

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 547

# Dimensionamento e Acompanhamento do Gasto Social Federal

Maria Alice da Cunha Fernandes (Coord.)  
Margarida Maria Sousa de Oliveira  
Denise C. Correa da Rocha  
Nyedja da Silva Marinho  
José Aparecido Carlos Ribeiro

Brasília, fevereiro de 1998

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.



TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 547

# Dimensionamento e Acompanhamento do Gasto Social Federal

*Maria Alice da Cunha Fernandes<sup>\*</sup>*  
*Margarida Maria Sousa de Oliveira<sup>\*\*</sup>*  
*Denise C. Correa da Rocha<sup>\*\*\*</sup>*  
*Nyedja da Silva Marinho<sup>\*\*\*</sup>*  
*José Aparecido Carlos Ribeiro<sup>\*\*</sup>*

---

\* Consultora da CEPAL/IPEA.

\*\* Técnicos de pesquisa e planejamento do IPEA.

\*\*\* Bolsistas do PNPE/ANPEC.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO  
Ministro: *Antônio Kandir*  
Secretário Executivo: *Martus Tavares*



**Presidente**  
*Fernando Rezende*

**DIRETORIA**

*Claudio Monteiro Considera*  
*Gustavo Maia Gomes*  
*Luís Fernando Tironi*  
*Luiz Antonio de Souza Cordeiro*  
*Mariano de Matos Macedo*  
*Murilo Lôbo*

O IPEA é uma fundação pública, vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, cujas finalidades são: auxiliar o ministro na elaboração e no acompanhamento da política econômica e promover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

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

Tiragem: 260 exemplares

**COORDENAÇÃO DO EDITORIAL**

**Brasília — DF:**  
SBS Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES, 10<sup>o</sup> andar  
CEP 70076—900  
Fone: (061) 315 5374 — Fax: (061) 315 5314  
E—Mail: editbsb@ipea.gov.br

**SERVIÇO EDITORIAL**

**Rio de Janeiro — RJ:**  
Av. Presidente Antonio Carlos, 51, 14<sup>o</sup> andar  
CEP 20020—010  
Fone: (021) 212 1140 — Fax: (021) 220 5533  
E—Mail: editrj@ipea.gov.br

## *Agradecimentos*

*A* Beatriz Azeredo Silva, pela criação do grupo de trabalho que cuidou do dimensionamento do gasto social e pelas sugestões e críticas à metodologia, agradecimento que se estende também, neste particular, a Sérgio Francisco Piola e Solon Magalhães Vianna.

*A* Neide Sebba, técnica de planejamento do IPEA, que colaborou na fase de elaboração da metodologia.

*À* equipe da Diretoria de Gerenciamento da Informação da Secretaria de Orçamento Federal, que tornou possível a primeira fase do levantamento de informações — com destaque para Hiroshi Yoshida, Jorge Sérgio Carvalho Santos e Luiz Carlos dos Santos.

*Pela* colaboração de toda a equipe do Centro de Informática do IPEA, que tem cuidado do tratamento das informações recebidas dos grandes sistemas de registros das contas governamentais.



---

## SUMÁRIO

---

SINOPSE

1	INTRODUÇÃO	<b>7</b>
2	METODOLOGIA	<b>9</b>
3	EVOLUÇÃO DO GASTO SOCIAL FEDERAL — 1994/1996	<b>24</b>
4	COMPORTAMENTO DOS GASTOS SOCIAIS NO PERÍODO	<b>28</b>
5	ANÁLISE DO GASTO POR ÁREA DE ATUAÇÃO	<b>35</b>
	ANEXO	<b>54</b>
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	<b>68</b>

---



---

## SINOPSE

---

A mensuração dos dispêndios do governo federal em áreas sociais é um instrumento que ajuda a identificar a forma e a condução da política social do país, e pode servir de subsídio para a correção dos rumos das políticas e/ou como base de projeção para ações futuras.

O objetivo do trabalho é quantificar e analisar os gastos sociais do governo federal, a partir do conceito de *área de atuação social*. Tal conceito, que não se enquadra nas classificações funcionais ou institucionais geralmente utilizadas em estudos sobre os gastos do governo federal, se propõe a ser uma medida mais efetiva do gasto social federal. A metodologia empregada no levantamento foi definida ainda em acordo com dois critérios: i) os gastos sociais deveriam estar associados aos registros contidos no orçamento, ou seja, à classificação funcional-programática e à natureza da despesa; e ii) a série deveria ser comparável, em nível internacional, com outras séries de gasto social.

## 1 INTRODUÇÃO

A consolidação do gasto público da esfera federal em áreas sociais foi iniciada na década de 80, em um trabalho conjunto do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento — BIRD e do IPEA. O primeiro levantamento cobriu o período 1980/1986 e vinha sendo atualizado até o ano de 1993, utilizando-se a mesma metodologia<sup>1</sup> para obter as informações a partir dos dados anuais publicados no Balanço Geral da União (BGU).

A periodicidade anual, bem como o atraso normal da sua publicação, provocava defasagens na atualização da série histórica, ao mesmo tempo que aumentava, tanto por parte do governo quanto da sociedade, a demanda dessas informações em quantidade e qualidade, impondo que estivessem disponíveis no mais curto espaço de tempo possível.

Para sanar esse problema, em agosto de 1995, foi instituído, na Diretoria de Política Social (DIPOS), o Grupo de Dimensionamento e Acompanhamento do Gasto Social Federal, com o objetivo geral de criar uma base de dados que permitisse o acompanhamento sistemático dos dispêndios do governo federal na área social e das suas fontes de financiamento.

A elaboração de um trabalho dessa natureza envolve a definição de um amplo espectro de variáveis, desde a definição dos gastos do governo que devem ser caracterizados como sociais.

Definir em que consiste o gasto do governo federal em setores sociais não se resume a tarefa simples. A maioria dos estudos define o gasto social por meio da enumeração dos setores considerados de interesse social, classificação quase sempre condicionada pela disponibilidade de informações. Ademais, a definição dos setores de interesse social incorpora um forte componente de juízo de valor, o que torna a enumeração diferenciada entre os estudos.

A metodologia empregada no levantamento foi elaborada com base em dois critérios: i) os gastos sociais deveriam estar associados aos registros contidos no orçamento, ou seja, à classificação funcional-programática e à de natureza da despesa; ii) a série deveria ser comparável, em nível internacional, com outras séries de gasto social. Além disso, na definição da metodologia procurou-se evitar as falhas mais comuns observadas nos levantamentos do gasto social já realizados em países da América Latina [CEPAL (1994, apêndice)], como:

---

<sup>1</sup> A partir dos registros de despesas anuais *por subprograma* do BGU.

---

a) inclusão no gasto público social de despesas puramente administrativas — como o pagamento de pessoal dos diversos ministérios — que não representam um benefício direto à população;

b) adoção de um conceito *funcional*<sup>2</sup> de gastos, incluindo-se nas chamadas *funções* programas que não deveriam ser considerados como sociais, e excluindo-se outros de interesse social, mas não vinculados a funções tidas como tal;

c) incorreções oriundas do emprego de um enfoque institucional, que tem as mesmas desvantagens do enfoque funcional; e

d) omissão das despesas de capital, ou falta da distinção entre estas e as despesas correntes, no caso das informações pelo total dos gastos.

Para permitir a comparabilidade com a série anterior (1980/1993),<sup>3</sup> manteve-se a mesma estrutura básica de áreas de atuação social contidas naquela série (educação, saúde, saneamento, alimentação e nutrição, habitação e urbanismo, defesa do trabalhador, previdência e assistência), mas foram acrescentadas algumas áreas — no caso, organização agrária, ciência e tecnologia e benefícios a servidores. Outros cuidados foram tomados em relação à comparabilidade com a série referida e com estudos que contêm comparações internacionais, tais como:

a) registrar em subgrupos específicos, nas áreas de atuação pertinentes, os dispêndios com hospitais de ensino e treinamento médico, merenda escolar, além daqueles relacionados com atividades administrativas dos diversos projetos e atividades da área social, para oferecer maior flexibilidade na utilização das informações em estudos futuros, tornando-as compatíveis com concepções distintas de que programas devem estar contidos nas respectivas áreas de atuação; e

b) separar todas as despesas referentes a pagamentos de benefícios, caracterizados como *fringe benefits* ou *não-salário*, feitos a servidores públicos federais anteriormente diluídos nas respectivas áreas de atuação social<sup>4</sup> — e registrá-las na rubrica Benefícios a Servidores.

Os aperfeiçoamentos introduzidos pela nova metodologia de levantamento dos dados do governo federal consistem, primordialmente, em uma abertura mais detalhada das ações desenvolvidas e na identificação, também detalhada, dos recursos para seu financiamento, mas permitem que a série atual dê seguimento às informa-

---

<sup>2</sup> Por meio da consolidação de funções — nível mais agregado da classificação funcional programática das contas orçamentárias do governo.

<sup>3</sup> Segundo a Conta Social Consolidada 1980/1993 da DIPOS/IPEA.

<sup>4</sup> Por exemplo, as despesas com assistência médica e odontológica dos servidores públicos federais estavam antes inseridas na área de saúde, enquanto os pagamentos a inativos e pensionistas faziam parte da área de previdência.

---

ções disponíveis em séries históricas existentes, desde que se façam as adaptações necessárias.

A escolha do deflator a ser utilizado na série objeto do levantamento assume grande importância, tendo em vista que existem vários problemas associados tanto com uma escolha inapropriada do índice quanto com a sua aplicação de forma inadequada. O procedimento de se aplicar um índice médio anual de inflação ao total dos gastos anuais, por exemplo, pode acarretar distorções graves quando se examinam períodos de altas taxas inflacionárias ou com variância significativa de taxas mensais durante o mesmo ano. Entre outras razões, por pressupor-se que o cronograma mensal de desembolsos é regular ao longo do exercício, e que o mesmo acontece com a taxa inflacionária mensal.

Em relação ao financiamento dos gastos, estabeleceu-se que deveria existir uma vinculação direta das fontes de recursos a cada subgrupo contido nas diferentes áreas de ação social — por exemplo, o ensino fundamental e a educação superior, na área de educação e cultura —, tornando possível estudos mais acurados do emprego de recursos públicos nessas áreas.

## 2 METODOLOGIA

Uma definição mais ampla de gasto social inclui tanto as atividades do setor público quanto as levadas a cabo pelo setor privado da economia, compreendendo estas o emprego de recursos próprios das famílias, empresas privadas e organizações não governamentais.

Adotou-se neste trabalho o conceito de *gasto público social*, que compreende os *recursos financeiros brutos* empregados pelo setor público no atendimento de demandas sociais e que corresponde ao custo de bens e serviços — inclusive bens de capital — e transferências, sem deduzir o valor de recuperação (depreciação e amortização dos investimentos em estoque, ou recuperação do principal de empréstimos anteriormente concedidos).

A definição do *gasto público social* implica uma visão mais ampla da atividade pública, por isso ficou definida a área de cobertura do levantamento como *todos os programas sociais de caráter público*, o que inclui os executados por órgãos da administração indireta que dispõem de recursos próprios. Essa definição tem a vantagem de eliminar problemas decorrentes de mudanças da estrutura de financiamento dos gastos ao longo da apuração de uma série histórica.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Mudança, por exemplo, que deverá ocorrer na estrutura organizacional do governo federal quando da efetiva implementação da lei que cria as organizações sociais.

---

## 2.1 Conceituação de Área de Atuação (Finalidade dos Gastos)

Para a agregação dos dados do gasto social federal utilizou-se o conceito de *objetivo ou finalidade dos gastos*, alocados por *área de atuação*, por constituir a melhor aproximação possível da ação efetiva dos dispêndios junto à população beneficiária [CEPAL (1994, apêndice)]. A forma de agregação utilizada não é, portanto, compatível com os registros das despesas por órgão setorial (conceito institucional), nem com os levantamentos das despesas por funções (enfoque funcional) ou programas.

O levantamento de uma série de gastos sociais que obedecesse estritamente ao critério *institucional*, ou por órgão de governo, não permitiria melhor visualização da finalidade dos gastos, uma vez que:

- atribuiria parte dos dispêndios em saúde (manutenção de hospitais de ensino e merenda escolar) ao Ministério da Educação e do Desporto;
- subestimaria os gastos relativos a projetos de saneamento básico, por se inserirem em diversos órgãos dos Ministérios da Saúde, do Meio Ambiente e do Planejamento e Orçamento;
- impossibilitaria a identificação das despesas relativas a benefícios previdenciários (pensões e aposentadorias) e assistenciais (assistência médica e social e abono do PASEP, entre outros) pagos a servidores públicos federais, diluídos em cada um dos órgãos da estrutura dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo.

Uma forma de demonstrar as distorções resultantes da classificação puramente institucional de gastos pode ser conferida a partir da descrição dos programas executados pelo órgão 47000 — Ministério do Planejamento e Orçamento:<sup>6</sup>

007 — Administração

008 — Administração Financeira

009 — Planejamento Governamental

010 — Ciência e Tecnologia

017 — Preservação de Recursos Naturais Renováveis

039 — Desenvolvimento de Microrregiões

040 — Programas Integrados

041 — Educação da Criança de Zero a Seis Anos

044 — Educação Superior

057 — Habitação

---

<sup>6</sup> Balanço Geral da União (1995, vol. 2, p. 275).

---

- 059 — Regiões Metropolitanas
- 062 — Indústria
- 063 — Comércio
- 064 — Serviços Financeiros
- 065 — Turismo
- 075 — Saúde
- 076 — Saneamento
- 078 — Proteção ao Trabalhador
- 081 — Assistência
- 082 — Previdência
- 084 — Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

Pelo critério de classificação institucional, todos os dispêndios daquele órgão ou não entrariam no cômputo dos gastos sociais ou estariam enquadrados em uma categoria única, o que causa a subestimação dos gastos com saúde, assistência, saneamento e previdência.

Ao classificar-se os gastos da União apenas pelo critério *funcional*, deixariam de ser computados alguns programas de cunho social associados à Função 06 — Defesa Nacional e Segurança Pública,<sup>7</sup> tais como:

- 041 — Educação da Criança de Zero a Seis Anos
- 043 — Ensino Médio
- 044 — Educação Superior
- 045 — Ensino Supletivo
- 047 — Assistência ao Estudante
- 057 — Habitação
- 075 — Saúde
- 077 — Proteção ao Meio Ambiente
- 078 — Proteção ao Trabalhador
- 082 — Previdência

A consolidação por programas, por sua vez, não explicita projetos e/ou atividades cuja identificação é importante. O programa 075 — Saúde, por exemplo, inclui os

---

<sup>7</sup> Situação semelhante aconteceria com programas sociais associados a outras funções, tais como a Legislativa (01), Judiciária (02), Administração e Planejamento (03), Agricultura (04) e Energia (09).

---

gastos da merenda escolar<sup>8</sup> e com o combate a carências nutricionais, cujos dispêndios só se tornam visíveis quando se examina a despesa em nível mais desagregado de subprograma ou de projeto/atividade, de acordo com a classificação funcional-programática dos dispêndios governamentais.

Mesmo que se adotasse a classificação por programas como base para o levantamento, ao tomar o total do programa 013 — Organização Agrária como representativo dos esforços do governo na solução de problemas de reforma agrária e de colonização, neste estariam inseridas despesas com a administração do Ministério da Agricultura e do Instituto de Colonização e Reforma Agrária, as quais poderiam ser alocadas em outra área de atuação mais próxima de sua real finalidade.

## **2.2 Conceituação de Gasto Social**

Definiu-se gasto social federal com aquele voltado para a melhoria, a curto ou longo prazos, das condições de vida da população em geral. Assim, seriam envolvidos os gastos *diretamente efetuados* pelo governo da União, bem como a *transferência negociada* de recursos a outros níveis de governo (estados ou municípios) ou a instituições privadas, referentes a programas de trabalho, projetos e ações desenvolvidos nas áreas de:

- *Educação e Cultura*: formulação da política setorial e manutenção, expansão e melhoria de escolas de diversos níveis de ensino;<sup>9</sup> museus, bibliotecas, estabelecimentos de educação física e desporto; estabelecimentos de difusão cultural, programas de assistência ao estudante, e de defesa e recuperação do patrimônio histórico e artístico.

- *Saúde*: formulação e implementação da política para o setor, programas de controle de doenças transmissíveis, de vigilância sanitária, de atendimento à mãe e à criança, de produção e distribuição gratuita de remédios, de manutenção de hospitais de ensino e residência médica, e de assistência médico-hospitalar.<sup>10</sup> Exclui os gastos dos hospitais da estrutura dos ministérios militares, classificadas suas despesas como benefícios a servidores públicos da esfera federal.

