | 1.154.832,6 | 88,8 |

Fonte: Siafi/STN.

Elaboração: Ipea/Disoc.

*Exceto refinanciamento da dívida pública mobiliária federal.

4. Tanto o crescimento no volume de recursos quanto a mudança de perfil podem ser atribuídos ao programa Minha Casa Minha Vida (MP nº 459, convertida na Lei nº 11.977, de julho de 2009), que estabeleceu a possibilidade de a União transferir vultosos recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial e ao Fundo de Desenvolvimento Social, e também conceder subvenções econômicas aos beneficiários dos projetos de interesse social em áreas urbanas e rurais. Em conjunto, os recursos transferidos no âmbito destas novas ações significaram um acréscimo de mais de R\$ 5,2 bilhões na execução do Ministério das Cidades, em relação a 2008, por meio da rubrica *outras despesas correntes*. Por sua vez, do lado da rubrica *investimentos*, o valor adicional de cerca de R\$ 1.5 bilhão foi destinado principalmente a ações de saneamento básico – água, esgoto, águas pluviais, e urbanização de assentamentos precários.

TABELA 5
Execução orçamentária dos órgãos públicos federais sociais por natureza de despesa (2009)

| Órgão federal | Pessoal e encargos sociais | Outras despesas correntes | Juros e encargos da dívida | Investimentos | Inversões financeiras | Amortização da dívida |
|------------------------------------------------------------------|----------------------------|---------------------------|----------------------------|---------------|-----------------------|-----------------------|
| Ministério da Saúde | 99,5 | 99,0 | 84,4 | 80,0 | 100,0 | 99,4 |
| Ministério da Educação | 97,6 | 90,8 | 88,6 | 79,9 | 72,2 | 91,8 |
| Ministério do Trabalho e Emprego | 99,7 | 95,8 | - | 52,8 | 89,0 | - |
| Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome | 95,9 | 97,5 | - | 57,2 | - | - |
| Ministério da Previdência Social | 99,0 | 98,8 | 47,8 | 56,5 | 7,7 | 73,7 |
| Ministério do Desenvolvimento Agrário | 99,6 | 68,8 | 32,2 | 91,8 | 81,5 | 75,5 |
| Ministério da Cultura | 97,5 | 88,3 | 98,4 | 65,7 | 99,6 | 92,9 |
| Ministério das Cidades | 90,7 | 96,9 | 82,8 | 86,6 | 97,9 | 74,9 |
| Arquivo Nacional | 96,3 | 93,3 | - | 72,6 | - | - |
| Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente | - | 79,5 | - | 53,5 | - | - |
| Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial | 99,4 | 60,7 | - | 55,5 | - | - |
| Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres | 94,9 | 94,9 | - | 97,5 | - | - |
| Secretaria Especial dos Direitos Humanos | 99,2 | 83,6 | - | 86,8 | - | - |
| Ministério da Fazenda (Operações de crédito) | - | 100,0 | - | - | 89,2 | - |
| Total | 98,4 | 97,9 | 66,5 | 81,8 | 88,3 | 85,7 |

Fonte: Siafi/STN.

Elaboração: Ipea/Disoc.

Os dados da tabela 5 revelam que as médias gerais encobrem diferenças setoriais importantes. Por exemplo, nos dispêndios com o item *outras despesas correntes* observa-se que o Ministério da Saúde teve execução de 99,0%, enquanto nas secretarias especiais o indicador variou de 60,7% na Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial a 94,9% na de Políticas para as Mulheres. Quando se observa a execução neste item, nos ministérios, com exceção dos ministérios do Desenvolvimento Agrário, da Cultura e da Educação, que apresentaram execução entre 68,8% e 90,8%, verifica-se uma execução bastante elevada, variando de 95,8%, no Ministério do Trabalho e Emprego, até 99% no Ministério da Saúde, conforme mencionado.

No tocante aos investimentos, a execução foi de 81,8% – bem superior aos 75,8% alcançados em 2008. Os ministérios das Cidades e do Desenvolvimento Agrário, com 86,6% e 91,8%, respectivamente, ajudaram a puxar a média para cima. O Ministério da Saúde melhorou sua *performance* em 2009, atingindo 80% de execução frente aos 66% do ano anterior. Por seu turno, a execução dos investimentos nos ministérios do Trabalho e Emprego, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e da Previdência Social persiste em níveis ainda baixos – 52,8%, 57,2% e 56,5%, respectivamente.

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 conjunto do gasto social, 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, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Banco Interamericano de Desenvolvimento (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 (RGPS); 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; pagamentos de seguro-desemprego; além das típicas despesas com fornecedores de serviços e de materiais de consumo necessários à implementação e gestão das políticas públicas.

(Continua)

(Continuação)

4. Investimentos

Despesas com o planejamento e a execução de obras – inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à sua realização – 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 se existem ou não esforços para 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.

5 QUAL FOI A TENDÊNCIA DO GASTO SOCIAL FEDERAL EM 2009?

Os trabalhos realizados na Disoc/Ipea a respeito do dimensionamento e acompanhamento do GSF são conduzidos sob a metodologia de área de atuação. Esta metodologia permite mensuração mais precisa, tanto dos 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.

Nos dados do GSF de 2006, apurados sob a metodologia de área de atuação, percebe-se que mais de 83% dos gastos 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 acerca da trajetória do GSF em seu conjunto – ainda que não possibilitasse conclusão alguma em termos desagregados.⁵ Ademais, a listagem de ministérios e secretarias especiais analisados neste texto incorpora órgãos além destes cinco ministérios, o que permite ampliar o percentual supracitado. Para melhor se aproximar a cobertura global do enfoque adotado neste capítulo em relação ao GSF apurado a partir das áreas de atuação é necessário, porém, um tratamento específico para os programas e ações normalmente apropriados na área de benefícios a servidores –

5. Observe-se o exemplo do MEC em 2006: dos cerca de R\$ 23,9 bilhões liquidados, apenas R\$ 15,7 bilhões (65,7%) são apropriados para a área de *educação*. Os demais gastos são considerados não sociais ou sociais e 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 se destinam R\$ 4,5 bilhões (18,83% do orçamento do MEC). Adicionalmente, R\$ 3,5 bilhões executados em outros ministérios são apropriados pela metodologia na área de *educação*.

fundamentalmente, programas e ações referentes à previdência do servidor público, planos de assistência médica e salários indiretos (como auxílios para refeição e transporte).