- *Alimentação e Nutrição*: ações e programas de suplementação alimentar a populações carentes, assim como os referentes à merenda escolar para alunos da rede oficial de ensino de estados e municípios, e distribuição emergencial de alimentos.

---

<sup>8</sup> Existe uma discussão metodológica sobre a melhor forma de classificar a merenda escolar: uma corrente defende sua inclusão nos gastos com educação; a outra prefere inseri-la nos dispêndios com saúde.

<sup>9</sup> Aí incluídas as instituições militares de ensino regular (médio e superior) abertas ao ingresso público, mas excluídas as escolas preparatórias voltadas somente para a formação de servidores civis ou militares.

<sup>10</sup> Seja esta efetuada diretamente por hospitais próprios da esfera de governo ou pela rede conveniada/contratada por estados e municípios, com recursos do Sistema Unificado de Saúde (SUS).

---

---

• *Saneamento e Proteção ao Meio Ambiente*: implantação e melhoria de sistemas de abastecimento de água e de esgotos; defesa contra poluição, erosão, secas e inundações, além da proteção à fauna e à flora. Os programas de saneamento, financiados com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), fazem parte da soma de dispêndios nessa área.

• *Previdência*: administração de órgãos e de programas de pagamentos de aposentadorias, pensões e outros benefícios previdenciários. Os pagamentos de inativos e pensionistas dos extintos territórios e estados, bem como os proventos de inativos e pensionistas pagos a antigos servidores federais ou seus beneficiários, foram consolidados à parte e inseridos na área de benefícios a servidores.

• *Assistência Social*: administração de órgãos e de programas voltados para a assistência à criança e ao adolescente; ao silvícola e à velhice; para a reabilitação profissional de acidentados no trabalho; para a reintegração social de dependentes de álcool ou de drogas; e para presos e suas famílias. Exclui as ações voltadas para os servidores públicos federais, consolidadas em separado.

• *Emprego e Defesa do Trabalhador*: atividades normativas e de ordenamento de empregos e salários, mais as de segurança, higiene e medicina do trabalho, bem como os programas de capacitação de mão-de-obra e seguro-desemprego, e de geração de emprego e renda. Os dispêndios com auxílio-refeição e vale-transporte pagos a servidores federais mereceram tratamento diferenciado.

• *Treinamento de Recursos Humanos*: aperfeiçoamento e treinamento de pessoal diretamente envolvido nas atividades de objetivo social eleitas neste trabalho. Os treinamentos em outras áreas foram considerados como benefícios a servidores.

• *Organização Agrária*: programas de ação que promovem o acesso de agricultores de baixa renda à propriedade rural e organizam o assentamento de projetos de colonização (oficiais ou privados), além das ações de apoio ao pequeno produtor rural.

• *Ciência e Tecnologia*: apoio a pesquisas e levantamento de informações científicas e tecnológicas em atividades consideradas complementares à educação, ou ligadas à saúde e outras áreas sociais.

• *Habitação e Urbanismo*: financiamento de habitações urbanas e rurais, e transferências a outras esferas de governo para fins de planejamento urbano, aí incluídos os programas financiados com recursos do FGTS (são excluídas despesas de construção e manutenção de residências destinadas ao uso de servidores públicos civis ou militares).

• *Benefícios a Servidores*: destacados, em todas as unidades orçamentárias e independentemente da função de governo a que estejam associados, os programas/subprogramas, projetos/atividades que representam pagamentos a servidores

---



públicos da administração direta, autarquias e fundações,<sup>11</sup> e referentes a serviços médicos e hospitalares, assistência social geral, construção e manutenção de unidades habitacionais, benefícios previdenciários e treinamento de recursos humanos.

### **2.3 As Fontes de Informação Básica**

Para o levantamento, as informações recebidas proporcionam acompanhamento mensal e se prestam às seguintes finalidades:

a) demonstrar os gastos sociais por área de atuação do governo, com a identificação, quando possível, das unidades da Federação em que se dá efetivamente o dispêndio;

b) permitir explicitar as transferências intergovernamentais *negociadas*<sup>12</sup> a estados, Distrito Federal e municípios;

c) segregar e consolidar os benefícios assistenciais e previdenciários a servidores públicos da administração direta, de autarquias e fundações, pertencentes aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário; e

d) identificar as fontes de recursos disponíveis para financiamento de cada área de atuação.

O Sistema de Acompanhamento Financeiro do Governo Federal (SIAFI) e o Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR) constituem a base das informações mensais coletadas que se relacionam com os registros do Orçamento e do Balanço Geral da União. As relativas aos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço — importante fonte de financiamento a estados e municípios para programas habitacionais e de saneamento básico — são fornecidas pela Caixa Econômica Federal, gestora do fundo.

Na base de dados, os registros (ou cada linha de informação) estão assim apresentados:

Órgão: 2 dígitos

Unidade Orçamentária: 3 dígitos

Classificação Funcional-Programática, 17 dígitos:

função: 2 dígitos

programa: 3 dígitos

subprograma: 4 dígitos

projeto ou atividade: 4 dígitos

---

<sup>11</sup> Além das empresas públicas relacionadas na seção 2.5.

<sup>12</sup> Assim classificadas porque envolvem negociação entre as partes, inclusive a formalização via contratos e/ou convênios, e para distingui-las das transferências *obrigatórias*, estabelecidas constitucionalmente.

---

subtítulo de projeto ou atividade: 4 dígitos  
 Classificação de Natureza da Despesa, 6 dígitos:  
   categoria econômica: 1 dígito  
   grupo de despesa: 1 dígito  
   modalidade de despesa: 2 dígitos  
   elemento de despesa: 2 dígitos  
 Fontes de Recursos:  
   grupo de fontes de recursos: 3 dígitos  
 Despesa Realizada: mês a mês e total do período

#### **2.4 Registro dos Dados pelo Conceito de Despesa Liquidada**

As informações mensais de valores movimentados correspondem ao conceito de *despesa liquidada*, o que significa que os montantes relativos ao total do exercício fiscal não incorporam os chamados *Restos a Pagar*<sup>13</sup> daquele mesmo ano. Estes serão considerados como desembolso efetivo no exercício em que se der sua liquidação. Incorporam, portanto, as chamadas *Despesas de Exercícios Anteriores*,<sup>14</sup> correspondentes a até dois exercícios imediatamente anteriores.

#### **2.5 Amplitude de Cobertura do Gasto Social Federal**

O levantamento abrange os dispêndios feitos pela administração direta, autarquias e fundações, financiados com recursos de impostos, contribuições, e com receitas próprias (receitas de serviços, industriais, de convênios com organismos internacionais ou com o setor privado, e outras). Exclui as sociedades de economia mista, mas abrange gastos com benefícios a servidores<sup>15</sup> pagos pelas empresas públicas listadas a seguir (quadro 2.1), bem como os seus programas, projetos e atividades que foram considerados, neste trabalho, como de interesse social. Exemplos desses últimos são os gastos com transporte urbano de massa, feitos pelas unidades 39205 e 39208, e o programa de distribuição emergencial de alimentos, levado a cabo pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).

<sup>13</sup> Definidos pelo artigo 36 da Lei nº 4 320/64 como despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas (empenhos executados, liquidados e prontos para pagamentos) das não processadas (contratos em plena execução, sem que haja ainda o pleno reconhecimento do direito do credor). Ver Machado Jr. e Reis (1993).

<sup>14</sup> O artigo 37 da Lei nº 4 320/64 permite que as despesas não processadas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio e que apresentem saldo suficiente, sejam incluídas no orçamento do exercício seguinte, em dotação específica e discriminada por elemento de despesa.

<sup>15</sup> Aposentadorias e reformas, pensões, salário-família, auxílios assistenciais e outros gastos patronais.

**QUADRO 2.1**  
Gastos da Administração/Direta, Autarquias e Funções

Código da UO	Nome da Empresa
20302	Nuclebrás Equipamentos Pesados S/A
20303	Indústrias Nucleares do Brasil S/A
20401	Empresa Brasileira de Comunicação S/A
20402	Agência Espacial Brasileira
22202	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
22207	Companhia de Colonização do Nordeste
22211	Companhia Nacional de Abastecimento
25201	Banco Central do Brasil
32202	Companhia de Pesquisas de Recursos Minerais
39202	Companhia de Navegação do São Francisco
39203	Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes
39204	Empresa de Navegação da Amazônia S/A
39205	Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S/A
39207	VALEC — Engenharia, Construções e Ferrovias S/A
39208	Companhia Brasileira de Trens Urbanos

Fonte: MTO 02/SOF/MPO.

Considerou-se como gasto social a totalidade dos dispêndios efetuados pelas Unidades Orçamentárias (UO) que exercem funções governamentais consideradas sociais<sup>16</sup> — a exemplo dos Ministérios da Educação, da Saúde, da Previdência Social — independentemente de estarem os gastos registrados em outras funções, tais como a administração superior ou financeira, *mas foram identificadas, em um subgrupo em separado, as despesas consideradas puramente administrativas dessas unidades.*

### **2.6 Cruzamento das Informações Básicas**

Um dos principais problemas de cobertura que poderia surgir na consolidação dos dispêndios é a dupla contagem. A associação dos gastos classificados por função/programa/subprograma/projeto-atividade/subtítulo (classificação funcional-programática) ao tipo de despesa (classificação por natureza da despesa) e à fonte de recursos para seu financiamento, em cada Unidade Orçamentária (UO), evita esse problema e permite:

- a) eliminar com maior precisão a dupla contagem nas transferências intragovernamentais;
- b) conhecer os montantes transferidos pelo governo federal a estados e municípios, bem como a instituições privadas, por programa de trabalho;
- c) conhecer os custos diretos da máquina governamental na administração dos programas ou das áreas de atuação; e

<sup>16</sup> Por se enquadrarem os gastos na definição de ações desenvolvidas nas respectivas áreas de atuação, conforme a seção 2.1.

d) identificar e destacar, para tratamento diferenciado, os dispêndios referentes a benefícios assistenciais e/ou previdenciários concedidos aos servidores públicos federais.

Alguns gastos da área de Benefícios a Servidores (quadro 2.2) têm como chave de identificação a natureza da despesa, e são registrados nessa área de atuação independentemente da função ou programa em que estejam incluídos.

QUADRO 2.2  
Identificação pela Natureza da Despesa

Natureza da Despesa	Descrição
3.1.90.01	Aposentadorias e Reformas
3.1.90.03	Pensões
3.1.90.08	Outros Benefícios Assistenciais
3.1.90.09	Salário-Família
3.1.90.13	Obrigações Patronais <sup>17</sup>
3.4.90.07	Contribuições para Entidades Fechadas de Previdência Privada

Fonte: MTO 02 e 03 - SOF/MPO.

Já as contribuições para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP)<sup>18</sup> são identificadas no código 084.0492.2012 da classificação funcional-programática, e, assim como as Obrigações Patronais, não são registradas na rubrica Benefícios a Servidores, para evitar dupla contagem. Isso acontece porque as duas contribuições são consideradas, no levantamento, como fontes de financiamento dos dispêndios das Unidades Orçamentárias do FGTS, Institutos de Previdência e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

As transferências a estados e ao Distrito Federal, e a municípios e instituições privadas, são facilmente identificáveis por meio do terceiro e do quarto dígitos da classificação pela natureza da despesa (modalidade de despesa):

x.x.30.xx — Transferências a Estados e Distrito Federal

x.x.40.xx — Transferências a Municípios

x.x.50.xx — Transferências a Instituições Privadas

As transferências intragovernamentais, isto é, aqueles repasses de recursos da administração direta (governo central) para suas autarquias, fundações e fundos (ou em sentido contrário) merecem tratamento ainda mais cuidadoso, que passa pelas etapas abaixo discriminadas:

<sup>17</sup> Despesas em que o governo incorre na condição de empregador, como o recolhimento de contribuições do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e contribuições para Institutos de Previdência.

<sup>18</sup> Trata-se da despesa governamental relacionada com a condição de empregador.

a) identificação pela natureza da despesa, de acordo com os dígitos que configuram a modalidade de gasto:

x.x.11.xx — Transferências Intragovernamentais a Autarquias e Fundações

x.x.12.xx — Transferências Intragovernamentais a Fundos

x.x.13.xx — Transferências Intragovernamentais a Empresas Industriais e Agrícolas

x.x.14.xx — Transferências Intragovernamentais a Empresas Comerciais ou Financeiras

x.x.19.xx — Outras Transferências Intragovernamentais

x.x.20.xx — Transferências à União;

b) em razão do largo período em que o processo orçamentário da União contemplou os fundos como Unidades Orçamentárias, diferenciadas dos órgãos/unidades de origem dos recursos, ou, ainda, dos órgãos/unidades gestores desses fundos, foi necessário promover a identificação (na classificação funcional-programática) dos dígitos correspondentes a *projeto/atividade* e *subtítulo*, que caracterizam transferências a fundos, como no demonstrativo do quadro 2.3;

c) para evitar que os dispêndios alocados na Unidade Orçamentária 33901 — Fundo de Assistência e Previdência Social fossem contados juntamente com as despesas do gestor do FPAS, o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) (órgão 33201), identificou-se o código de projeto/atividade 4032, e seus dispêndios, em qualquer posição, foram eliminados; e

d) o Fundo Nacional de Desenvolvimento Desportivo (código 26295) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (código 26298) foram reconhecidos como órgãos/Unidades Orçamentárias sem qualquer especificação aparente de transferência de recursos da administração direta.

---

**QUADRO 2.3**  
**Identificação de Transferência a Fundos**

Código		Descrição	Código da UO	
Projeto/ Ativid.	Subtít. de p/a		Destino	Origem
2900	0012	Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo	31902	31101
2900	0027	Fundo de Previdência e Assistência Social <sup>1</sup>	33901	33101
2900	0029	Fundo Especial de Estudos e Pesquisas Educacionais	26901	26102
2900	0031	Fundo Especial para Deficientes de Audição	26903	26104
2900	0032	Fundo Especial para Deficientes de Visão	26904	26105
2900	0033	Fundo Nacional de Saúde	36901	36101
2900	0035	Fundo da Central de Medicamentos	36903	36103
2900	0037 0039	Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico	24901	24101
2900	0047	Fundo Nacional de Cultura	42902	42101
2900	0060	Fundo Nacional de Meio Ambiente	44901	44201
2900	0061	Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social	25905	25101

Fonte: MTO 02 e 03 - SOF/MPO; BGU — 1993 a 1996.

Nota: <sup>1</sup> A Unidade Orçamentária que realiza efetivamente os gastos é o INSS — código 33201.

### **2.7 Tratamento Diferenciado para Pessoal Ativo e Inativo**

Os dados referentes a pessoal alocado nas áreas de atuação traduzem os gastos com *pessoal da ativa*<sup>19</sup> e se restringem aos órgãos ou programas que desenvolvem ações consideradas como de interesse social, enquanto os pagamentos a inativos e pensionistas (englobando *todos* os pagamentos de aposentadorias, reformas e pensões dos antigos servidores dos três poderes e/ou seus beneficiários), salário-família, encargos patronais e outros benefícios (que fazem parte da rubrica de pessoal, no conceito contábil de natureza de gastos dos registros oficiais), estão alocados na rubrica Benefícios a Servidores.

### **2.8 Exclusão de Transferências Constitucionais a Estados, Distrito Federal e Municípios**

As transferências *obrigatórias* de recursos para estados, Distrito Federal e municípios, definidas constitucionalmente, são *entregues* às unidades da Federação. Portanto, não foram consideradas como gasto do governo federal, como é o caso da cota-parte dos estados e do Distrito Federal no salário-educação.

### **2.9 Despesas Correntes e de Capital**

Uma das deficiências apontadas pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) em al-

<sup>19</sup> Compreendem os códigos de natureza de despesa 31.90.11, 31.90.12, 31.90.14, 31.90.15, 31.90.16, 31.90.18, 31.90.91, 31.90.92, 31.90.92, correspondentes ao conceito de salário ou remuneração efetiva a fatores de produção.

gumas séries sobre gasto social de países da América Latina é a não-diferenciação entre despesas correntes e de capital, o que se procurou corrigir na presente metodologia.

Como despesas correntes constam os pagamentos a pessoal e as compras de bens e serviços necessários à manutenção das atividades administrativas e à execução de programas e projetos específicos, bem como os juros e encargos da dívida e as transferências para organismos internacionais.

Foram considerados como despesas de capital apenas os investimentos, a amortização da dívida, as inversões financeiras e outras despesas de capital feitas diretamente pelos órgãos encarregados das ações.<sup>20</sup> O conceito de investimento aqui empregado é o de *Formação Bruta de Capital Fixo* ou inversão real, contabilizada à medida em que os investimentos são executados; o mesmo conceito de medição pela execução da despesa foi empregado nas inversões financeiras, tanto para a aquisição de ativos existentes quanto para a concessão de empréstimos com fins sociais.

Inserem-se nas transferências negociadas<sup>21</sup> tanto os dispêndios correntes quanto os de capital feitos via remessa de recursos a estados, municípios e instituições privadas (de acordo com as classificações de modalidade de gasto 30, 40 e 50).

### **2.10 Conceito de Fontes de Financiamento do Gasto Social**

O conceito de fonte de financiamento de gastos adotado neste trabalho é o mesmo utilizado na elaboração/execução orçamentária da União, isto é, *não se trata da arrecadação de ingressos, mas de sua destinação durante a execução orçamentária*. A cada programa/subprograma/projeto ou atividade estão associados os recursos que o financiam, identificados pelo código dos grupos de fontes de recursos: do Tesouro, de outras fontes, de transferências de recursos do Tesouro ou de transferências de outras fontes.

O tratamento metodológico dado às informações de fontes de financiamento dos gastos sociais é similar e paralelo ao aplicado aos dispêndios, e a dupla contagem é eliminada após a identificação do caminho percorrido, desde a arrecadação até a aplicação de recursos.

### **2.11 Deflatores**

O deflator mais adequado a uma série de gasto social seria o índice que demonstrasse o comportamento de preços do conjunto dos bens e serviços ofertados gratuitamente pelo setor público, ou então para os bens por este consumidos. Na falta de tais indicadores, o Deflator Implícito do PIB e

---

<sup>20</sup> O que corresponde à modalidade de gasto 90 da classificação de natureza do gasto das contas do governo federal.

<sup>21</sup> Para evitar problemas futuros de consolidação, quando for ampliada a cobertura para incluir-se os gastos sociais de estados e municípios.

---

os Índices de Preços ao Consumidor (IPC) são os mais utilizados, principalmente pela disponibilidade de séries confiáveis e de longa duração.

Esses indicadores, entretanto, têm limitações. O IPC, por exemplo, representa uma cesta de bens e serviços de consumo privado,<sup>22</sup> muito diferente do consumo do setor público. Além disso, não permite medir os impactos do lado do beneficiário, porque os bens e serviços prestados pelo setor público não configuram uma transação econômica.

O Deflator Implícito do PIB apresenta vantagem sobre o IPC, por incluir a atividade do setor público, e porque o PIB constitui uma aproximação da base tributária, mas não separa o efeito *quantidade* do efeito *preço* e inclui atividades não relevantes para o setor público.

O presente trabalho emprega o Índice Geral de Preços — Disponibilidade Interna (IGP/DI) da Fundação Getúlio Vargas, aplicado mês a mês. A opção pela correção mensal dos dispêndios foi tomada em decorrência da observação e comparação entre esse método e o de correção pela média anual, e como resultado das seguintes constatações:

a) algumas áreas de atuação, como a de saúde, apresentam cronograma de dispêndios bastante irregulares ao longo do ano, e a despesa tende a se concentrar nos últimos três a quatro meses do exercício. O mesmo comportamento irregular de desembolsos é verificado em alguns programas das áreas de educação e cultura, e de alimentação e nutrição.<sup>23</sup> Na área de previdência social há maior concentração em novembro/dezembro, em decorrência do pagamento de abono natalino a beneficiários de aposentadorias e pensões;

b) se houver uma variância acentuada nas taxas inflacionárias mensais (como aconteceu nas várias ocasiões em que foram implantados planos econômicos de combate à inflação), a aplicação de um índice médio para traduzir valores correntes ou nominais para valores constantes pode resultar em distorções graves, as quais tendem a invalidar comparações com outros anos de uma mesma série; e

c) distorções também podem ocorrer (mesmo quando não há variações bruscas da taxa mensal de inflação) em períodos de aceleração inflacionária, nos quais a execução mensal do orçamento aprovado é corroída pela inflação. Nesse caso, chega-se a

---

<sup>22</sup> Cujas ponderações fixas não permitem a medida das variações dos preços relativos dos bens.

<sup>23</sup> Na área de educação e cultura, os programas de distribuição gratuita de livros didáticos e de material escolar se caracterizam pela compra (ou transferência) efetuada pelo governo federal no último trimestre de um determinado ano, para que a distribuição seja feita no início do ano letivo seguinte; na área de alimentação e nutrição, a merenda escolar tem apresentado nos últimos anos — com exceção de 1996 — um substancial aumento de despesas no mês de dezembro, em virtude dos adiantamentos feitos aos municípios para financiar despesas dos dois primeiros meses do ano seguinte.

---



uma reformulação dos valores (revisão orçamentária), geralmente no decorrer do segundo semestre do exercício fiscal, fato que acentua ainda mais a falta de linearidade do cronograma de dispêndios.

Para se ter uma idéia da magnitude dessas distorções, tomemos como exemplo o ano de 1994 (notabilizado por altas taxas mensais de inflação no primeiro semestre e brusca desaceleração do ritmo inflacionário no segundo), e examinemos os pagamentos de atendimento ambulatorial à rede contratada/conveniada com recursos do Sistema Unificado de Saúde.

Com valores nominais traduzidos a preços de dezembro de 1996,<sup>24</sup> e tendo-se como base de comparação o índice médio do ano de 1994, o resultado será:

$$\text{Montante dos Gastos em 1994} \times \frac{\text{Índice Dezembro do IGP/DI para 1996}}{\text{Índice Médio do IGP/DI para 1994}}$$

$$4\ 203\ 845 \times \frac{32\ 689,1194}{17\ 030,3627} = 4\ 203\ 845 \times 1,9195 = \mathbf{8\ 069\ 116}$$

Na tabela 2.1, vista a seguir, está contido o demonstrativo dos desembolsos mensais em valores correntes e corrigidos a preços de dezembro de 1996, utilizando-se o deflator mês a mês.

TABELA 2.1  
Desembolsos — Correção Mês a Mês

Mês	R\$ Mil Nominais	R\$ Mil de Dez/96
Jan.	12 926	136 238
Fev.	31 046	229 794
Mar.	1 442	7 371
Abr.	7 187	25 782
Mai	115 004	292 583
Jun.	706 054	1 225 283
Jul.	721 439	1 003 998
Ago.	127 227	171 341
Set.	423 451	561 570
Out.	312 746	404 430
Nov.	514 233	648 960
Dez.	1 102 256	1 333 605
<b>Total</b>	<b>4 203 845</b>	<b>6 040 956</b>

Fonte: SIAFI/SIDOR, para valores nominais.

Há, portanto, uma diferença de 33,6% a maior quando se utiliza o método de correção com base na média anual, porque foram desembolsados, no primeiro semestre, apenas 20,8% do total em valores correntes — *quando a taxa média mensal de inflação al-*

<sup>24</sup> A base do IGP/DI, para efeito deste estudo, é janeiro de 1993 = 100.

cançou 43,2% — enquanto os restantes 79,2% deveriam ter sido submetidos à influência de um declínio acentuado da taxa inflacionária, o que não se consegue medir quando se emprega a correção pela média anual.

Para verificar as distorções que podem invalidar comparações entre gastos ao longo de uma série histórica, façamos um exercício sobre o ano de 1993, partindo das seguintes informações básicas: i) dois projetos diferentes com o mesmo orçamento inicial aprovado de CR\$ 660 milhões de cruzeiros reais, o que corresponde a R\$ 240 mil; ii) o cronograma de desembolso mensal para o primeiro projeto é em duodécimos, e o segundo tem um cronograma irregular, concentrado no segundo semestre; e iii) uma revisão orçamentária foi aprovada em setembro, com o novo total de recursos passando a R\$ 360 mil, sendo liberado em outubro (20%), novembro (30%) e dezembro (50%) o diferencial entre o efetivamente gasto até setembro e o total revisado.

Ao aplicar-se o método de correção que compara o índice de dezembro de 1996 com o índice médio de 1993, teremos o mesmo resultado para os dois projetos:

$$360\ 000 \times \frac{32\ 689,1194}{679,0992} = 360\ 000 \times 48,1360 = \mathbf{17\ 328\ 959}$$

A tabela 2.2 demonstra os resultados obtidos quando é aplicada a correção mês a mês.

TABELA 2.2  
Desembolsos Corrigidos

Ano: 1993	Taxa Mensal de Inflação (IGP/DI)	Projeto A		Projeto B	
		Em R\$ correntes	Em R\$ de dez./96	Em R\$ correntes	Em R\$ de dez./96
Janeiro	28,7	20 000	6 537 824	0	0
Fevereiro	26,5	20 000	5 168 240	0	0
Março	27,8	20 000	4 044 006	0	0
Abril	28,2	20 000	3 154 452	0	0
Mai	32,3	20 000	2 384 316	0	0
Junho	30,7	20 000	1 824 266	0	0
Julho	32,0	20 000	1 382 020	5 000	345 505
Agosto	33,5	20 000	1 035 222	60 000	3 105 666
Setembro	37,0	20 000	755 636	55 000	2 077 999
Outubro	35,1	36 000	1 006 769	48 000	1 342 358
Novembro	37,1	54 000	1 102 302	72 000	1 469 736
Dezembro	36,2	90 000	1 348 875	120 000	1 798 500
<b>Total</b>		<b>360 000</b>	<b>29 743 928</b>	<b>360 000</b>	<b>10 139 764</b>

Fonte: DIPOS/IPEA.

A soma dos dois projetos — a preços de dezembro de 1996 — perfaz R\$ 39 883,692 de acordo com a correção feita mês a mês, comparados a R\$ 34 657 918, quando corrigidos pelo primeiro método demonstrado. A diferença é de 15,08% a maior para a segunda forma — desvio muito alto mas que poderia ser aceito, desde que conhecido. O mais grave é se o projeto **A** referir-se a pagamentos de merenda escolar (contabilizado na área de alimentação e nutrição); e o projeto **B**, à construção de escolas de atendimento integral à criança e ao adolescente (inserido em educação e cultura) — dois setores de atuação social que teriam a comparação temporal de suas ações prejudicada.

### **2.12 A Agregação por Subtítulos de Projeto/Atividade**

Os quadros constantes do anexo deste texto detalham como foi feita a agregação por área de atuação definida nessa metodologia, com base na descrição dos programas, examinados em cada Unidade Orçamentária e no patamar mais analítico da classificação funcional-programática, ou seja, o de subtítulo de projeto/atividade.<sup>25</sup> Note-se que há um demonstrativo para o biênio 1993/1994 (quadro A1 do anexo), e outro para 1995/1996 (quadro A2 do anexo), em razão das mudanças havidas na estrutura organizacional do governo, da criação ou extinção de alguns projetos e/ou atividades, e mesmo da orientação seguida pelas Unidades Orçamentárias em relação à classificação de determinados tipos de despesas.

## **3 EVOLUÇÃO DO GASTO SOCIAL FEDERAL — 1994/1996**

O objetivo desta parte do trabalho é mostrar a base de dados existente e informar os usuários sobre algumas qualificações que precisam ser levadas em conta quando de sua utilização.

A série de gastos e suas respectivas fontes, que apresentamos a seguir, é resultado de aplicação da metodologia descrita no capítulo anterior. Serão feitas comparações com o total das despesas do governo federal e com os grandes agregados macroeconômicos, e, finalmente, uma análise da evolução dos diferentes tipos de atuação social no período abrangido pelo levantamento.

Para as comparações com os dispêndios totais do governo federal, foram utilizados valores nominais (por serem assim expressos nos Balanços Gerais da União) apenas como base para construir-se as participações relativas — estas foram levadas em conta na análise da série. O mesmo acontece com as estimativas do PIB, para manter-se a coerência na comparação com os grandes agregados.

---

<sup>25</sup> Para esse fim, a cada exercício fiscal, examina-se a Lei Orçamentária Anual (LOA) no detalhamento mais analítico da classificação funcional-programática.

---

Na análise mais detalhada do comportamento das diferentes ações do governo na área social, no triênio, na qual se coteja a evolução dos gastos com educação, saúde e previdência, por exemplo, *as informações utilizadas estão sempre traduzidas a preços constantes de dezembro de 1996*, e foi utilizado como deflator o IGP/DI da Fundação Getúlio Vargas, *aplicado mês a mês*.

### **3.1 Comparações Com o Gasto Total do Governo Federal e com o PIB**

transferências de recursos efetuadas entre órgãos da administração central, e destes para a administração indireta (autarquias, fundações, fundos, empresas), movimentação que caracteriza dupla contagem. Portanto, todas as comparações são feitas a partir do *dispêndio efetivo* do governo, isto é, após eliminadas as *transferências intragovernamentais*.

O conceito de *despesas financeiras* utilizado neste trabalho abrange a totalidade dos registros de pagamentos de juros, encargos e amortizações da dívida pública (interna e externa), bem como as despesas com a manutenção do Banco Central do Brasil — o único dos órgãos de intervenção financeira na economia que consta dos registros do BGU referentes à execução do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social.<sup>26</sup> É necessário enfatizar que não foram computadas todas as despesas do Banco Central, tendo sido abatidas aquelas referentes a pagamentos de inativos e pensionistas, junto a outros dispêndios daquela entidade que foram considerados como gasto social e inseridos na rubrica Benefícios a Servidores Públicos Federais.

As chamadas *despesas não-financeiras* são o resultado líquido do total de dispêndios efetivos (sem as transferências intragovernamentais), menos as despesas financeiras. Para manter a comparabilidade das informações, foram excluídos do total dos gastos sociais os pagamentos de juros e amortização da dívida pública, encontrados no levantamento das diversas áreas de atuação social.

Considerou-se a despesa não-financeira como a parte dos gastos do governo reservada à prestação de serviços públicos [Galper (1996, no prelo)], e não somente aqueles voltados para a área social (segundo a metodologia empregada neste trabalho), tais como os destinados à segurança pública e à formulação e implementação de políticas setoriais, entre outros.

<sup>26</sup> Os bancos oficiais federais, como o Banco do Brasil, Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social, Banco do Nordeste, Caixa Econômica Federal, embora atores importantes da política fiscal do governo, não estão incluídos nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (que são a base do levantamento), e apenas seus gastos de capital fazem parte do Orçamento de Investimentos.

TABELA 3.1  
 Comparações Entre o Gasto Total e o Gasto Social do Governo Federal

Descrição	1994			1995			1996		
	R\$ milhões correntes	(%) da Desp. Efetiva	Nº - Índice	R\$ milhões correntes	(%) da Desp. Efetiva	Nº - Índice	R\$ milhões correntes	(%) da Desp. Efetiva	Nº - Índice
<b>1. Total Balanço Geral da União</b>	<b>176 222</b>		<b>100,0</b>	<b>307 947</b>		<b>174,7</b>	<b>313 013</b>		<b>177,6</b>
2. Transf. Intragovernamentais	35 737		100,0	66 677		186,6	24 809		69,4
<b>3. Despesa Total Efetivo do Governo Federal = 1-2</b>	<b>140 486</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>241 270</b>	<b>100,0</b>	<b>171,7</b>	<b>288 204</b>	<b>100,0</b>	<b>205,1</b>
4. Despesas Financeiras	70 999	50,5	100,0	113 279	47,0	159,6	136 442	47,3	192,2
Juros Dívida Interna e Externa	9 833	7,0	100,0	16 766	6,9	170,5	19 511	6,8	198,4
Amortiz. Div. Interna e Externa	60 685	43,2	100,0	95 873	39,7	158,0	116 288	40,3	191,6
Despesas do Banco Central <sup>1</sup>	481	0,3	100,0	640	0,3	133,0	643	0,2	133,5
5. Despesa Não-Financeira <sup>2</sup> = 3-4	69 487	49,5	100,0	127 991	53,0	184,2	151 762	52,7	218,4
6. Gasto Social Federal <sup>3</sup>	42 112	30,0	100,0	78 847	32,7	187,2	92 304	32,0	219,2
7. Despesas em Outras Áreas = 5-6	27 376	19,5	100,0	49 144	20,4	179,5	59 459	20,6	217,2
8. Gasto Social em Relação à Despesa Não-Financeira		60,6			61,6			60,8	

Fontes: Balanço Geral da União, para os itens de 1 a 3; e IPEA/DIPOS, para o item 6.