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 pertencentes aos poderes Legislativo e Judiciário, conforme apresentado na tabela 6.

TABELA 6
Benefícios a servidores públicos (2009)

(Em R\$ milhões 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 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|-----------------|
| Órgãos federais | | | | | | | |
| Legislativo | 1.879,6 | 492,8 | 103,9 | 13,3 | 1,9 | 188,8 | 2.680,3 |
| Judiciário | 4.226,2 | 2.461,8 | 332,8 | 68,8 | 12,9 | 620,8 | 7.723,4 |
| Executivo | 55.770,6 | 8.136,4 | 2.187,3 | 136,9 | 623,7 | 1.493,9 | 68.348,8 |
| Servidores de órgãos sociais | 16.670,6 | 4.071,9 | 589,8 | 34,0 | 240,3 | 570,2 | 22.176,7 |
| Servidores civis dos demais órgãos | 16.748,2 | 4.064,5 | 481,8 | 102,9 | 383,4 | 484,7 | 22.265,5 |
| Servidores militares | 22.351,8 | - | 1.115,8 | - | - | 439,0 | 23.906,6 |
| Subtotal | 61.876,5 | 11.090,9 | 2.624,1 | 219,0 | 638,5 | 2.303,5 | 78.752,5 |
| Transferências a outros entes | | | | | | | |
| Transferências ao estado de Mato Grosso, a extintos territórios e à extinta Via Férrea do RS | 1.736,7 | 153,4 | 5,4 | 0,9 | 2,4 | 31,6 | 1.930,3 |
| Fundo Constitucional do DF | 2.690,5 | 16,0 | 70,5 | 9,5 | 19,4 | 185,9 | 2.975,8 |
| Segurança pública | 1.103,7 | - | 70,5 | 9,5 | 0,3 | 125,5 | 1.309,4 |
| Saúde | 482,8 | - | - | - | 19,2 | 60,4 | 562,4 |
| Educação | 1.104,1 | - | - | - | - | - | 1.104,1 |
| Subtotal | 4.427,2 | 169,4 | 75,8 | 10,5 | 21,8 | 217,5 | 4.906,1 |
| GERAL | 66.303,6 | 11.260,3 | 2.699,9 | 229,5 | 660,3 | 2.521,1 | 83.658,7 |

Fonte: Siafi/STN.

Elaboração: Ipea/Disoc.

Ou seja, nos dados analisados nas seções anteriores, e que corresponderiam a 87,8% do GSF, estão contempladas apenas uma parte das despesas com benefícios sociais aos servidores públicos – cerca de R\$ 22,2 bilhões, quando o total dos gastos com este tipo de despesa alcança R\$ 83,7 bilhões.

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, a que se destina 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\$ 7,6 bilhões transferido a este fundo, 48,7% são relativos à assistência financeira para realização de serviços públicos de saúde e educação (R\$ 3,7 bilhões). Após estas ressalvas, pode-se finalmente concluir a tarefa proposta para a seção 4, que é estimar um valor global e preliminar para o gasto social federal de 2009. Combinando-se as informações apresentadas na tabela 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 6, chega-se ao quadro 1.⁶

QUADRO 1
Gasto social federal – estimativa (2009)
(Em R\$ milhões)

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| Órgãos públicos federais da área social | 442.371.699.004 |
| Benefícios a servidores - demais órgãos | 56.575.798.916 |
| Transferências a inativos e pensionistas e demais benefícios a servidores de outros entes | 1.930.305.934 |
| Fundo Constitucional do Distrito Federal - inativos e pensionistas e demais benef. a servidores | 2.975.836.857 |
| Gasto social federal - estimativa | 503.853.640.711 |

Fonte: Siafi/STN.
Elaboração Disoc/lpea

TABELA 7
Gasto social federal – 1995 a 2006 e 2007 a 2009

| Anos | GSF (R\$ milhões correntes) | PIB | GSF/PIB (%) | GSF (R\$ milhões de 2009, corrigidos pelo IPCA médio) |
|------|--------------------------------|-----------|----------------|----------------------------------------------------------|
| 1995 | 79.324 | 705.641 | 11,24 | 206.109 |
| 1996 | 92.705 | 843.966 | 10,98 | 208.089 |
| 1997 | 108.073 | 939.147 | 11,51 | 226.871 |
| 1998 | 119.975 | 979.276 | 12,25 | 244.056 |
| 1999 | 129.506 | 1.065.000 | 12,16 | 251.237 |
| 2000 | 148.088 | 1.179.482 | 12,56 | 268.382 |
| 2001 | 169.214 | 1.302.136 | 13,00 | 287.035 |
| 2002 | 190.892 | 1.477.822 | 12,92 | 298.578 |
| 2003 | 220.161 | 1.699.948 | 12,95 | 300.187 |
| 2004 | 256.292 | 1.941.498 | 13,20 | 327.821 |
| 2005 | 296.752 | 2.147.239 | 13,82 | 355.171 |
| 2006 | 340.011 | 2.369.484 | 14,35 | 390.604 |
| 2007 | 390.630 | 2.661.344 | 14,68 | 432.990 |
| 2008 | 432.863 | 3.004.881 | 14,41 | 454.021 |
| 2009 | 503.854 | 3.143.015 | 16,03 | 503.854 |

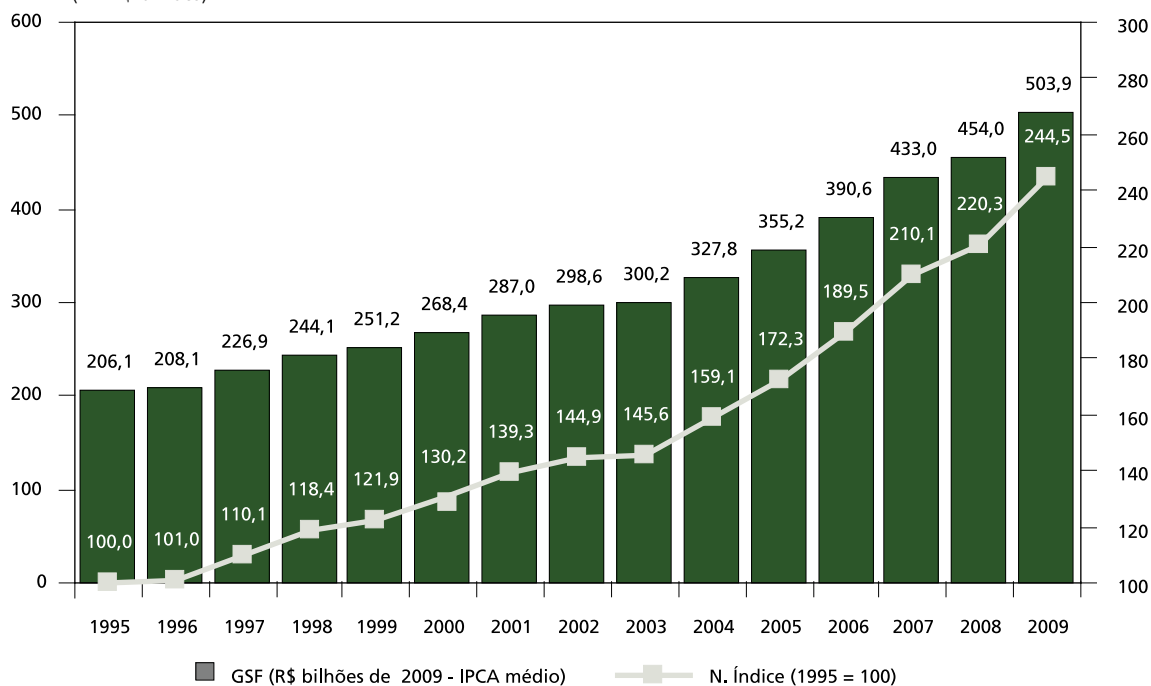
Fonte: Siafi/STN.
Elaboração Disoc/lpea.

Obs.: 1. Os dados do GSF para 1995 a 2006 foram apurados pela metodologia de área de atuação.
2. Os dados do GSF para 2007 a 2009 foram estimados.

6. Os R\$ 56,6 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\$ 78,8 bilhões –, menos os gastos com benefícios a servidores nos órgãos sociais – R\$ 22,2 bilhões (tabela 6). Isto porque, logicamente, estes últimos já estão incluídos nos gastos totais dos órgãos públicos federais sociais, no montante de R\$ 442 bilhões (quadro 1).

GRÁFICO 1
Gasto social federal – 1995 a 2006 e 2007 a 2009

(Valores corrigidos pelo IPCA médio para 2009)
(Em R\$ bilhões)



Fonte: Siafi/STN.

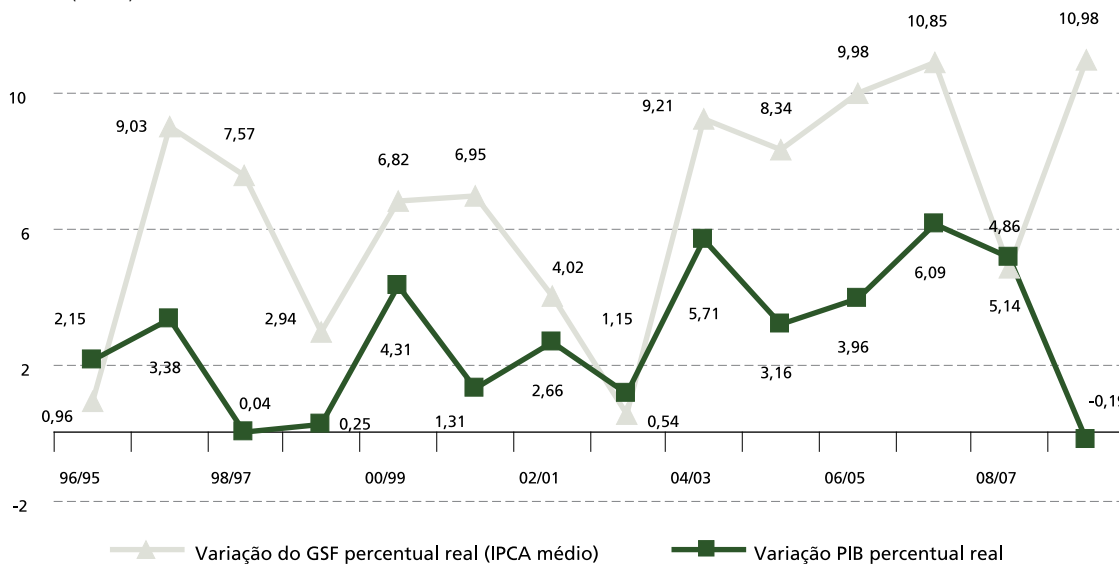
Elaboração Disoc/Ipea.

Obs.: 1. Os dados do GSF para 1995 a 2006 foram apurados pela metodologia de área de atuação.

2. Os dados do GSF para 2007 a 2009 foram estimados.

A comparação desta estimativa com a trajetória do GSF dos anos anteriores apresenta-se surpreendente em alguns aspectos. Primeiro, pela força do seu crescimento: rompeu a barreira dos 16% do PIB, acrescentando 1,6 pontos percentuais (p.p.) em apenas um ano – desempenho bastante atípico, comparável apenas ao ocorrido entre 1996 e 1997, quando o GSF subiu 1,5 p.p. do PIB. Em segundo lugar, este movimento retoma uma trajetória de crescimento acelerado que parecia ter-se interrompido em 2008 – quando o acelerado crescimento econômico dos três primeiros trimestres acomodou o aumento dos gastos sociais, o qual, embora superior à inflação, não foi suficiente para expandir sua respectiva participação no PIB. Por fim, e certamente mais importante: desde que se iniciou o acompanhamento específico dos gastos sociais no âmbito do Ipea (IPEA, 2003, p. 31-34), é a primeira vez que o GSF assume um comportamento indubitavelmente anticíclico (gráfico 2).