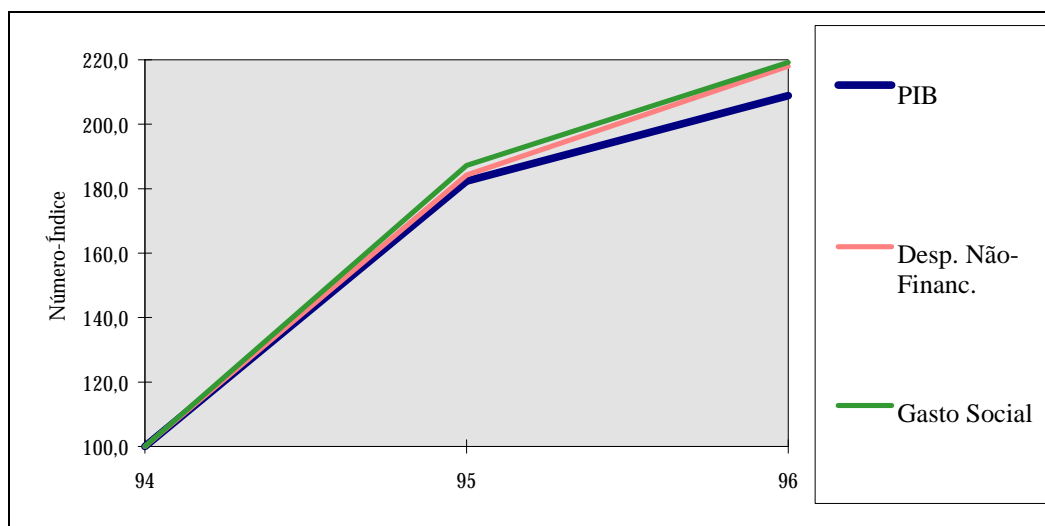
Notas: <sup>1</sup>Deduzidas as despesas com inativos, pensionistas, transferências a entidades de previdência privada e outras obrigações patronais, inseridas no Gasto Social Federal, na rubrica Benefícios a Servidores.

<sup>2</sup>Inclusive as transferências a estados, Distrito Federal e municípios (intergovernamentais).

<sup>3</sup>Excluídas as despesas com juros, encargos e amortização da dívida interna e externa encontradas em programas/projetos/atividades considerados de cunho social.

Observando-se a tabela 3.1, é interessante notar que, quando comparados os gastos sociais com o total efetivo de dispêndios, no triênio, houve acréscimo de posição relativa mais acentuado no ano de 1995, com ligeiro declínio em 1996. A performance do último ano pode ser debitada à conta da frustração de recursos da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF).

GRÁFICO 1  
 Evolução do PIB, da Despesa Não Financeira e do Gasto Social Federal



Fonte: Tabela 3.1.

Examinando-se o gráfico 1, constata-se que o governo federal vem aumentando seus gastos sociais a taxas maiores que a do crescimento do PIB, enquanto o total de despesas não financeiras vem sofrendo incrementos ainda mais acentuados.

TABELA 3.2  
Comparações do Gasto Social Federal  
Com o PIB Total e *per Capita*

Itens	1994	1995	1996	Evolução (n <sup>o</sup> - índice)		
				1994	1995	1996
População residente (em mil habitantes) <sup>1</sup>	153 015	155 047	157 080	100,0	101,3	102,7
PIB total (em R\$ milhões correntes) <sup>2</sup>	360 919,4	658 141,2	753 820,0	100,0	182,4	208,9
PIB <i>per capita</i> — em R\$ correntes <sup>2</sup>	2 355,67	4 243,12	4 791,65	100,0	180,1	203,4
Gasto social total (em R\$ milhões correntes) <sup>3</sup>	42 455,6	80 344,3	92 766,7	100,0	189,2	218,5
Gasto social <i>per capita</i> (em R\$ correntes) <sup>3</sup>	277,46	518,19	590,57	100,0	186,8	212,8
Gasto social total/PIB <sup>3</sup> — Em %	11,8	12,2	12,3	100,0	103,8	104,6

Fonte: <sup>1</sup> Estimativa IPEA/DIPOS para 1994 e 1995, a partir dos resultados do minicenso de 1996;

<sup>2</sup> IPEA/DIPES;

<sup>3</sup> IPEA/DIPOS; inclui as despesas financeiras encontradas em programas sociais.

Na comparação de valores com o produto interno bruto (tabela 3.2), a posição relativa mostra um progresso durante o triênio, e o gasto social federal (GSF) cresceu de 11,8% para 12,3% do PIB. Além disso, o gasto social federal cresceu mais, em termos nominais (118,3%), do que o produto interno bruto, que aumentou 108,9%. A tabela 3.2 considera o total do gasto social federal com inclusão das despesas financeiras alocadas em programas sociais. Eliminadas essas despesas, os resultados mostram a mesma tendência de aumento total e *per capita* (tabela 3.3).

TABELA 3.3  
Gasto Social Federal sem Programas Sociais

Itens	1994	1995	1996	Evolução (n <sup>o</sup> - índice)		
				1994	1995	1996
Gasto social total (em R\$ milhões correntes) <sup>1</sup>	42 111,6	78 847,1	92 176,8	100,0	187,2	218,9
Gasto social <i>per capita</i> (em R\$ correntes) <sup>1</sup>	275,21	508,54	586,81	100,0	184,8	213,2
Gasto social total/PIB — Em (%)	<b>11,7</b>	<b>12,0</b>	<b>12,3</b>	<b>100,0</b>	<b>102,7</b>	<b>104,8</b>

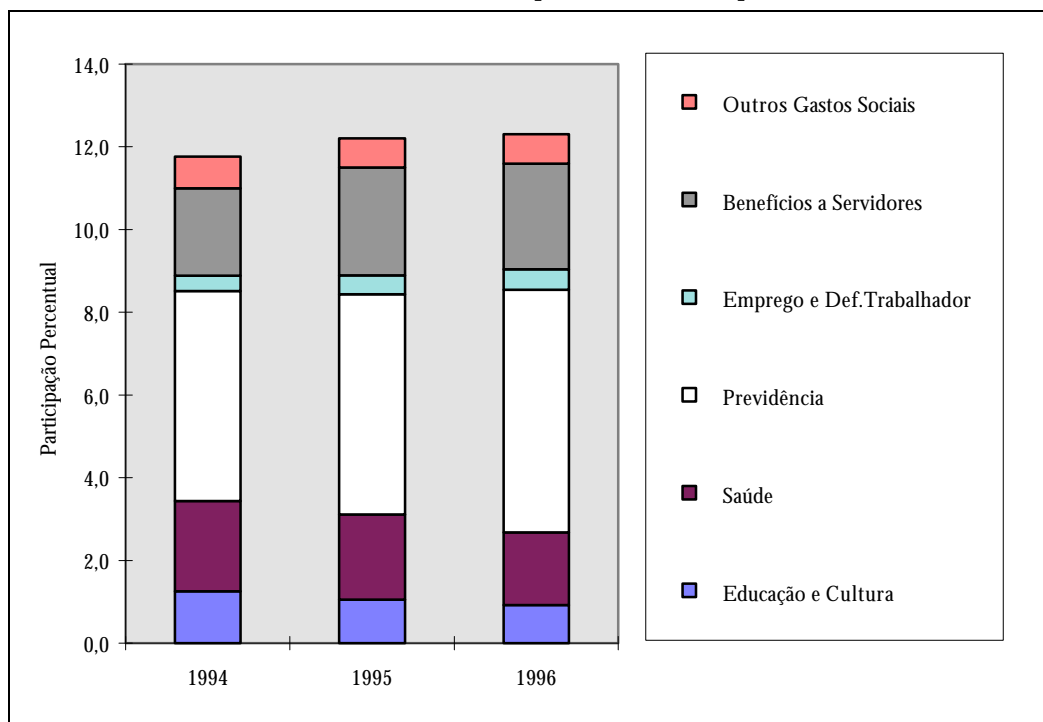
Fonte: IPEA/DIPOS.

Nota: <sup>1</sup>Excluídas as despesas financeiras alocadas em programas sociais.

É evidente que um estudo mais acurado dos efeitos do aumento sobre a população beneficiária deveria incluir análises sobre a qualidade e a incidência efetiva dos gastos sociais, objetivo que transcende o do trabalho feito até o momento. Contudo, a disponibilidade de uma base de dados confiável permite que esses estudos sejam levados a cabo, a partir do ano em curso, como parte do programa de trabalho da Diretoria de Política Social do IPEA.

O gráfico 2 mostra o avanço relativo do gasto social federal, além do comportamento das principais áreas de atuação e sua influência nesses resultados.

GRÁFICO 2  
Gasto Social Federal — Composição e Participação no PIB



Fonte: IPEA/DIPOS.

#### 4 COMPORTAMENTO DOS GASTOS SOCIAIS NO PERÍODO

Todas as comparações da evolução dos gastos sociais, no triênio 1994/1996, são feitas a preços constantes de dezembro de 1996, e foi utilizado o índice IGP/DI para a correção mês a mês.

Em um primeiro momento, são apresentados os valores totais de gastos nas áreas de atuação social<sup>27</sup> e suas respectivas fontes de financiamento; são identificadas as mais importantes, em cada área, e as restantes são englobadas sob a denominação *demais fontes*.

A seguir, serão enfocados os dispêndios de acordo com a modalidade dos gastos, isto é, se são feitos diretamente pelo governo federal ou se a ação é efetivada por

<sup>27</sup> Conceito de finalidade dos gastos, como definido na metodologia descrita no capítulo 2; portanto, não cabe comparação com as *funções* definidas nos registros oficiais dos Orçamentos e Balanços da União.

meio de transferências a outros níveis governamentais (estados e municípios) ou a instituições privadas.

Por fim, faz-se uma análise mais detalhada das áreas de atuação; por exemplo, a rubrica de Educação e Cultura é desdobrada em Ensino Fundamental, Ensino Médio, Ensino Superior e outros subgrupos, e as despesas correntes e de capital de cada um destes são demonstradas. Nessa fase, se procurará evidenciar as principais causas da evolução do comportamento de algumas áreas, sem, evidentemente, esgotar o manancial de análise representado pelas bases de dados disponíveis.

#### 4.1 As Fontes de Financiamento

O exame das fontes de financiamento do gasto social<sup>28</sup> no triênio, conforme pode ser visto na tabela 4.1, denota que as chamadas contribuições sociais vêm tendo um crescimento notável de sua participação no cômputo dos recursos disponíveis, principalmente a Contribuição dos Empregadores e dos Trabalhadores para a Seguridade Social, a Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social, a Contribuição Social sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas e a Contribuição para o PIS e o PASEP. Juntas, essas quatro fontes cobriram 50,8% de todo o gasto social em 1994, e passaram a 52,9%, em 1995, e 58,1%, em 1996.

TABELA 4.1  
Evolução do Gasto Social Federal e suas Principais Fontes de Financiamento

(Em R\$ milhões de dezembro/96)

Gasto Social e suas Principais Fontes de Financiamento	1994		1995		1996		Nº - Índice 1994 = 100	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	1995	1996
<b>Total do Gasto Social</b>	<b>75 227</b>	<b>100,0</b>	<b>91 362</b>	<b>100,0</b>	<b>95 426</b>	<b>100,0</b>	<b>121,4</b>	<b>126,9</b>
Contr. Empregador/Trabalhador	24 585	32,7	28 795	31,5	33 911	35,5	117,1	137,9
Contr. Soc. p/Financ. Segurid. Soc.	8 310	11,0	12 075	13,2	13 938	14,6	145,3	167,7
Contr. Soc. s/Lucro Pessoa Juríd.	3 128	4,2	4 632	5,1	4 435	4,6	148,1	141,8
Contrib. para o PIS e o PASEP	2 164	2,9	2 865	3,1	3 161	3,3	132,4	146,0
Fundo Social de Emergência	17 943	23,9	21 761	23,8	18 068	18,9	121,3	100,7
Recursos Dest. Manut. Desenv. Ens.	6 065	8,1	3 768	4,1	4 612	4,8	62,1	76,0
Salário-Educação (Cota Federal)	234	0,3	523	0,6	642	0,7	223,4	274,4
Recursos Ordinários	2 281	3,0	4 232	4,6	4 078	4,3	185,5	178,8
Recursos Diretamente Arrecadados	4 833	6,4	3 835	4,2	3 261	3,4	79,3	67,5
Operações de Crédito Externas	423	0,6	1 853	2,0	659	0,7	438,2	155,9
Operações de Crédito Internas	633	0,8	1 691	1,9	1 767	1,9	267,3	279,3
Demais Fontes	4 627	6,2	5 334	5,8	6 896	7,2	115,3	149,0

Fonte: IPEA/DIPOS.

<sup>28</sup> O conceito aqui empregado é o de *grupo de fontes*, utilizado na orçamentação federal. Portanto, o total da Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social não se refere à arrecadação financeira correspondente ao código 1210.01.00 da receita, mas ao emprego dessa contribuição para financiar os gastos.



Outra importante fonte de financiamento de gastos sociais — os denominados Recursos Destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, ou Fonte 112 — demonstra uma queda, no triênio, em termos reais. Quando vista sua participação no total dos gastos, há um declínio ainda mais acentuado, que parte de 8,1%, em 1994, chega a 4,1%, em 1995, e a 4,8%, em 1996. No entanto, ao examinarmos o comportamento da fonte em relação às áreas de atuação social a que se destinou (tabela 4.2), constatamos que os recursos destinados especificamente à área de educação diminuíram,<sup>29</sup> e as diferenças mais importantes dão-se pela ausência de gastos com esse tipo de cobertura na área de ciência e tecnologia, a partir de 1995, além da enorme redução, em 1995, do financiamento das despesas com inativos e pensionistas do Ministério da Educação.<sup>30</sup>

TABELA 4.2  
Fonte 112 — Recursos Destinados à Manutenção e  
Desenvolvimento do Ensino

(Em R\$ milhões de dezembro/96)

Área de Atuação com Recursos da Fonte 112	1994	1995	1996	Partic. (%) no Total		
				1994	1995	1996
Educação e Cultura	3 774,9	3 381,7	3 050,2	62,2	89,8	66,1
Ensino Fundamental	303,5	78,2	121,1	5,0	2,1	2,6
Ensino Médio	289,1	329,1	371,5	4,8	8,7	8,1
Educação Superior	3 042,9	2 790,0	2 253,9	50,2	74,0	48,9
Outros	139,4	184,4	303,7	2,3	4,9	6,6
Saúde	386,6	275,0	365,9	6,4	7,3	7,9
Manutenção de Hospitais de Ensino	386,6	275,0	351,3	6,4	7,3	7,6
Outros Programas de Saúde	0,0	0,0	14,6	0,0	0,0	0,3
Ciência e Tecnologia	180,5	0,0	0,0	3,0	0,0	0,0
Pesquisa Experimental	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Outros Programas de Pesquisa	180,1	0,0	0,0	3,0	0,0	0,0
Treinamento de Recursos Humanos	9,1	6,5	0,8	0,2	0,2	0,0
Benefícios a Servidores	1 714,1	104,6	1 194,9	28,3	2,8	25,9
Inativos e Pensionistas	1 609,3	0,9	950,6	26,5	0,0	20,6
Vale-transporte	14,6	0,0	46,6	0,2	0,0	1,0
Auxílio-refeição	62,7	47,8	131,1	1,0	1,3	2,8
Demais Benefícios	27,5	56,0	66,7	0,5	1,5	1,4
<b>Total da Fonte 112</b>	<b>6 065,3</b>	<b>3 767,8</b>	<b>4 611,8</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: IPEA/DIPOS, com base nas informações do SIAFI/SIDOR.

<sup>29</sup> Isso será discutido mais adiante, quando examinarmos área por área.

<sup>30</sup> Do ponto de vista da metodologia empregada na agregação das áreas, neste trabalho, os pagamentos a inativos, pensionistas e outras obrigações do governo decorrentes de sua condição de empregador fazem parte da rubrica Benefícios a Servidores Públicos Federais.

#### 4.2 A Descentralização dos Gastos

De modo geral, a transferência de recursos do governo federal a estados e municípios *aumentou em termos constantes*, no período: o total de transferências registrado nos sistemas de acompanhamento e no BGU<sup>31</sup> *creceu 21,92%, em valores reais, no triênio*, como se pode verificar na tabela 4.3. Nesse contexto, as transferências ditas *obrigatórias*<sup>32</sup> cresceram em ritmo menos acelerado, e alcançaram 16,61% de incremento real no mesmo período.

Um incremento de 37,6% no total das transferências *negociadas* (ou 39,6% para gastos sociais), no triênio, demonstra uma disposição do governo federal em orientar e acompanhar a aplicação do dinheiro transferido. Sabe-se que a efetivação desses repasses requer a assinatura de contrato ou convênio (o que pressupõe entendimento prévio entre as partes), fato que permite a determinação de metas a serem cumpridas e o estabelecimento de mecanismos de controle (alguns exercidos pela sociedade civil, representada por conselhos comunitários) sobre a aplicação mais eficiente desses recursos.