GRÁFICO 2
Variação anual real do gasto social federal e do PIB
 (Em %)



Fonte: Siafi/STN; SCN/IBGE; Ipeadata.
 Elaboração: Disoc/Ipea.

O que o gráfico 2 permite observar é que, nos anos anteriores, o crescimento real do GSF apresentava-se com uma tendência claramente pró-cíclica: crescia em contextos de crescimento econômico, desacelerando firmemente quando a conjuntura econômica geral tornava-se desfavorável e reduziam-se as taxas de crescimento do PIB – conforme já apontado em Castro *et al.* (2008). É justamente devido a este comportamento pró-cíclico que Chaves e Ribeiro (2009, p. 566) demonstravam preocupação com os rumos que tomara a trajetória do GSF no contexto da crise econômica desencadeada ao final de 2008:

Logicamente que seria prematuro associar a desaceleração do crescimento do GSF com o desembarque da crise no país (...). Mas o equacionamento rápido da crise, seguido pela recuperação e retomada do crescimento, constitui um fator importante para a manutenção de uma trajetória positiva do GSF.

Nesse sentido, o comportamento inédito do GSF em 2009 é uma surpresa, mas certamente positiva: afinal, é justamente em uma época de crise que mais se necessita das transferências, bens e serviços sociais, constituindo então uma boa notícia que, finalmente, o GSF tenha assumido neste momento um comportamento anticíclico. Por sua vez, ainda que inesperada em relação aos dados calculados para 2008, não se pode dizer que tal trajetória seja totalmente imprevista, quando se observam as medidas tomadas pelo governo federal no primeiro semestre de 2009 (BARBOSA e SOUZA, 2010), no bojo da reação à recessão que se instalava.

Boa parte dessas medidas atuou no âmbito das políticas sociais (IPEA, 2010). A manutenção da política de valorização real do salário mínimo impactou diretamente no valor de quase dois terços dos benefícios do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) e na totalidade dos Benefícios de

Prestação Continuada da Assistência Social (BPC-Loas). Estimativas calculadas pela Disoc/IPEA a pedido do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), no início de 2009, apontaram que cerca de 18,3 milhões de famílias receberiam aumento dos seus benefícios devido ao salário mínimo: 7,1 milhões na previdência urbana; 7,8 milhões na previdência rural; e 3,4 milhões no BPC-Loas (CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – CDES , 2009).

No valor de 1 salário mínimo também está grande parte das parcelas pagas pelo seguro-desemprego, sendo portanto também impactadas pelo aumento real determinado. Além disso, no caso do seguro-desemprego, foi também autorizada a emissão de duas parcelas extras aos trabalhadores demitidos em determinados setores da economia – 105 mil trabalhadores receberam parcelas extras em junho de 2009. E, tão ou mais importante que as parcelas extras, são as parcelas “normais” que foram pagas aos trabalhadores formais que perderam o emprego na virada de 2008 pra 2009. O número de parcelas pagas cresceu 18% no primeiro trimestre de 2009, e 27% no segundo trimestre. O fato de que a crise interrompeu um período de crescimento econômico com geração de empregos formais deve ser lembrado: após um processo de aumento na formalização dos postos de trabalho, um percentual maior de trabalhadores encontrava-se protegido pelo direito ao seguro-desemprego.

Também no contexto de reação à crise, foi lançada uma nova política habitacional. Foi autorizada a destinação de recursos importantes para investimento no setor habitacional e em mecanismos mais flexíveis de financiamento e aquisição de moradias. O programa Minha Casa Minha Vida (Medida Provisória – MP nº 459, convertida na Lei nº 11.977, de julho de 2009) estabeleceu a possibilidade de a União transferir, nos próximos anos, recursos consideráveis ao Fundo de Arrendamento Residencial e ao Fundo de Desenvolvimento Social – respectivamente R\$ 14 bilhões e R\$ 500 milhões, conforme o Artigo 18 da referida lei; e também conceder subvenções econômicas aos beneficiários dos projetos de interesse social em áreas urbanas e rurais – em um valor global de R\$ 3 bilhões, conforme artigos 19 e 20.

Por fim, mas não menos importante, o Programa Bolsa Família (PBF) também foi ampliado ao longo de 2009, como parte da reação à crise econômica internacional. Os limites de renda para elegibilidade ao programa foram reajustados duas vezes, em abril e em julho; foram atualizadas metodologicamente as estimativas sobre o público-alvo do PBF e sua respectiva distribuição territorial. Em conjunto, estes ajustes permitiram ampliar o público beneficiário do PBF de 11,1 milhões para 12,4 milhões de famílias no decorrer de 2009. Adicionalmente, o valor dos benefícios foi reajustado, com ganho real, pois o índice concedido superou a inflação acumulada desde o último reajuste (IPEA, 2010).

Essas medidas tiveram impactos importantes no patamar dos gastos sociais, tanto em termos absolutos quanto relativos (ver anexo). Os gastos do Ministério da Previdência Social aumentaram, em termos nominais, quase R\$ 27 bilhões – dos quais R\$ 23 bilhões no programa Previdência Social Básica, que paga os benefícios do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Depois de descontada a inflação do Índice de Preços ao Consumidor Ampliado

(IPCA), o crescimento em termos reais de todo o Ministério foi de R\$ 16,8 bilhões, ou 7,6% de aumento em relação ao gasto de 2008. No Ministério do Trabalho e Emprego, a expansão, que já estava em curso, do número de beneficiários do seguro-desemprego e de outras ações típicas de sistema público de emprego, foi acelerada pela crise, exigindo uma elevação de 13,7% nos gastos do ministério, já descontada a inflação. A maior parte deste movimento concentrou-se no principal programa do MTE, Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda, que expandiu seus gastos em 23,0%, em termos reais, fundamentalmente devido ao crescimento nos pagamentos do seguro-desemprego e do abono salarial.

No Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o crescimento real foi de cerca de 10,2%. Os ajustes realizados no Programa Bolsa Família – transferência de renda com condicionalidades –, que permitiram incorporar ao programa mais de 1,3 milhão de novas famílias, expandiu os recursos aplicados no programa em cerca de 6,1%, em termos reais. Por seu turno, no programa Proteção Social Básica, o crescimento real foi ainda maior – 13,0 % – refletindo a elevação nos recursos destinados ao Benefício de Prestação Continuada (BPC-Loas) frente ao aumento do salário mínimo.

Mas nem todos os vetores de crescimento dos gastos sociais podem ser diretamente relacionados com a reação à crise. Outras estratégias que já estavam em andamento parecem ter adquirido mais musculatura em 2009, ao menos em termos de volume de recursos mobilizados.

O Ministério da Saúde expandiu seus gastos em 2009, em termos reais, em 10,8%, com destaque para os programas de Assistência Hospitalar e Ambulatorial Especializada – crescimento real de 8,8%, resultado do aumento nos recursos transferidos a estados e municípios para a manutenção dos serviços de média e alta complexidade; Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos – expansão de 19,8%; e Vigilância, Prevenção e Controle de Agravos – acréscimo de 42,0 %. No caso destes dois últimos programas, o crescimento dos gastos reflete, principalmente, a mobilização emergencial de recursos em torno do combate à gripe H1N1, que envolveu reforços na área de vigilância, compras de medicamentos, e encomendas de vacinas para o ano seguinte. A nota dissonante foi o programa Atenção Básica em Saúde, que cresceu apenas 3,8% em termos reais.

O Ministério da Educação percorreu uma trajetória impressionante de crescimento nas suas despesas: 20,7%, já descontada a inflação. Destaque para os programas Brasil Escolarizado – crescimento real de 31,7%; Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica – aumento de 32,3%; Brasil Universitário – acréscimo de 20,3%; e Qualidade na Escola – incremento de 19,6%. A lista de ações a justificar este movimento é vasta, incluindo, entre outras iniciativas: a complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) cresceu consideravelmente; o valor *per capita* repassado às prefeituras para a compra da merenda escolar

foi reajustado; dezenas de universidades e escolas técnicas federais estão em processo de reformas e/ou expansão; apenas nos anos de 2007 e 2008, mais de 20 mil novos profissionais – principalmente docentes – foram contratados. O espaço fiscal conquistado pela área, quando logrou alterar as regras da Desvinculação de Recursos da União (DRU) de modo a preservarem-se os recursos da educação, já está sendo rapidamente utilizado – ainda que seus efeitos mais concretos só tenham impacto a partir dos orçamentos de 2010 e 2011.⁷

Outro vetor importante na explicação do crescimento dos gastos sociais é a política de recursos humanos vigente no governo federal. Milhares de novos servidores públicos foram contratados nos últimos anos,⁸ por meio de concurso, seja para reposição dos postos de trabalho deixados abertos por aposentadorias, seja para cumprimento de acordo judicial firmado entre governo federal, Ministério Público do Trabalho e Tribunal de Contas da União (TCU) com o objetivo de substituir os postos terceirizados irregularmente (SEGES, 2009). Os recém-concursados apresentam maior escolaridade, aumentando a parcela de servidores com nível superior completo. Adicionalmente, várias carreiras do serviço público foram reestruturadas, com recomposições importantes no valor dos salários.

Esse movimento tem impacto nos gastos sociais de duas formas. Primeiro, quando a recomposição salarial e as contratações de novos servidores ocorrem no âmbito de ministérios responsáveis por políticas sociais – neste caso, destaquem-se as trajetórias recentes do MEC e da Previdência, por exemplo –, o que eleva os gastos com pessoal das respectivas áreas sociais. Secundariamente, ainda que não se incluam no gasto social os salários nos ministérios tidos como não sociais, incluem-se os benefícios previdenciários gerados nestes ministérios – que, além de um crescimento vegetativo devido ao amadurecimento dos servidores e consequente concessão de novas aposentadorias, também são impactados em boa medida pelos ganhos salariais oriundos da reestruturação das suas respectivas carreiras de origem. Este segundo movimento eleva os recursos destinados à área *benefícios ao servidor público federal* (tabela 6). Os valores encontrados para 2009 apresentam um crescimento real de 8% nesta área, em relação a 2008, concentrado no incremento dos gastos com benefícios previdenciários a servidores públicos e pensionistas – destacando-se o aumento real de 9% nas despesas com inativos e pensionistas do Poder Executivo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No esforço de atualizar as informações disponíveis sobre a execução orçamentária dos principais órgãos federais executores de políticas sociais, este trabalho trouxe à discussão um fato importante. Em um ano em que a recessão instalou-se no país, em um contexto de uma abrangente crise econômica internacional, os gastos sociais federais retomaram a acelerada trajetória de crescimento dos últimos anos – que parecia ter-se acomodado em 2008.

7. *Fim da DRU só terá efeito prático no orçamento da Educação em 2010*, Valor Econômico, edição de 5 de novembro de 2009.

8. Dados da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento (Seges) apontam que de janeiro de 2003 a julho de 2009 o corpo de servidores públicos federais cresceu em 57 mil trabalhadores. Destes, cerca de 29 mil na área de educação, sendo 14 mil docentes; 9,5 mil servidores no INSS, sendo 3 mil peritos médicos; e outros 3,6 mil servidores na Polícia Federal.

Esse comportamento anticíclico dos gastos sociais não tinha acontecido em outros períodos recentes de desaceleração econômica, como nos anos de 1999 e 2003 – ao contrário, nestes momentos a reação dos gastos sociais foi pro-cíclica, ou seja, eles desaceleraram junto com o conjunto da atividade econômica. Este comportamento inédito merece ser amplamente analisado daqui em diante, no mínimo por duas fortes razões.

Primeiro, é justamente nos momentos de recessão que as políticas sociais se tornam ainda mais necessárias, para aliviarem os impactos da crise sobre os estratos mais carentes da população – não apenas por meio de transferências de renda, no campo da previdência, assistência social e seguro-desemprego, mas também no que diz respeito à provisão pública de bens e serviços essenciais, como saúde e educação. A reação adequada das políticas sociais frente à crise é, nesse sentido, fundamental para evitarem-se retrocessos no combate à pobreza e às desigualdades em seus diversos níveis; enfim, evitar recuos no processo mais amplo de desenvolvimento social e econômico.

Em segundo lugar, é importante levar em consideração que as políticas sociais não apenas impediram perdas mais significativas durante a crise econômica, mas, além disso, foram instrumentos importantes e ativos no combate direto à crise e na recuperação da dinâmica econômica, na medida em que contribuíram para preservar os níveis de consumo, geração de emprego, crédito e investimento. No conjunto das políticas públicas postas em movimento para se estimular a recuperação da dinâmica econômica, as políticas sociais cumpriram papel relevante, ao lado de outras políticas de âmbito monetário, tributário etc.

Isto posto, este trabalho permitiu apontar alguns dos principais vetores explicativos do crescimento acelerado e anticíclico dos gastos sociais federais no ano de 2009:

- 1) algumas políticas públicas foram fortalecidas ou ampliadas no bojo dos estímulos à superação da crise. Destaquem-se aí as parcelas extras do seguro-desemprego, os reajustes expansionistas no Programa Bolsa Família, a criação do programa Minha Casa Minha Vida;
- 2) em outros casos, o mérito da política pública em relação à recuperação macroeconômica não foi a expansão, mas a manutenção dos compromissos vigentes. O reajuste real do salário mínimo, que poderia ter sido recalibrado ou adiado, foi ativamente sustentado, o que teve efeitos importantes no mercado de trabalho e nas políticas públicas de previdência, assistência social (BPC) e seguro-desemprego, elevando o poder aquisitivo dos beneficiários, e implicando no crescimento dos recursos destinados a estes programas e ações;
- 3) em outras áreas, no entanto, o forte crescimento dos gastos não esteve diretamente relacionado com a crise econômica, mas com o amadurecimento de políticas já em curso. Este é caso da área de saúde, que continua sua trajetória de fortalecimento do SUS, principalmente por meio de transferências a estados e municípios para procedimentos de atenção básica, e de média e alta complexidade; e da área de educação, na qual a preocupação com a expansão e a melhoria da qualidade em todos

os níveis e modalidades de ensino – infantil, fundamental, médio, profissionalizante, superior – tem exigido gastos significativos e considerável esforço de gestão em diversos programas e ações;

- 4) outra política pública de cunho mais geral que exigiu elevação nos gastos sociais foi a recomposição dos quadros de funcionários públicos e a reestruturação de diversas carreiras na esfera federal. Além de ampliar as despesas com pessoal ativo nos órgãos típicos sociais, esta política implica em aumento das remunerações dos inativos e pensionistas em diversos órgãos – sociais ou não – dos três poderes, o que implica em aumento dos gastos sociais devido à ampliação dos recursos destinados à previdência do servidor público;
- 5) é importante lembrar também que, apesar do crescimento dos gastos do Ministério da Previdência ter sido menos veloz, em 2009, do que o dos recursos destinados às pastas da Saúde, Educação, Trabalho e Cidades, o primeiro respondeu, isoladamente, por cerca de 38% do acréscimo no gasto social federal neste ano; e
- 6) por fim, é necessário lembrar que ao menos uma pequena parcela do crescimento do gasto social federal medido em relação ao PIB – de 14,4% em 2008 para 16,0% em 2009 – pode ser atribuído a um efeito composição: os gastos sociais (numerador) continuaram crescendo, enquanto o PIB (denominador) permaneceu o mesmo. Entretanto, quando se observam as taxas de crescimento das despesas em diversas áreas sociais, após a devida correção pelo IPCA, vê-se que elas foram bastante superiores à inflação – o que nos permite afirmar com segurança que houve, de fato, um forte crescimento real do gasto social federal em 2009.

REFERÊNCIAS

- BARBOSA, N.; SOUZA, J. A. P. A inflexão do Governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. *In*: GARCIA, M. A.; SADER, E. (Orgs.). **Brasil, entre o passado e o futuro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo/Boitempo, 2010.
- CASTRO, J. A.; MORAES NETO, M. B.; SADECK, F.; DUARTE, B. C.; SIMÕES, H. **Análise da evolução e dinâmica do gasto social federal: 1995/2001**. Brasília: Ipea, 2003. (Texto para Discussão n. 988.).
- CASTRO, J.; RIBEIRO, J. A. C.; CHAVES, J. V. Gasto social: considerações metodológicas sobre a mensuração e análise. *In*: FAGNANI, E.; POCHMANN, M. **Mercado de trabalho, relações sindicais, pobreza e ajuste fiscal**. São Paulo: LTR, 2007.
- CASTRO, J.; RIBEIRO, J.; CHAVES, J.; DUARTE, B.; SIMÕES, H. **Gasto social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995-2005**. Brasília: Ipea, 2008. (Texto para Discussão n. 1324).
- CHAVES, J. V.; RIBEIRO, J. A. C. Gasto Social Federal: execução orçamentária dos órgãos sociais federais em 2008 e primeiras impressões. *In*: **Ipea - Brasil em desenvolvi-**

mento : Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2009.

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (CDES). **Rede de Proteção Social Brasileira**: promovendo equidade e desenvolvimento. Subsídios para o debate durante a 30a Reunião do Pleno do CDES. Observatório da Equidade CDES, Brasília, 2009.

FERNANDES, M. A. *et al.* **Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal, 1994-1996**. Brasília: Ipea, 1998. (Textos para Discussão n. 547).

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Texto para Discussão n. 1000 - Edição Especial**. Brasília, 2003.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Políticas sociais: acompanhamento e análise. **No prelo**, n. 18, Brasília, 2010.