TABELA 4.3  
Transferências Intergovernamentais

(Em R\$ milhões de dezembro/96)

Transferências a Estados e Municípios	1994	1995	1996	Índice: 94=100	
				1995	1996
<b>Total de Transferências</b>	<b>25 519</b>	<b>28 640</b>	<b>31 111</b>	<b>112,2</b>	<b>121,9</b>
Para Estados e Distrito Federal	15 500	17 199	18 257	111,0	117,8
Para Municípios	10 019	11 441	12 854	114,2	128,3
Transferências Constitucionais ou Obrigatórias	19 066	20 590	22 233	108,0	116,6
FPE	7 995	7 793	9 278	97,5	116,0
FPM	8 366	9 317	9 704	111,4	116,0
Cota-Parte Est. Export. na Arrec. IPI	1 433	1 580	1 573	110,3	109,8
Cota-Parte Salário-Educação	1 154	1 393	1 456	120,7	126,1
Outras	118	507	222	429,9	188,6
Transferências Negociadas	6 452	8 050	8 878	124,8	137,6
Da área social	4 476	5 060	6 248	113,1	139,6
De outras áreas	1 977	2 990	2 631	151,3	133,1

Fonte: IPEA/DIPOS, com base nas informações do SIAFI/SIDOR.

Essa intenção é percebida mais claramente quando se acompanha a evolução das transferências negociadas do gasto social federal por áreas de atuação (tabela 4.4), e compara-se a participação dos gastos diretos e das transferências efetuadas em relação ao total de dispêndios em cada área. Nas rubricas de Educação e Cultura, Alimentação e Nutrição, Saúde e Saneamento, por exemplo, nota-se uma tendência gradual e nítida de redução de dispêndios feitos diretamente pelo governo federal,

<sup>31</sup> Correspondentes ao total das *modalidades de gasto* 30 e 40 do registro contábil pela natureza da despesa; aos dados mensais foi aplicado o índice IGP/DI.

<sup>32</sup> Transferências constitucionais ou impostas por leis ordinárias, ou mesmo por tratados internacionais, como no caso da Cota-Parte de Estados e Municípios nas Compensações Financeiras, paga pelo enchimento do reservatório de Itaipu.

acompanhada de aumento de repasses de recursos a estados e municípios. Mais interessante ainda é perceber que a descentralização começa a esboçar tendência de privilegiar governos locais em relação aos estaduais, exceto na área de atuação Assistência Social.

Há causas para a diminuição dos gastos diretos na área de atuação Educação e Cultura, Saúde e alguns outros; porém, não estão ligadas apenas a uma política de descentralização de atuação, e serão examinadas com maiores detalhes, adiante.

No total dos gastos sociais, a participação relativa dos dispêndios diretos tem-se mantido constante no triênio, em consequência do alto peso relativo da área de Previdência Social, na qual os gastos federais fazem-se apenas na modalidade de pagamentos efetuados diretamente aos beneficiários. Mesmo assim, é possível corroborar, nos dados consolidados, aquela tendência já mencionada de privilegiar as transferências de recursos aos municípios.

TABELA 4.4  
Gastos Diretos e Transferências Negociadas

(Em R\$ mil de dezembro de 1996)

Gastos Diretos e Transf. Negociadas, Por Área de Atuação	1994		1995		1996	
	Valores	Part. (%)	Valores	Part. (%)	Valores	Part. (%)
Educação e Cultura	8 590 473	100,0	7 871 406	100,0	7 104 737	100,0
Gastos Diretos	7 069 137	82,3	6 332 821	80,5	5 437 260	76,5
Transferências a Estados e DF	1 030 198	12,0	1 217 872	15,5	1 100 294	15,5
Transferências a Municípios	419 982	4,9	243 675	3,1	461 293	6,5
Transf. a Instituições Privadas	71 156	0,8	77 038	1,0	105 890	1,5
Alimentação e Nutrição	716 750	100,0	880 619	100,0	506 668	100,0
Gastos Diretos	18 612	2,6	5 609	0,6	9 855	1,9
Transferências a Estados e DF	384 792	53,7	378 438	43,0	126 494	25,0
Transferências a Municípios	313 178	43,7	495 435	56,3	367 515	72,5
Transf. a Instituições Privadas	168	0,0	1 137	0,1	2 804	0,6
Saúde	12 729 657	100,0	15 409 044	100,0	13 580 396	100,0
Gastos Diretos	11 586 984	91,0	13 719 152	89,0	11 377 597	83,8
Transferências a Estados e DF	714 274	5,6	747 098	4,8	514 948	3,8
Transferências a Municípios	229 124	1,8	747 457	4,9	1 485 979	10,9
Transf. a Instituições Privadas	199 275	1,6	195 337	1,3	201 872	1,5
Saneamento e Prot. Meio Ambiente	740 172	100,0	427 649	100,0	818 284	100,0
Gastos Diretos	544 073	73,5	310 998	72,7	316 128	38,6
Transferências a Estados e DF	75 156	10,2	19 888	4,7	259 315	31,7
Transferências a Municípios	116 295	15,7	11 310	2,6	235 445	28,8
Transf. a Instituições Privadas	4 648	0,6	85 453	20,0	7 396	0,9
Assistência Social	989 818	100,0	1 143 821	100,0	1 196 342	100,0
Gastos Diretos	734 089	74,2	834 403	72,9	816 643	68,3
Transferências a Estados e DF	31 664	3,2	27 640	2,4	350 248	29,3
Transferências a Municípios	87 256	8,8	112 880	9,9	24 261	2,0
Transf. a Instituições Privadas	136 809	13,8	168 898	14,8	5 190	0,4
<b>Total do Gasto Social<sup>1</sup></b>	<b>75 226 585</b>	<b>100,0</b>	<b>91 362 162</b>	<b>100,0</b>	<b>95 426 441</b>	<b>100,0</b>
Gastos Diretos	70 282 591	93,4	85 968 710	93,9	88 769 506	93,0
Transferências a Estados e DF	3 232 004	4,3	3 411 135	3,7	3 551 470	3,7
Transferências a Municípios	1 243 637	1,7	1 649 265	1,8	2 696 267	2,8
Transf. a Instituições Privadas	468 353	0,6	566 649	0,6	409 198	0,4

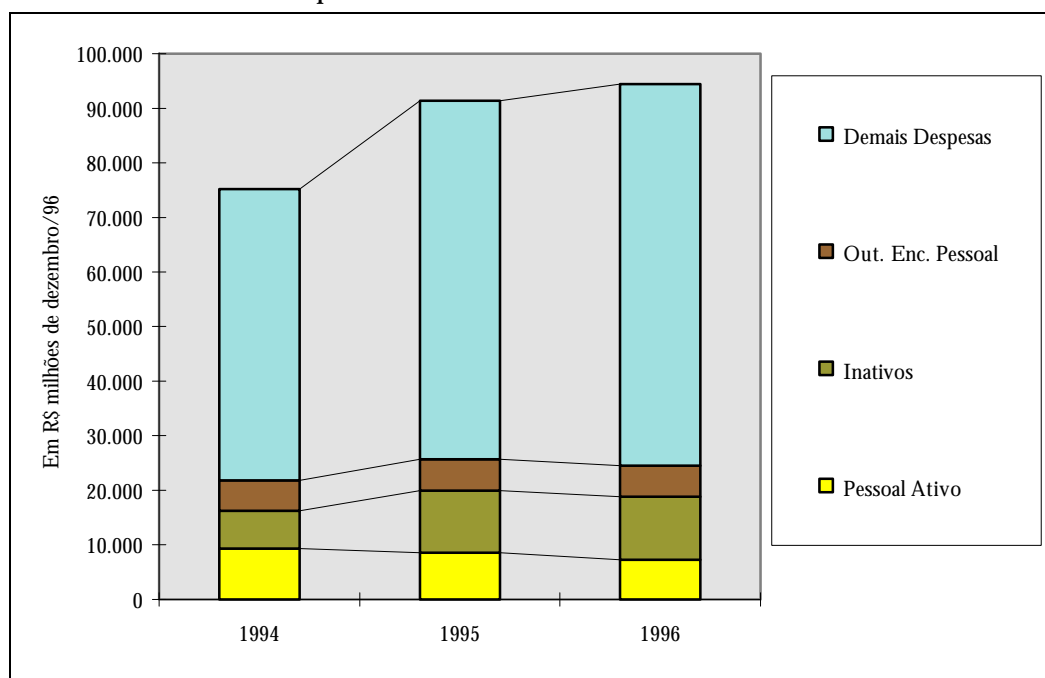
Fonte: IPEA/DIPOS, com base nas informações do SIAFI/SIDOR.

Nota: <sup>1</sup>Inclui as despesas financeiras registradas em programas de cunho social. O total geral do gasto inclui outras rubricas, tais como Previdência, Emprego e Defesa do Trabalhador, Organização Agrária, Ciência e Tecnologia, e Benefícios a Servidores, que não foram discriminadas na tabela.

### 4.3 Impacto da Redução Real dos Gastos com Pessoal

Antes de mais nada, as tabelas anteriormente mostradas podem indicar algumas tendências, mas não elucidam a queda dos gastos em algumas áreas, no período. Quando analisados os dispêndios efetuados sob o prisma da natureza da despesa, percebe-se claramente a diminuição relativa das despesas com pessoal — variável que responde pela queda observada dos dispêndios em algumas áreas de atuação específicas, principalmente em educação e cultura, nas quais as despesas dessa natureza têm alta participação no total de gastos.<sup>33</sup>

GRÁFICO 3  
Despesas Com Pessoal e Gasto Social Total



Fonte: IPEA/DIPOS, com base nas informações do SIAFI/SIDOR.

A participação relativa da despesa com pessoal ativo<sup>34</sup> no total dos gastos sociais decresceu 12,4%, em 1994, e alcançou 7,6%, em 1996, conforme se demonstra na

<sup>33</sup> Para uma análise mais detalhada do impacto dos gastos de pessoal nos dispêndios totais na área de educação, ver seção 5.1.

<sup>34</sup> Cabe lembrar que os gastos com pessoal aqui descritos se referem ao conceito metodológico a que faz referência a seção 2.7 deste trabalho. Esse conceito leva em conta apenas as parcelas remuneratórias; as correspondentes a encargos sociais (inclusive pagamentos a inativos e pensionistas) e outras obrigações patronais alocadas na área de Benefícios a Servidores.

tabela 4.5. A contrapartida da diminuição dos gastos com pessoal *da ativa* pode ser encontrada no exame dos pagamentos feitos a *inativos*,<sup>35</sup> no período.

TABELA 4.5  
Participação das Despesas com Pessoal no Total de Gasto Social

(Em moeda constante de dezembro de 1996)

Despesa de Pessoal e Gasto Social Total	1994		1995		1996	
	(R\$ milhões)	(%)	(R\$ milhões)	(%)	(R\$ milhões)	(%)
Total de Despesas com Pessoal	21 808,1	29,0	25 693,8	28,1	24 524,9	25,7
Pessoal Ativo	9 312,3	12,4	8 577,6	9,4	7 265,3	7,6
Inativos	6 915,5	9,2	11 331,3	12,4	11 544,8	12,1
Out. Enc. Pessoal	5 580,3	7,4	5 784,9	6,3	5 714,8	6,0
Demais Despesas	53 418,5	71,01	65 668,4	71,88	69 885,2	73,23
<b>Total do Gasto Social</b>	<b>75 226,6</b>	<b>100,00</b>	<b>91 362,2</b>	<b>100,00</b>	<b>95 426,4</b>	<b>100,00</b>

Fonte: IPEA/DIPOS, com base nas informações do SIAFI/SIDOR.

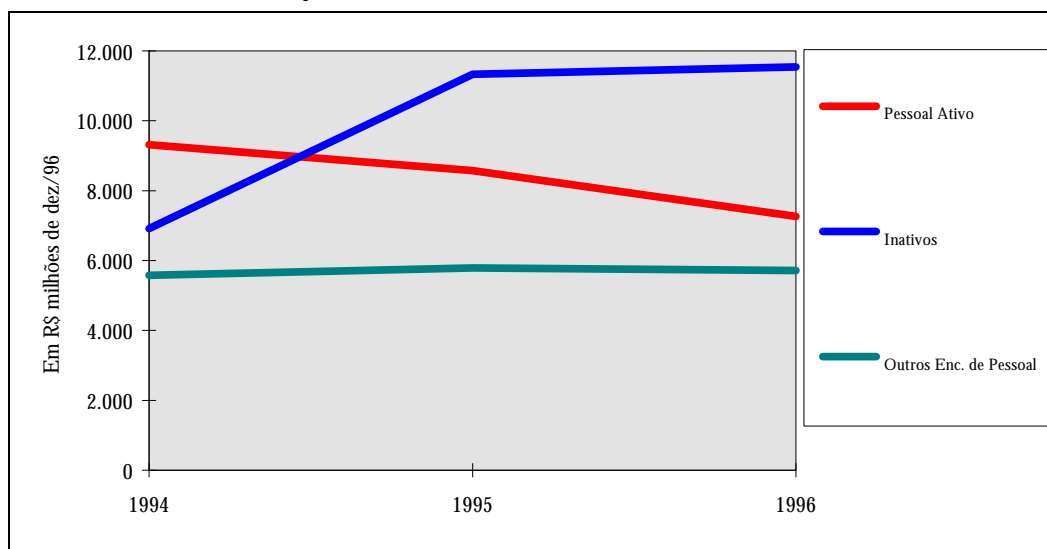
O comportamento pode ter sido influenciado pela conjugação de dois fatores principais:

a) migração dos quadros ativos para a inatividade a partir de 1995, causada pela incerteza de manutenção das regras vigentes para aposentadorias e reformas, em razão das propostas de reforma administrativa e da previdência social em curso no Congresso Nacional; e

b) os ganhos obtidos no primeiro semestre de 1994, quando os salários foram protegidos das altas taxas inflacionárias (ao serem traduzidos em moeda forte — URV — e convertidos em moeda fraca — cruzeiros reais — no dia do seu efetivo pagamento), foram sendo paulatinamente perdidos pela incidência de inflação no restante do ano de 1994 e, daí em diante, pela ausência de mecanismo de proteção.

<sup>35</sup> Lembramos que, quando se fala de *pessoal ativo*, está-se referindo apenas àquele que foi alocado nas áreas de atuação, conforme metodologia adotada neste trabalho, enquanto os *pagamentos a inativos abrangem todos os aposentados e reformados dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário*.

GRÁFICO 4  
Evolução dos Gastos com Pessoal Ativo e Inativo



Fonte: Tabela 4.5.

Estatísticas do Ministério da Administração e Reforma do Estado (Boletim Estatístico Mensal de maio de 1996) indicam que foram concedidas 34 253 aposentadorias civis, em 1995, contra 17 601 concessões no ano anterior (um aumento de 94,61%). Os números demonstram o movimento de migração de quadros e seu maior impacto no ano de 1995, enquanto a falta de correção de salários de ativos e inativos, que perdura desde a implantação do Plano Real, começa a surtir seus efeitos sobre o novo contingente de aposentados em 1996.

## 5 ANÁLISE DO GASTO POR ÁREAS DE ATUAÇÃO

### 5.1 Educação e Cultura

Esta área apresentou redução nos gastos no período 1994/1996, a qual pode ser em grande parte explicada pela influência do decréscimo dos gastos com pessoal ativo (ver tabela 5.1) — situação bem visível nos subgrupos Ensino Médio, Ensino Superior e Manutenção das Atividades Administrativas.

TABELA 5.1  
Educação e Cultura

(Em R\$ mil de dezembro/96)

Subgrupos	1994	1995	1996	Partic. % s/Total		
				1994	1995	1996
Ensino Fundamental	1 716 043	1 329 648	1 321 820	20,0	16,9	18,6
Pessoal	27 310	28 961	0	0,6	0,7	0,0
Outras Desp. Correntes	395 888	287 968	289 647	25,6	17,9	17,7
Investimentos	645 248	313 186	163 532	70,0	51,8	45,6
Outras Desp. de Capital	11 166	0	0	5,6	0,0	0,0
Transferências Negociadas	636 431	699 533	868 641	41,8	45,5	52,1
Ensino Médio	582 408	581 915	466 835	6,8	7,4	6,6
Pessoal	393 864	371 307	293 242	8,9	9,6	9,1
Outras Desp. Correntes	68 266	115 418	111 050	4,4	7,2	6,8
Investimentos	61 937	54 068	20 242	6,7	8,9	5,6
Outras Desp. de Capital	0	1 117	1 136	0,0	0,5	0,5
Transferências Negociadas	58 341	40 005	41 165	3,8	2,6	2,5
Ensino Superior	5 062 374	4 634 207	4 097 868	58,9	58,9	57,7
Pessoal	3 827 448	3 247 506	2 760 446	86,9	83,7	85,5
Outras Desp. Correntes	949 264	1 044 947	1 046 296	61,4	64,9	63,9
Investimentos	193 423	222 789	133 476	21,0	36,8	37,2
Outras Desp. de Capital	5 610	3 291	1 538	2,8	1,4	0,7
Transferências Negociadas	86 629	115 674	156 112	5,7	7,5	9,4
Manut. Ativ. Administrativas	878 149	806 285	743 038	10,2	10,2	10,5
Pessoal	143 208	109 391	101 411	3,3	2,8	3,1
Outras Desp. Correntes	73 880	82 015	115 534	4,8	5,1	7,1
Investimentos	9 623	3 595	5 697	1,0	0,6	1,6
Outras Desp. de Capital	43 268	38 377	34 651	21,7	16,2	16,3
Transferências Negociadas	608 170	572 907	485 745	40,0	37,2	29,1
<b>Total da Área<sup>1</sup></b>	<b>8 590 473</b>	<b>7 871 406</b>	<b>7 104 737</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Pessoal	4 402 133	3 879 794	3 228 375	51,2	49,3	45,4
Outras Desp. Correntes	1 546 400	1 610 715	1 637 296	18,0	20,5	23,0
Investimentos	921 487	604 702	358 657	10,7	7,7	5,0
Outras Desp. de Capital	199 117	237 610	212 932	2,3	3,0	3,0
Transferências Negociadas	1 521 336	1 538 585	1 667 477	17,7	19,5	23,5

Fonte: IPEA/DIPOS, com base nas informações do SIAFI/SIDOR.

Nota: <sup>1</sup>Inclui demais subgrupos não especificados na tabela: Educação de Crianças de Zero a Seis Anos, Ensino Supletivo e Educação de Jovens e Adultos, Educação Física e Desporto, Assistência a Educandos, Patrimônio Histórico, Artístico e Difusão Cultural.

A participação relativa do pessoal das universidades e de outras instituições federais congêneres no total dos gastos em educação foi de 86,9%, em 1994; decresceu para 83,7%, em 1995, e 85,5% em 1996.<sup>36</sup> Em moeda constante de dezembro de 1996, os pagamentos a pessoal do ensino superior caíram de R\$ 3 827,4 milhões, em 1994, para R\$ 3 247,5 milhões, em 1995, e R\$ 2 760,4 milhões, em 1996. As diferenças (R\$ -579,9, em 1995, e R\$ -487,1, em 1996, na mesma moeda) respondem pela queda do valor da soma das despesas com o ensino de terceiro grau, no período estudado.

<sup>36</sup> O aumento relativo dos gastos com pessoal, nesse ano, deu-se por conta da queda de 40,7% nas despesas com investimentos.

Contudo, é no subgrupo Ensino Fundamental<sup>37</sup> que se situam as modificações mais acentuadas de comportamento na série, as quais podem ser explicadas pela análise de algumas variáveis:

- *pagamento de pessoal em 1996* — não foram encontrados, nas bases de dados consultadas para esse ano, registros de pagamentos a pessoal<sup>38</sup> nos projetos e atividades típicos do ensino fundamental. Tudo indica que houve uma mudança de orientação na alocação de alguns gastos, que passaram a ser registrados na atividade de administração da área;

- *redução dos investimentos no período*: com o princípio da extinção da Secretaria de Projetos Educacionais Especiais (SEPESPE/MEC), em 1995, não ocorreram novas autorizações de serviços para início de obras no âmbito do PRONAICA/Projeto Minha Gente (cujas finalidades era a implantação de Centros de Atendimento Integrado à Criança — CAIC), e as despesas de investimentos daqueles projetos caíram, em moeda constante, de R\$ 585 871 mil, em 1994, para R\$ 231 948 mil, no ano seguinte, e ainda para R\$ 120 256 mil, em 1996;

- *aumento das transferências negociadas a estados e municípios*: em termos reais, as transferências a estados cresceram 48,1% no triênio, com R\$ 303,1 milhões, em 1994, R\$ 507,4 milhões, em 1995, e R\$ 448,9 milhões, em 1996, enquanto para as transferências a municípios foram alocados R\$ 309,2, R\$ 184,8 e R\$ 411,6 milhões, em 1994, 1995 e 1996, respectivamente;

- no que se refere às transferências negociadas, as do subgrupo Manutenção de Atividades Administrativas representam os repasses de recursos do governo federal ao Distrito Federal, para manutenção da rede pública de ensino de primeiro e segundo graus e dos órgãos locais de administração da educação.

No subgrupo Ensino Médio, a queda mais acentuada dá-se nos valores dos investimentos, com o término gradual da construção e instalação das escolas agrotécnicas da rede federal.

## 5.2 Saúde

Afora a redução dos gastos com pessoal, comum a todas as áreas de atuação, o exame da série contida na tabela 5.2 demonstra que esta é talvez a área de atuação social mais sensível do governo (em razão da visibilidade dos seus problemas atuais), quando se trata de ajustamento dos dispêndios aos recursos disponíveis.

<sup>37</sup> Para efeito deste trabalho, as despesas com a merenda escolar, que, na classificação funcional/programática dos registros oficiais, estão inseridas no Programa 042 — Ensino Fundamental, aqui fazem parte da área de atuação Alimentação e Nutrição. Além disso, as transferências da cota-parte da arrecadação do salário-educação aos estados e ao Distrito Federal não estão incluídas no total de Ensino Fundamental, conforme metodologia (capítulo 2).

<sup>38</sup> Pagamentos a Pessoal do Ensino Fundamental são encontrados nas Unidades Orçamentárias correspondentes às universidades federais que mantêm *colégios de aplicação*.



Pelo modelo de ressarcimento de serviços à rede hospitalar e ambulatorial contratada/conveniada do Sistema Único de Saúde, todo comprovante de atendimento ambulatorial ou Autorização de Internação Hospitalar (AIH) é *pago diretamente pelo governo federal ao estabelecimento ou profissional prestador do serviço, embora o contrato ou convênio dessas entidades ou pessoas físicas seja feito com o estado ou com o município.*

A partir de 1994 já se começa a identificar a transferência desses encargos de pagamento para outros níveis de governo, mediante o instituto da *gestão semiplena*,<sup>39</sup> como se demonstra na tabela 5.2.

TABELA 5.2  
Gastos Diretos *Versus* Transferências

AIH e Atendimento Ambulatorial	(Em R\$ mil de dezembro de 1996)		
	1994	1995	1996
Gastos Diretos	6 372 381	7 679 194	6 747 328
Transferências a Estados	0	21 396	0
Transferências a Municípios	83 515	678 975	1 421 726
Transferências a Instituições Privadas	0	547	0
<b>Total</b>	<b>6 455 896</b>	<b>8 380 111</b>	<b>8 169 054</b>

Fonte: IPEA/DIPOS, com base nas informações do SIAFI/SIDOR.

O item *AIH e Atendimento Ambulatorial a Estados e Municípios* responde pela maior parte dos gastos de toda a área (50,7%, em 1994, 54,4%, em 1995, e 60,2%, em 1996). Pela sua importância e visibilidade perante a opinião pública, mesmo quando há frustrações de recursos (o que aconteceu no exercício fiscal de 1996, em relação à previsão da CPMF), percebe-se que a intenção do governo é manter os mesmos níveis de dispêndios, ainda que para isso seja necessário produzir cortes em outros programas da área, como pode ser visto na tabela 5.3.

O grande salto quantitativo dos gastos com saúde, em 1995, tem 65,1% de sua magnitude graças a dois fatores:

a) incremento do pagamento de débitos provenientes do exercício fiscal anterior (Restos a Pagar), oriundos da postergação de desembolsos de AIH e atendimento ambulatorial, que passaram de R\$ 198 202 mil, em 1994, para R\$ 833 417 mil, em 1995, em valores constantes; este último valor representou, naquele ano, 9,9% de todos os pagamentos feitos a hospitais e profissionais de saúde contratados/conveniados; e

b) aumento dos dispêndios de amortização da dívida (ver subgrupo Manutenção da Atividade Administrativa na tabela 5.3), contraída para, primordialmente, levar a

<sup>39</sup> Mecanismo pelo qual os recursos do SUS são alocados diretamente ao município (de acordo com as suas necessidades de atendimento ambulatorial e hospitalar) e este trata de geri-los, em conjunto com representantes da sociedade civil.

cabo os pagamentos à rede hospitalar, com registros de R\$ 315 584 mil, em 1994, e R\$ 1 424 579 mil, em 1995.

TABELA 5.3  
Saúde

(Em R\$ mil de dezembro/96)

Subgrupo	1994	1995	1996	Partic. % s/Total		
				1994	1995	1996
Assist. Médica e Sanitária	8 776 666	10 177 148	10 082 232	68,9	66,0	74,2
Pessoal	434 294	321 941	318 501	13,1	11,3	13,0
Outras Desp. Correntes	7 242 190	8 337 829	7 649 504	92,9	89,9	90,7
AIH e Atend. Ambulatorial	6 372 381	7 679 194	6 747 328			
Investimentos	81 684	72 093	44 956	54,5	39,8	52,8
Outras Desp. de Capital	11	21	1 297	0,0	0,0	0,3
Transferências Negociadas	1 018 487	1 445 264	2 067 974	89,1	85,5	93,9
AIH e Atend. Ambulatorial	83 515	700 918	1 421 726			
Contr. Doenças Transmissíveis	271 895	303 605	146 851	2,1	2,0	1,1
Pessoal	78 245	0	0	2,4	0,0	0,0
Outras Desp. Correntes	154 141	198 473	94 775	2,0	2,1	1,1
Investimentos	12 780	33 693	5 042	8,5	18,6	5,9
Outras Desp. de Capital	0	0	0	0,0	0,0	0,0
Transferências Negociadas	26 729	71 439	47 034	2,3	4,2	2,1
Produtos Prof. e Terapêuticos	358 977	611 123	353 892	2,8	4,0	2,6
Pessoal	6 415	3 059	2 356	0,2	0,0	0,0
Outras Desp. Correntes	241 363	436 798	282 943	3,1	4,7	3,4
Investimentos	21 966	18 211	5 073	0,3	0,2	0,1
Outras Desp. de Capital	0	0	0	0,0	0,0	0,0
Transferências Negociadas	89 233	153 055	63 520	7,8	9,1	2,9
Manut. Ativ. Administrativas	3 258 717	4 128 387	2 812 288	25,6	26,8	20,7
Pessoal	2 787 555	2 436 524	2 046 267	83,9	85,9	83,6
Outras Desp. Correntes	140 986	247 025	343 196	1,8	2,7	4,1
Investimentos	6 464	6 948	7 219	4,3	3,8	8,5
Outras Desp. de Capital	315 618	1 424 629	402 125	99,8	99,6	98,1
Amortização da Dívida	315 584	1 424 579	402 006			
Transferências Negociadas	8 094	13 261	13 481	0,7	0,8	0,6
<b>Total da Área, incluindo despesa financeira<sup>1</sup></b>	<b>12 729 657</b>	<b>15 409 044</b>	<b>13 580 396</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Pessoal	3 322 433	2 837 054	2 447 238	26,1	18,4	18,0
Outras Desp. Correntes	7 798 557	9 270 635	8 435 247	61,3	60,2	62,1
AIH e Atend. Ambulat.	6 372 381	7 679 194	6 747 328			
Investimentos	149 807	180 991	85 217	1,2	1,2	0,6
Outras Desp. de Capital	316 186	1 430 473	409 895	2,5	9,3	3,0
Amortização da Dívida	315 584	1 424 579	402 006			
Transferências Negociadas	1 142 674	1 689 891	2 202 799	9,0	11,0	16,2
Total da Área, excluindo despesa financeira	12 391 900	13 880 187	13 071 960	97,3	90,1	96,3

Fonte: IPEA/DIPOS, com base nas informações do SIAFI/SIDOR.

Notas: <sup>1</sup>Inclui demais subgrupos não especificados na tabela: Pesquisa, e Vigilância Sanitária.

Ao longo do levantamento efetuado, é perceptível também, nos gastos com saúde, a mudança de orientação quanto à alocação de despesas com pessoal. O que, até 1994, era registrado nos projetos/atividades,<sup>40</sup> passa a ser contabilizado em um programa global de administração de pessoal. Portanto, o que antes era alocado na atividade-fim agora está contabilizado como atividade-meio. Talvez essa forma de aloca-

<sup>40</sup> O pessoal das campanhas de saúde, endemias, etc., que antes vinha sendo registrado em Controle de Doenças Transmissíveis — subprograma 0429 do programa 075 —, passa a ser alocado em um subprograma de administração.

ção seja uma maneira de facilitar a administração dos recursos humanos, mas certamente dificulta ou até impede a apropriação correta das ações governamentais na área.

### 5.3 Alimentação e Nutrição

A área é aberta em três subgrupos (ver tabela 5.4); o primeiro compreende as ações de combate a carências alimentares e de assistência alimentar e nutricional, geralmente levadas a cabo pelo Ministério da Saúde. O segundo diz respeito aos dispêndios com o programa de merenda escolar, a cargo do Ministério da Educação. Finalmente, o terceiro subgrupo inclui as despesas com programas da Companhia Nacional de Alimentos (CONAB), destinados à distribuição emergencial de alimentos.

TABELA 5.4  
Alimentação e Nutrição

Subgrupo	1994	1995	1996	(Em R\$ mil de dezembro/96)		
				Partic. % s/Total		
				1994	1995	1996
Assist. Alimentar e Nutric. e Combate a Carências	52 319	145 981	35 316	7,3	16,6	7,0
Outras Despesas Correntes	1 706	1 112	2 167	0,2	0,1	0,4
Investimentos	0	51	0	0,0	0,0	0,0
Transferências a Estados e DF	130	9 937	792	0,0	1,1	0,2
Transferências a Municípios	50 315	133 745	29 552	7,0	15,2	5,8
Transf. a Instituições Privadas	168	1 137	2 804	0,0	0,1	0,6
Alimentação Escolar	664 256	731 707	465 287	92,7	83,1	91,8
Outras Despesas Correntes	16 559	1 515	1 623	2,3	0,2	0,3
Investimentos	171	0	0	0,0	0,0	0,0
Transferências a Estados e DF	384 663	368 501	125 701	53,7	41,8	24,8
Transferências a Municípios	262 863	361 691	337 963	36,7	41,1	66,7
Distrib. Emergenc. Alimentos	176	2 931	6 065	0,0	0,3	1,2
Pessoal	73	760	0	0,0	0,1	0,0
Outras Despesas Correntes	103	2 170	6 065	0,0	0,2	1,2
<b>Total da Área</b>	<b>716 751</b>	<b>880 619</b>	<b>506 668</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Pessoal	73	760	0	0,0	0,1	0,0
Outras Despesas Correntes	18 368	4 798	9 855	2,6	0,5	1,9
Investimentos	171	51	0	0,0	0,0	0,0
Transferências a Estados e DF	384 792	378 438	126 494	53,7	43,0	25,0
Transferências a Municípios	313 178	495 435	367 515	43,7	56,3	72,5
Transf. a Instituições Privadas	168	1.137	2 804	0,0	0,1	0,6

Fonte: IPEA/DIPOS, com base nas informações do SIAFI/SIDOR.

O primeiro subgrupo apresenta um comportamento condizente com a programação de recursos alocados ao Ministério da Saúde, no triênio. Isso significa que a frustração de arrecadação da CPMF, em 1996, provocou um corte expressivo, em termos reais, nos dispêndios do chamado *programa do leite* e outros destinados à melhoria das condições de nutrição das populações carentes.

Quanto ao programa de distribuição de merenda escolar, a explicação para a queda brusca ocorrida em 1996 se apóia em diferenças no cronograma de desembolsos desse ano. No último bimestre de 1994 e de 1995, existe uma concentração de dispêndios,

por estarem incluídas parcelas de antecipação de transferências aos estados e municípios relativas a despesas do primeiro bimestre do ano seguinte, o que não aconteceu no último ano da série [Rezende (1997)].

#### 5.4 Saneamento e Proteção ao Meio Ambiente

As ações dessa área estão espalhadas em vários órgãos do governo federal, entre estes o Ministério da Saúde, o IBAMA, o Ministério da Integração Regional (até 1995),<sup>41</sup> o Ministério de Planejamento e Orçamento, o Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal e, com atuação em pesquisas e levantamentos do meio ambiente, o Ministério da Ciência e Tecnologia.

TABELA 5.5  
Saneamento e Proteção ao Meio Ambiente

(Em R\$ mil de dezembro de 1996)

Subgrupo	1994	1995	1996	Partic. % s/Total		
				1994	1995	1996
Água e Esgotos, com recursos do Orçam. Fiscal e Seg. Social	238 933	178 270	519 417	32,3	41,7	63,5
Água e Esgotos, com recursos do FGTS	435 282	171 848	169 192	58,7	40,2	20,7
Proteção ao Meio Ambiente	66 587	77 531	129 676	9,0	18,1	15,8
<b>Total da Área</b>	<b>740 802</b>	<b>427 649</b>	<b>818 285</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: IPEA/DIPOS, com base nas informações do SIAFI/SIDOR.