SECRETARIA DE GESTÃO (SEGES). **Comunicado SEGES**. Vários números. Brasília: Seges/MPO, 2009 e 2010.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

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**. Brasília: Ipea, 2005.

CHAVES, J. V.; RIBEIRO, J. A. C. **Gasto social federal**: execução orçamentária dos órgãos sociais federais em 2007 e primeiras impressões. Brasília: Ipea, 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/082/08201010.jsp?ttCD_CHAVE=2921>.

ANEXO

Gasto dos órgãos públicos federais da área social: principais programas (2009 e 2008)

TABELA A.1

| | 2008 (R\$ nominais) (a) | 2008 (R\$ corrigidos IPCA médio de 2009) (b) | 2009 (c) | Var. real 2009/2008 (c / b) |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|-------------------------------------------------------|--------------------|-----------------------------------|
| MINISTÉRIO DA SAÚDE | 54.111.743.028 | 56.756.725.027 | 62.908.268.469 | 10,8% |
| Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada | 25.318.661.789 | 26.556.237.977 | 28.896.562.728 | 8,8% |
| Atenção Básica em Saúde | 8.409.835.849 | 8.820.908.625 | 9.160.462.299 | 3,8% |
| Apoio Administrativo | 6.035.388.769 | 6.330.398.572 | 7.014.757.745 | 10,8% |
| Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos | 4.415.779.502 | 4.631.622.804 | 5.548.870.357 | 19,8% |
| Previdência de Inativos e Pensionistas da União | 3.779.012.169 | 3.963.730.284 | 4.579.570.109 | 15,5% |
| Vigilância, Prevenção e Controle de Doenças e Agravos | 2.421.752.177 | 2.540.127.423 | 3.606.880.047 | 42,0% |
| Gestão da Política de Saúde | 398.867.008 | 418.363.627 | 511.412.533 | 22,2% |
| Serviços Urbanos de Água e Esgoto | 876.652.776 | 919.503.564 | 768.717.912 | -16,4% |
| Proteção e Promoção dos Povos Indígenas | 331.596.767 | 347.805.217 | 372.345.222 | 7,1% |
| Regulação e Fiscalização da Saúde Suplementar | 154.842.265 | 162.410.955 | 163.461.470 | 0,6% |
| Ciência, Tecnologia e Inovação no Complexo da Saúde | 387.453.908 | 406.392.655 | 359.316.658 | -11,6% |
| Saneamento Rural | 302.761.642 | 317.560.631 | 335.199.999 | 5,6% |
| Vigilância e Prevenção de Riscos Decorrentes da Produção e do Consumo de Bens e Serviços | 266.048.725 | 279.053.187 | 291.568.977 | 4,5% |
| Segurança Transfusional e Qualidade do Sangue e Hemoderivados | 271.567.082 | 284.841.281 | 339.319.042 | 19,1% |
| Aperfeiçoamento do Trabalho e da Educação na Saúde | 325.553.891 | 341.466.965 | 357.009.661 | 4,6% |
| Outros programas | 415.968.709 | 436.301.259 | 602.813.710 | |
| MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO | 33.014.085.001 | 34.627.813.476 | 41.798.912.407 | 20,7% |
| Brasil Escolarizado | 7.463.822.998 | 7.828.654.666 | 10.308.509.144 | 31,7% |
| Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica | 2.025.396.448 | 2.124.397.826 | 2.809.992.894 | 32,3% |
| Brasil Universitário | 13.561.139.400 | 14.224.007.894 | 17.104.950.419 | 20,3% |
| Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos | 290.456.790 | 304.654.318 | 290.519.076 | -4,6% |
| Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica | 1.038.369.850 | 1.089.125.368 | 1.285.845.204 | 18,1% |
| Qualidade na Escola | 1.334.804.335 | 1.400.049.571 | 1.674.233.641 | 19,6% |
| Previdência de Inativos e Pensionistas da União | 5.440.264.761 | 5.706.184.903 | 6.160.902.015 | 8,0% |
| Apoio Administrativo | 800.420.187 | 839.544.726 | 1.136.376.236 | 35,4% |
| Estatísticas e Avaliações Educacionais | 258.071.646 | 270.686.188 | 326.494.207 | 20,6% |
| Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem | 53.737.826 | 56.364.531 | 65.854.972 | 16,8% |
| Outros programas | 747.600.760 | 784.143.485 | 635.234.599 | |
| MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO | 35.360.265.183 | 37.088.674.945 | 42.186.456.015 | 13,7% |
| Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda | 20.532.242.927 | 21.535.858.961 | 26.493.943.950 | 23,0% |

(Continua)

Gasto Social Federal: uma análise da execução orçamentária de 2009

(Continuação)