Os projetos de abastecimento de água e de saneamento geral, mais os sistemas de esgotamento sanitário, administrados pelo Ministério da Saúde, são financiados com recursos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Os demais têm como principal fonte de financiamento os recursos provenientes do FGTS, geridos pela Caixa Econômica Federal. É sabido que, desde 1990, no início do período Collor, até o final de 1995, não foram feitos novos contratos à conta desses recursos, e os desembolsos correspondem à manutenção de obras contempladas nos contratos já existentes.

O comportamento da série, a preços constantes, espelha tanto a mudança de órgãos de comando das ações quanto o encurtamento dos recursos do FGTS para fins de saneamento.

#### 5.5 Previdência

Os pagamentos de aposentadorias, pensões, auxílios (doença, reclusão, acidentes) e outros benefícios previdenciários são feitos diretamente pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) aos beneficiários, e, sob a ótica da natureza da despesa, são classificados como Outras Despesas Correntes. Os dispêndios com aposentadorias e reformas, pensões e outros benefícios assistenciais e previdenciários pagos pelos três poderes, em nível federal, foram alocados em outra área de atuação, a de Benefícios a Servidores.

<sup>41</sup> A partir de 1996, as ações do extinto ministério passam a ser comandadas pela SEPURB/MPO.

Todos os dispêndios de pessoal de Previdência, conforme se demonstra na tabela 5.6, estão englobados no subgrupo Manutenção das Atividades Administrativas, em 1996, o que espelha a crescente dificuldade de se distinguir o pessoal de atividade-meio do de atividade-fim, o que tem sido uma constante em todas as áreas estudadas.

TABELA 5.6  
Previdência

(Em R\$ mil de dezembro de 1996)

Subgrupo	1994	1995	1996	Partic. % s/Total		
				1994	1995	1996
Aposentadorias	19 229 474	24 004 879	28 099 829	58,9	60,2	61,8
Pensões	6 975 584	8 571 290	9 761 223	21,4	21,5	21,5
Auxílios	1 589 534	1 666 075	2 141 859	4,9	4,2	4,7
Outros Benefícios	2 611 669	3 187 708	3 268 410	8,0	8,0	7,2
Manutenção Ativid. Administr.	2 215 833	2 468 526	2 207 463	6,8	6,2	4,9
Pessoal	951 319	1 402 443	1 303 742	2,9	3,5	2,9
De Manutenção Benefícios	4 259	8 725	0	0,0	0,0	0,0
De Outras Atividades	947 060	1 393 718	1 303 742	2,9	3,5	2,9
Outras Despesas Correntes	1 245 428	1 053 262	866 495	3,8	2,6	1,9
Juros	92 247	4 191	31 424	0,3	0,0	0,1
Encargos p/Antecip. Rec.	272 176	0	529	0,8	0,0	0,0
Remun. Serviços Bancários	518 495	328 766	395 355	1,6	0,8	0,9
Investimentos	18 440	12 420	35 060	0,1	0,0	0,1
Outras Despesas de Capital	646	401	811	0,0	0,0	0,0
Transferências a Estados e DF	0	0	1 355	0,0	0,0	0,0
<b>Total da Área</b>	<b>32 622 095</b>	<b>39 898 477</b>	<b>45 478 785</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: IPEA/DIPOS, com base nas informações do SIAFI/SIDOR.

Não se conseguiu destacar, nas Outras Despesas Correntes e entre os pagamentos à rede bancária, quanto se destinou a remunerar os serviços de arrecadação das contribuições previdenciárias ou o serviço de pagamento de benefícios. Contudo, é interessante notar que, em 1995 e 1996, parece ter acabado (ou quase) a prática de antecipação de receitas para os pagamentos de benefícios, com o conseqüente ressarcimento e pagamento de encargos à rede bancária.

A análise da evolução dos gastos com benefícios previdenciários aponta para *um forte aumento real do valor médio anual dos benefícios pagos*, no triênio, conforme pode ser visto na tabela 5.7. O ápice do movimento dá-se em 1995, com incremento real de 20,3% nas aposentadorias, 17,2% nas pensões, 6% nos auxílios e 25,9% em outros benefícios.

**TABELA 5.7**  
**Previdência**  
**Benefícios Emitidos e Valor Médio Anual de Benefícios**

Benefícios Emitidos e Valor Médio Anual	1994	1995	1996	(%) 95/94	(%) 96/95	(%) 96/94
Total de benefícios pagos (R\$ mil de dezembro de 1996)						
Aposentadorias	19 229 474	24 004 879	28 099 829	24,8	17,1	46,1
Pensões	6 975 584	8 571 290	9 761 223	22,9	13,9	39,9
Auxílios	1 589 534	1 666 075	2 141 859	4,8	28,6	34,7
Outros Benefícios	2 611 669	3 187 708	3 268 410	22,1	2,5	25,1
Total de Benefícios	30 408 255	37 431 947	43 273 317	23,1	15,6	42,3
Quantidade de benefícios emitidos <sup>1</sup>						
Aposentadorias	8 885 057	9 221 872	9 557 971	3,8	3,6	7,6
Pensões	4 165 819	4 368 222	4 531 929	4,9	3,7	8,8
Auxílios	533 587	527 517	541 140	-1,1	2,6	1,4
Outros Benefícios	1 658 337	1 607 163	1 887 366	-3,1	17,4	13,8
Total de Benefícios	15 242 800	15 724 774	16 518 406	3,2	5,0	8,4
Valor médio anual de benefícios (em R\$ dezembro/96)						
Aposentadorias	2 164,25	2 603,04	2 939,94	20,3	12,9	35,8
Pensões	1 674,48	1 962,19	2 153,88	17,2	9,8	28,6
Auxílios	2 978,96	3 158,33	3 958,05	6,0	25,3	32,9
Outros Benefícios	1 574,87	1 983,44	1 731,73	25,9	-12,7	10,0
<b>Total de Benefícios</b>	<b>1 994,79</b>	<b>2 330,32</b>	<b>2 619,70</b>	<b>19,3</b>	<b>10,1</b>	<b>31,3</b>

Fonte: IPEA/DIPOS, com base nas informações do SIAFI/SIDOR.

Nota: <sup>1</sup>Segundo dados do MPAS/DATAPREV; os dados para 1996 são provisórios.

Explicam parcialmente o fenômeno os seguintes fatores:

1) no ano de 1994, os benefícios pagos (até maio) pela previdência oficial não tiveram o mesmo tratamento dado ao salário dos trabalhadores ativos, ao serem reajustados em URV.<sup>42</sup> Assim, se os aposentados e pensionistas da previdência não foram tão apenados pela inflação como nos exercícios anteriores, não tiveram os mesmos ganhos de rendimento, naquele ano, em relação, por exemplo, aos servidores federais ativos ou inativos;

<sup>42</sup> A regra seguida para a conversão dos salários levava em conta a média dos de setembro de 1993 a fevereiro de 1994, convertidos pela URV do dia do efetivo pagamento, aí incluídos os pagamentos intercalares que já eram prática corrente em função da inflação acelerada. Os benefícios previdenciários são, em geral, pagos no mês seguinte ao da habilitação, o que já representava perda em relação ao salário do trabalhador ativo, sem falar no reajuste mensal automático a que este tinha direito quando a inflação alcançasse um determinado patamar (gatilho), benefício que não se estendia aos segurados da previdência oficial.

2) aposentadorias e pensões rurais<sup>43</sup> de valores inferiores ao salário-mínimo vigente foram ajustadas até este valor, e o mesmo aconteceu com os benefícios assistenciais de prestação continuada (renda mensal vitalícia);

3) estes últimos, de caráter reconhecidamente assistencial, fazem parte dos gastos previdenciários do INSS, e, na tabela 5.6, estão incluídos em Outros Benefícios; e

4) em 1995, o INSS pagou, em janeiro, parte do abono natalino devido a aposentados e pensionistas e referente ao ano anterior. Além disso, efetuou, em dezembro, o pagamento de abono relativo ao próprio exercício fiscal. Do ponto de vista financeiro, foram pagos benefícios equivalentes a quatorze parcelas no ano, ao invés das treze parcelas habituais.

### **5.6 Assistência Social**

As despesas com Assistência à Criança e ao Adolescente, em todos os anos da série, foram influenciadas pela progressiva diminuição dos gastos com as estruturas administrativas remanescentes das extintas Legião Brasileira de Assistência (LBA) e Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM).

As transferências a outros níveis de governo e a instituições privadas parecem padecer de falta de orientação da melhor política a seguir; ora se concentram no repasse a municípios (1994 e 1995), ora mudam inteiramente, quando buscam uma ação via governos estaduais (1996).

Os benefícios de prestação continuada, conhecidos como renda mensal vitalícia, a partir de 1996, constam em parte dos benefícios previdenciários,<sup>44</sup> e outra parcela aparece claramente identificada como assistência social, o que foi retratado na tabela 5.8.

A mesma tabela mostra o subgrupo Manutenção das Atividades Administrativas em trajetória descendente no triênio, queda que se explica pela extinção da LBA e da FUNABEM e a conseqüente absorção de seus quadros administrativos remanescentes e de suas atribuições por outros órgãos.

---

<sup>43</sup> As aposentadorias e pensões rurais já representam em média, no período estudado, 43,3% e 30,5% do total da emissão das respectivas categorias de benefício.

<sup>44</sup> Não foi possível separar os valores dos pagamentos desses benefícios, a partir das bases de informações disponíveis, entre os efetuados pelo INSS.

---

TABELA 5.8  
Assistência Social

(Em R\$ mil de dezembro/96)

Subgrupo	1994	1995	1996	Partic. % s/Total		
				1994	1995	1996
Assistência à Criança e ao Adolescente	235 303	240 168	215 953	23,8	21,0	18,1
Pessoal	29 253	0	0	3,0	0,0	0,0
Outras Despesas Correntes	6 495	22 794	4 867	0,7	2,0	0,4
Investimentos	152	0	222	0,0	0,0	0,0
Transferências a Estados e DF	29 879	22 880	208 742	3,0	2,0	17,4
Transferências a Municípios	79 909	101 351	886	8,1	8,9	0,1
Transf. a Instituições Privadas	89 616	93 143	1 236	9,1	8,1	0,1
Abono do PIS e do PASEP	451 721	544 505	558 408	45,6	47,6	46,7
Outras Despesas Correntes	451 721	544 505	558 408	45,6	47,6	46,7
Benefícios de Prestação						
Continuada	-	-	131 542	0,0	0,0	11,0
Outras Despesas Correntes	-	-	131 542	0,0	0,0	11,0
Manutenção de Atividades						
Administrativas	220 319	210 750	85 581	22,3	18,4	7,2
Pessoal	190 013	187 149	55 008	19,2	16,4	4,6
Outras Despesas Correntes	28 890	21 325	27 989	2,9	1,9	2,3
Investimentos	1 361	1 405	965	0,1	0,1	0,1
Outras Despesas de Capital	6	5	14	0,0	0,0	0,0
Transferências a Estados e DF	0	0	1 355	0,0	0,0	0,1
Transf. a Instituições Privadas	49	867	250	0,0	0,1	0,0
<b>Total da Área<sup>1</sup></b>	<b>989 818</b>	<b>1 143 821</b>	<b>1 196 342</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Pessoal	219 724	194 886	55 008	22,2	17,0	4,6
Outras Despesas Correntes	507 796	858 677	757 877	51,3	75,1	63,3
Investimentos	6 562	14 432	3 744	0,7	1,3	0,3
Outras Despesas de Capital	6	5	14	0,0	0,0	0,0
Transferências a Estados e DF	31 664	27 640	350 248	3,2	2,4	29,3
Transferências a Municípios	87 256	112 880	24 261	8,8	9,9	2,0
Transf. a Instituições Privadas	136 809	168 898	5 190	13,8	14,8	0,4

Fonte: IPEA/DIPOS, com base nas informações do SIAFI/SIDOR.

Nota: <sup>1</sup>Inclui outros subgrupos como Assistência ao Silvícola, Assistência Social Geral, Assistência Comunitária, em todos os anos da série; em 1996, inclui também a parte assistencial do Programa de Geração de Renda.

### 5.7 Emprego e Defesa do Trabalhador

A principal rubrica de despesa dessa área de atuação é o pagamento do Seguro-Desemprego, programa cujo desempenho pode ser observado na tabela 5.9. O número de benefícios pagos a cada requerente<sup>45</sup> evoluiu da média de 3,7, em 1994, para 4,4, em 1995, e 4,5, em 1996, o que, conjugado com o aumento do valor médio dos cheques destinados ao beneficiário que requer o seguro, auxilia no entendimento da variação de 68,4% a maior no total dos pagamentos, no período estudado, ao passo que a massa de requerentes teve um acréscimo de 7,4% no mesmo período.

<sup>45</sup> A quantidade foi calculada dividindo-se a quantidade de cheques emitidos, a cada ano, pela quantidade de requerentes.



TABELA 5.9  
Seguro-Desemprego

Clientela e Benefícios Pagos	1994	1995	1996	Evolução(%)		
				95/94	96/95	96/94
Clientela <sup>1</sup>						
Total de requerentes	4 091 318	4 789 294	4 395 728	17,1	-8,2	7,4
Total de segurados	4 029 718	4 737 055	4 354 156	17,6	-8,1	8,1
Quantidade cheques emitidos	15 115 459	20 836 194	19 593 192	37,8	-6,0	29,6
<b>Total benef. pagos<sup>2</sup></b>	<b>2 068 084</b>	<b>3 233 650</b>	<b>3 482 614</b>	<b>56,4</b>	<b>7,7</b>	<b>68,4</b>
Valor médio por requerente	505,48	675,18	792,27	33,6	17,3	56,7
Valor médio por cheque	136,82	155,19	177,75	13,4	14,5	29,9

Fonte: <sup>1</sup> Ministério do Trabalho/Secretaria de Políticas de Emprego e Salário.

<sup>2</sup> IPEA/DIPOS; valores em R\$ mil de dezembro de 1996, para o total de benefícios pagos diretamente pelo governo federal (excluídas as transferências a estados e Distrito Federal); valores em R\$ de dezembro/96 para as médias pagas por requerente e por cheque.

Ainda uma vez é necessário lembrar que os conceitos utilizados na delimitação das áreas de atuação (conforme constam deste documento) não obedecem aos critérios oficiais de apresentação dos gastos da União. Portanto, os números apresentados na tabela 5.10 não são nem os alocados no Ministério do Trabalho nem os da *Função 14 — Trabalho*.

Um subgrupo de atuação no qual o governo vem aumentando significativamente seus gastos é o de capacitação de recursos humanos, com vistas à qualificação de mão-de-obra e readaptação dos dispensados para nova colocação no mercado de trabalho.

TABELA 5.10  
Emprego e Defesa do Trabalhador

(Em R\$ mil de dezembro/96)

Subgrupo	1994	1995	1996	Partic % s/Total		
				1994	1995	1996
Capacitação Rec. Humanos	508	18 876	262 536	0,0	0,6	6,9
Pessoal	11	0	0	0,0	0,0	0,0
Outras Despesas Correntes	482	1 974	2 315	0,0	0,1	0,1
Transferências a Estados e DF	15	16 902	259 337	0,0	0,5	6,8
Transf. a Instituições Privadas	0	0	885	0,0	0,0	0,0
Seguro Desemprego	2 116 903	3 264 450	3 491 373	96,2	97,0	91,3
Outras Despesas Correntes	2 068 084	3 233 650	3 482 614	94,0	96,1	91,1
Investimentos	0	0	43	0,0	0,0	0,0
Transferências a Estados e DF	48 820	30 800	8 716	2,2	0,9	0,2
<b>Total da Área<sup>1</sup></b>	<b>2 200 266</b>	<b>3 363 808</b>	<b>3 823 164</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Pessoal	1 952	1 861	0	0,1	0,1	0,0
Outras Despesas Correntes	2 123 110	3 301 499	3 516 356	96,5	98,1	92,0
Investimentos	14 356	1 978	732	0,7	0,1	0,0
Outras Despesas de Capital	1 932	131	0	0,1	0,0	
Transferências a Estados e DF	58 181	57 078	298 523	2,6	1,7	7,8
Transf. a Instituições Privadas	733	1 261	7 554	0,0	0,0	0,2

Fonte: IPEA/DIPOS, com base nas informações do SIAFI/SIDOR.

Nota: <sup>1</sup>Inclui os subgrupos de Ordenamento de Emprego e Salário, de Segurança, Higiene e Medicina do Trabalho, de Intermediação de Emprego, e de Manutenção de Atividades Administrativas (este último com os registros apenas dos gastos administrativos com o programa de Seguro-Desemprego).