| | 2008 (R\$ nominais) (a) | 2008 (R\$ corrigidos IPCA médio de 2009) (b) | 2009 (c) | Var. real 2009/2008 (c / b) |
|----------------------------------------------------------------------|-------------------------------|-------------------------------------------------------|------------------------|-----------------------------------|
| Previdência de Inativos e Pensionistas da União | 887.318.269 | 930.690.386 | 1.019.587.510 | 9,6% |
| Apoio Administrativo | 973.794.972 | 1.021.394.070 | 1.108.737.569 | 8,6% |
| Operações Especiais: Financiamentos com Retorno | 9.514.622.864 | 9.979.697.630 | 9.626.125.091 | -3,5% |
| Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem | 184.055.147 | 193.051.763 | 318.474.639 | 65,0% |
| Outros programas | 3.268.231.004 | 3.427.982.135 | 3.619.587.256 | |
| MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME | 28.845.235.911 | 30.255.191.042 | 33.335.626.046 | 10,2% |
| Transferência de Renda com Condiionalidades - Bolsa Família | 11.062.540.487 | 11.603.277.466 | 12.305.410.363 | 6,1% |
| Proteção Social Básica | 16.275.830.952 | 17.071.393.569 | 19.290.626.367 | 13,0% |
| Proteção Social Especial | 188.312.233 | 197.516.935 | 172.510.473 | -12,7% |
| Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem | 149.696.137 | 157.013.284 | 252.823.900 | 61,0% |
| Erradicação do Trabalho Infantil | 241.562.377 | 253.369.946 | 284.034.500 | 12,1% |
| Apoio Administrativo | 98.800.057 | 103.629.404 | 123.241.631 | 18,9% |
| Acesso à Alimentação | 683.611.750 | 717.026.692 | 735.646.199 | 2,6% |
| Outros programas | 144.881.918 | 151.963.746 | 171.332.613 | |
| MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL | 211.032.856.658 | 221.348.142.691 | 238.142.110.497 | 7,6% |
| Previdência Social Básica | 197.120.957.755 | 206.756.230.170 | 220.989.886.867 | 6,9% |
| Previdência de Inativos e Pensionistas da União | 3.911.141.721 | 4.102.318.328 | 4.498.358.519 | 9,7% |
| Apoio Administrativo | 3.025.116.115 | 3.172.983.791 | 3.750.527.089 | 18,2% |
| Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais | 5.720.444.348 | 6.000.059.668 | 7.172.520.993 | 19,5% |
| Qualidade dos Serviços Previdenciários | 245.437.175 | 257.434.144 | 592.313.279 | 130,1% |
| Indenizações e Pensões Especiais de Responsabilidade da União | 936.973.872 | 982.773.155 | 1.061.877.356 | 8,0% |
| Outros programas | 72.785.672 | 76.343.436 | 76.626.394 | |
| MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO | 3.380.697.003 | 3.545.945.473 | 3.774.164.112 | 6,4% |
| Assentamentos para Trabalhadores Rurais | 787.797.819 | 826.305.376 | 789.396.640 | -4,5% |
| Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento | 484.340.561 | 508.015.128 | 460.897.291 | -9,3% |
| Apoio Administrativo | 560.033.823 | 587.408.276 | 635.880.159 | 8,3% |
| Previdência de Inativos e Pensionistas da União | 277.654.370 | 291.226.116 | 313.684.755 | 7,7% |
| Agricultura Familiar - PRONAF | 219.455.863 | 230.182.866 | 264.606.076 | 15,0% |
| Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais | 252.804.573 | 265.161.661 | 381.461.650 | 43,9% |
| Gerenciamento da Estrutura Fundiária e Destinação de Terras Públicas | 95.386.869 | 100.049.379 | 106.768.504 | 6,7% |
| Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar | 331.308.553 | 347.502.915 | 389.290.211 | 12,0% |
| Outros programas | 371.914.572 | 390.093.756 | 432.178.826 | |
| MINISTÉRIO DA CULTURA | 982.554.164 | 1.030.581.412 | 1.222.185.504 | 18,6% |
| Brasil, Som e Imagem | 135.985.727 | 142.632.709 | 205.893.530 | 44,4% |

(Continua)

(Continuação)

| | 2008 (R\$ nominais) (a) | 2008 (R\$ corrigidos IPCA médio 2009) (b) | 2009 (c) | var. real 2009/2008 (c / b) |
|-------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|----------------------------------------------------|------------------------|-----------------------------------|
| Apoio Administrativo | 238.527.611 | 250.186.841 | 277.607.139 | 11,0% |
| Cultura Viva - Arte, Educação e Cidadania | 119.713.542 | 125.565.140 | 119.547.737 | -4,8% |
| Engenho das Artes | 89.278.871 | 93.642.822 | 208.843.964 | 123,0% |
| Outros programas | 399.048.413 | 418.553.899 | 410.293.134 | |
| MINISTÉRIO DAS CIDADES | 6.891.329.605 | 7.228.177.796 | 13.895.212.309 | 92,2% |
| Serviços Urbanos de Água e Esgoto | 951.029.350 | 997.515.665 | 1.418.004.363 | 42,2% |
| Operações Especiais: Outros Encargos Especiais | | - | 5.250.000.000 | |
| Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários | 2.243.166.141 | 2.352.812.102 | 3.060.702.290 | 30,1% |
| Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros | 835.474.780 | 876.312.787 | 1.021.774.026 | 16,6% |
| Habitação de Interesse Social | 465.629.849 | 488.389.836 | 355.020.734 | -27,3% |
| Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano | 1.659.075.405 | 1.740.171.011 | 1.512.607.847 | -13,1% |
| Segurança e Educação de Trânsito: Direito e Responsabilidade de Todos | 122.974.759 | 128.985.765 | 428.417.807 | 232,1% |
| Drenagem Urbana e Controle de Erosão Marítima e Fluvial | 84.631.087 | 88.767.855 | 493.830.017 | 456,3% |
| Outros programas | 529.348.234 | 555.222.776 | 354.855.225 | |
| FUNDO NACIONAL PARA A CRIANÇA E O ADOLESCENTE | 30.690.844 | 32.191.012 | 40.228.568 | 25,0% |
| SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DE IGUALDADE RACIAL | 24.524.761 | 25.723.531 | 26.287.376 | 2,2% |
| SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES | 55.900.616 | 58.633.038 | 73.770.422 | 25,8% |
| SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS | 132.138.128 | 138.597.040 | 163.168.655 | 17,7% |
| ARQUIVO NACIONAL | | - | 55.643.170 | #DIV/0! |
| MINISTÉRIO DA FAZENDA (Operações Oficiais de Crédito) | 14.170.284.415 | 14.862.927.917 | 4.749.665.452 | -68,0% |
| Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento | 1.309.114.896 | 1.373.104.432 | 1.223.370.290 | -10,9% |
| Agricultura Familiar - PRONAF | 1.125.726.830 | 1.180.752.357 | 1.681.174.708 | 42,4% |
| Brasil Universitário | 11.169.059.300 | 11.715.002.919 | 1.387.026.106 | -88,2% |
| Crédito Fundiário | 311.598.389 | 326.829.318 | 447.260.000 | 36,8% |
| Outros programas | 254.785.000 | 267.238.891 | 10.834.348 | |
| TOTAL GERAL | 388.032.305.317 | 406.999.324.401 | 442.371.798.857 | 8,7% |

Fonte: Siafi/STN.

Elaboração: Disoc/Ipea.