**5.8. Organização Agrária**

Talvez seja motivo de controvérsias a inclusão dessa área de atuação nos gastos sociais do governo federal. Há os que afirmam que esse é um problema de natureza estrutural da economia, e que assim deve ser tratado. Contudo, o raciocínio que presidiu a escolha das áreas de atuação, neste texto, foi o de que os problemas sociais podem se apresentar em diferentes formas e graus de intensidade ao longo da história de um país — provenientes ou não de falhas estruturais do sistema econômico.

O assentamento e a fixação do agricultor sem-terra são de escopo social, e podem estar associados a programas de combate ao desemprego, e de contenção da migração de mão-de-obra de baixa qualificação profissional das áreas rurais para as cidades, com as conseqüências que tal migração tem trazido para o inchaço das metrópoles, o que se traduz em aumento da demanda por serviços sociais.

O subgrupo de maior expressão, ao longo do período estudado, é o que representa as ações de demarcação e desapropriação de terras, e o assentamento de agricultores,<sup>46</sup> o qual cresceu 218,4% em termos reais, no triênio.

TABELA 5.11  
Organização Agrária

(Em R\$ mil de dezembro/96)

Subgrupo	1994	1995	1996	Partic. % s/Total		
				1994	1995	1996
Reforma Agrária	331 429	1 044 911	1 055 315	61,4	83,5	92,6
Pessoal	11 049	8 816	0	2,0	0,7	-
Outras Despesas Correntes	33 321	23 959	55 835	6,2	1,9	4,9
Investimentos	32 666	19 155	50 500	6,0	1,5	4,4
Outras Despesas de Capital	241 690	974 788	892 407	44,7	77,9	78,3
Inversões Financeiras	174 878	888 894	748 175	32,4	71,1	65,6
Concessão Empréstimos	66 812	85 894	144 231	12,4	6,9	12,6
Transferências a Estados e DF	4 484	7 826	20 614	0,8	0,6	1,8
Transferências a Municípios	3 452	9 348	11 722	0,6	0,7	1,0
Transf. a Instituições Privadas	4 766	1 018	24 238	0,9	0,1	2,1
Apoio ao Pequeno Prod. Rural	202 891	195 145	80 977	37,6	15,6	7,1
Outras Despesas Correntes	381	2 268	0	0,1	0,2	-
Investimentos	1 442	895	0	0,3	0,1	-
Transferências a Estados e DF	201 068	191 982	80 977	37,2	15,3	7,1
<b>Total da Área<sup>1</sup></b>	<b>540 105</b>	<b>1 250 698</b>	<b>1 140 167</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Pessoal	12 408	10 342	0	2,3	0,8	0,0
Outras Despesas Correntes	34 852	26 959	56 374	6,5	2,2	4,9
Investimentos	34 108	20 588	50 505	6,3	1,6	4,4
Outras Despesas de Capital	244 965	980 537	895 737	45,4	78,4	78,6
Inversões Financeiras	174 878	888 894	748 175	32,4	71,1	65,6
Concessão Empréstimos	70 087	91 642	147 562	13,0	7,3	12,9
Transferências a Estados e DF	205 553	200 037	101 591	38,1	16,0	8,9
Transferências a Municípios	3 452	11 217	11 722	0,6	0,9	1,0
Transf a Instituições Privadas	4 766	1 018	24 238	0,9	0,1	2,1

Fonte: IPEA/DIPOS, com base nas informações do SIAFI/SIDOR.

Nota: <sup>1</sup>Inclui o subgrupo Colonização, não explicitado na tabela.

<sup>46</sup> Não estão incluídas as despesas com a administração do órgão executor da política de reforma agrária.

No ano de 1995, deu-se o maior salto quantitativo (399,1%, em comparação com 1994) das despesas com aquisição de imóveis<sup>47</sup>, a maior parte financiada pela emissão de Títulos da Dívida Agrária (TDA). A concessão de empréstimos para reforma agrária teve um comportamento de aumento progressivo no triênio, e alcançou 115,9% de incremento real.

TABELA 5.12  
Aquisição de Terras e Concessão de Empréstimos para Reforma Agrária  
(Em R\$ mil de dezembro/96)

Discriminação	1994	1995	1996	Evolução (%)		
				95/94	96/95	96/94
Aquisição de imóveis	175 303	875 001	521 480	399,1	-40,4	197,5
Emissão de TDA	160 731	792 743	399 875	393,2	-49,6	148,8
Concessão de empréstimos	66 812	85 894	144 231	28,6	67,9	115,9

Fonte: IPEA/DIPOS, com base nas informações do SIAFI/SIDOR.

### 5.9 Ciência e Tecnologia

Foram considerados nesta área de atuação apenas os projetos com impacto direto na atuação social do governo, como os de apoio ao desenvolvimento científico e tecnológico no âmbito de universidades e centros de pesquisas.<sup>48</sup>

TABELA 5.13  
Ciência e Tecnologia

Subgrupo	1994	1995	1996	Partic. % s/Total		
				1994	1995	1996
Pesquisa Experimental	221 351	133 468	127 361	34,1	24,2	10,6
Pessoal	28 251	21 332	24 172	4,4	3,9	4,9
Outras Despesas Correntes	20 779	20 908	20 489	3,2	3,8	4,1
Investimentos	5 954	12 241	7 685	0,9	2,2	1,6
Outras Despesas de Capital	83 166	39 524	75 015	12,8	7,2	0,0
Concessão de Empréstimos	83 158	39 463	75 000	12,8	7,2	0,0
Transf. a Instituições Privadas	23	0	0	0,0	0,0	0,0
Outros Programas de Pesquisa	345 956	275 302	240 605	53,5	50,0	48,7
Pessoal	10 013	5 401	5 933	1,5	1,0	1,2
Outras Despesas Correntes	301 378	266 007	229 378	46,5	48,3	46,4
Bolsas de Estudos	158 422	241 573	199 433	24,4	43,9	40,4
Investimentos	4 357	1 190	2 887	0,7	0,2	0,6
Outras Despesas de Capital	2 249	2 373	1 912	0,3	0,4	0,4
Transferências a Estados e DF	5 596	0	33	0,9	-	0,0
Transf. a Instituições Privadas	23 363	331	462	3,6	0,1	0,1
<b>Total da Área<sup>1</sup></b>	<b>648 615</b>	<b>550 804</b>	<b>568 994</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Pessoal	144 958	133 702	130 772	22,3	24,3	23,0
Outras Despesas Correntes	359 067	338 221	298 815	55,4	61,4	52,5
Bolsas de Estudos	158 422	241 753	199 433	24,4	43,9	35,1
Investimentos	19 094	16 809	27 723	2,9	3,1	4,9
Outras Despesas de Capital	86 672	42 938	88 518	13,4	7,8	15,6
Concessão de Empréstimos	83 158	39 163	75 000	12,8	7,1	13,2
Transferências a Estados e DF	9 250	5 467	3 574	1,4	1,0	0,6
Transferências a Municípios	174	80	191	0,0	0,0	0,0
Transf. a Instituições Privadas	29 400	13 587	19 401	4,5	2,5	3,4

Fonte: IPEA/DIPOS, com base nas informações do SIAFI/SIDOR.

Nota: <sup>1</sup>Inclui os subgrupos Pesquisa Aplicada e Manutenção das Atividades Administrativas.

<sup>47</sup> Desapropriação de terras, contida em Inversões Financeiras (tabela 5.11).

<sup>48</sup> Quando foi possível identificar as despesas na própria universidade ou centro de pesquisa, estas foram registradas na área de atuação (Educação e Cultura, Saúde, etc.), após eliminada a dupla contagem de recursos e dispêndios.

Portanto, não são incluídos os projetos e atividades de desenvolvimento de pesquisas de tecnologia industrial, ou de engenharia e tecnologia espacial, ou, ainda, de desenvolvimento de tecnologia nas áreas de segurança e das comunicações.

O total de despesas dessa área apresenta uma queda de 23,8% acumulada no triênio; esse comportamento de diminuição gradual dos gastos aplica-se tanto aos dispêndios com pessoal e com concessão de empréstimos quanto aos demais gastos diretos ou transferências negociadas.

No entanto, é interessante notar que as despesas com bolsas de estudos patrocinadas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico tiveram um incremento real de 25,9% no mesmo período: R\$ 158 422 mil, em 1994 (para um total de 44 420 bolsas mantidas), R\$ 241 753 mil, em 1995 (52 041 bolsas), e R\$ 199 433 mil, em 1996 (50 960 bolsas em manutenção).

### 5.10 Habitação e Urbanismo

A área congrega ações de financiamento de habitações para mutuários de baixa renda,<sup>49</sup> de planejamento urbano e de transporte urbano de massa, e a evolução dos gastos no triênio pode ser observada na tabela 5.14.

TABELA 5.14  
Habitação e Urbanismo

(Em R\$ mil de dezembro/96)

Subgrupo	1994	1995	1996	Partic. % s/Total		
				1994	1995	1996
Habitações Urbanas e Rurais	388 889	261 908	909 802	41,8	29,8	70,3
Investimentos	0	0	144	0,0	0,0	0,0
Transferências a Estados e DF	0	0	94 990	0,0	0,0	7,3
Transferências a Municípios	472	0	101 227	0,1	0,0	7,8
Outras Despesas de Capital	388 417	261 908	713 441	41,8	29,8	55,1
Concessão de Empréstimos	388 417	261 908	713 441	41,8	29,8	55,1
Recursos do FGTS	388 417	261 908	713 441	41,8	29,8	55,1
Planejamento Urbano	73 026	44 372	36 025	7,9	5,1	2,8
Outras Despesas de Capital	72 382	27 204	26 138	7,8	3,1	2,0
Concessão de Empréstimos	72 382	27 204	26 138	7,8	3,1	2,0
Recursos do FGTS	72 382	27 204	26 138	7,8	3,1	2,0
Transferências a Estados e DF	0	17 168	1 254	0,0	2,0	0,1
Transferências a Municípios	644	0	8 633	0,1	0,0	0,7
Transporte Urbano de Massas	468 244	572 185	400 524	50,3	65,1	26,9
Pessoal	227 575	108 489	100 170	24,5	12,3	7,4
Outras Despesas Correntes	58 898	67 622	63 354	6,3	7,7	4,7
Investimentos	151 768	209 098	184 675	16,3	23,8	13,7
Transferências a Estados e DF	30 003	186 976	52 325	3,2	21,3	3,9
<b>Total da Área</b>	<b>930 159</b>	<b>878 465</b>	<b>1 346 352</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Pessoal	227 575	108 489	100 170	24,5	12,3	7,4
Outras Despesas Correntes	58 898	67 622	63 354	6,3	7,7	4,7
Investimentos	151 768	209 098	184 819	16,3	23,8	13,7
Outras Despesas de Capital	460 799	289 112	739 579	49,5	32,9	54,9
Concessão de Empréstimos	460 799	289 112	739 579	49,5	32,9	54,9
Transferências a Estados e DF	30 003	204 144	148 570	3,2	23,2	11,0
Transferências a Municípios	1 116	0	109 860	0,1	0,0	8,2

Fonte: IPEA/DIPOS, com base nas informações do SIAFI/SIDOR.

<sup>49</sup> Os gastos com construção, reparos ou conservação de imóveis para uso e moradia de funcionários públicos federais não fazem parte dos dispêndios dessa área de atuação.

No subgrupo Habitações Urbanas e Rurais,<sup>50</sup> o desempenho dos projetos e atividades foi condicionado pela liberação de recursos do FGTS. De 1990 a 1994, a administração do fundo concentrou todos os esforços no saneamento da situação econômico-financeira da entidade, e foram suspensas novas contratações de financiamentos. Os novos contratos, firmados a partir de 1995, só começam a ter impacto sobre os gastos no ano seguinte.

As ações agrupadas no título Planejamento Urbano também se ressentiram da queda dos recursos do FGTS, e, provavelmente, da extinção do Ministério da Integração Regional — órgão que desenvolvia a maior parte desses projetos e atividades — com a transferência dessas atribuições para a SEPURB/MPO.

Quanto a Transporte Urbano de Massa, o subgrupo retrata os dispêndios das empresas federais de trens urbanos, e representa todos os registros constantes nas respectivas Unidades Orçamentárias. As quantias mostradas nas transferências negociadas a estados e DF referem-se à alocação de recursos federais para o Distrito Federal e destinados à construção do metrô.

### 5.11 Treinamento de Recursos Humanos

Compreende os projetos e atividades de treinamento e capacitação de pessoal ligado diretamente a áreas de atuação social do governo, tais como educação, saúde, saneamento, assistência e previdência. Tentou-se, na metodologia proposta, separar esse treinamento daquele destinado à capacitação e melhoria de produtividade de pessoal empregado em outras áreas ou setores da atuação governamental — modalidade inserida na rubrica Benefícios a Servidores.

Os resultados demonstram um declínio acentuado nos montantes anuais alocados à área de atuação que congrega os gastos à conta dos denominados programas sociais típicos. Esse declínio se deve, em parte, à mudança de critérios de classificação orçamentária da despesa, a exemplo do que foi apontado em alguns subgrupos de outras áreas de atuação, os quais impedem a distinção entre despesas com atividade-meio e com atividade-fim.

TABELA 5.15  
Treinamento de Recursos Humanos

(Em R\$ mil de dezembro/96)

Subgrupo	1994	1995	1996	Partic. % s/Total		
				1994	1995	1996
Pessoal	25 764	13 191	0	36,9	26,6	0,0
Outras Despesas Correntes	38 718	34 186	19 859	55,4	68,9	96,2
Investimentos	2 053	1 400	198	2,9	2,8	1,0
Outras Despesas de Capital	3	2	0	0,0	0,0	0,0
Transferências a Estados e DF	43	0	0	0,1	0,0	0,0
Transferências a Municípios	46	7	0	0,1	0,0	0,0
Transf a Instituições Privadas	3 264	812	584	4,7	1,6	2,8
<b>Total da Área</b>	<b>69 892</b>	<b>49 598</b>	<b>20 641</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: IPEA/DIPOS, com base nas informações do SIAFI/SIDOR.

<sup>50</sup> Não inclui o programa Carta de Crédito, gerido pela Caixa Econômica Federal.

## 5.12 Benefícios a Servidores Públicos Federais

Esta área de atuação social congrega todos os gastos com benefícios previdenciários e assistenciais pagos a servidores públicos federais dos três poderes, ativos ou inativos, ou a seus dependentes beneficiários. Para um perfeito entendimento dos valores mostrados na tabela 5.16, a seguir, é necessário explicitar o que está contido nos seguintes subgrupos:

- *Inativos e Pensionistas*: pagamentos de aposentadorias, reformas e pensões de todos os antigos funcionários dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, ou seus beneficiários, independentemente de terem sido os dispêndios alocados no Congresso, nos ministérios ou nos tribunais. Inclui as transferências de recursos a estados e Distrito Federal, para pagamento de inativos e pensionistas dos extintos territórios e estados.

- *Auxílio-Creche*: as despesas do programa 041 — Educação de Crianças de Zero a Seis Anos, apenas no subprograma Assistência Pré—escolar aos Dependentes dos Servidores Públicos (4500), juntamente com as do subtítulo 0002 — Auxílio-Creche, do Programa de Proteção ao Trabalhador (078), subprograma de Assistência Social Geral (0486), atividade Prestação de Benefícios ao Servidor Público (4089).

- *Assistência Médico-Odontológica*: representados os custos de manutenção de hospitais militares (daí advém o registro de despesas com pessoal), os pagamentos à rede hospitalar privada ou a profissionais de saúde, e a participação do governo, na qualidade de empregador, em entidades civis de assistência médica ou em planos de seguro-saúde.

- *Outros Auxílios e Contribuições*: despesas com o salário-família, auxílio natalidade, auxílio funeral, auxílio reclusão e outros benefícios assistenciais (exceto auxílio-creche), além da contribuição do governo, como empregador, para entidades fechadas de previdência privada.

- *Unidades Habitacionais*: dispêndios com os serviços de manutenção e construção de imóveis governamentais destinados ao uso de servidores civis ou militares (imóveis funcionais).

Vale lembrar que, entre as obrigações patronais do governo federal, não constam as contribuições para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público — PASEP, uma vez que essas contribuições se transformam em ingressos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) — Unidade Orçamentária cujas despesas (e respectivas fontes de financiamento) fazem parte do total do levantamento dos gastos sociais.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> As receitas e despesas do FAT, referidas no texto, dizem respeito apenas aos 40% dos recursos do fundo que fazem parte do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, e não incluem, portanto, a parte transferida ao BNDES e outros agentes financeiros do governo federal.

TABELA 5.16  
Benefícios a Servidores

(Em R\$ mil de dezembro/96)

Subgrupo	1994	1995	1996	Partic. % s/Total		
				1994	1995	1996
Inativos <sup>1</sup>	9 022 873	12 518 618	12 592 788	62,5	69,1	63,5
Pessoal	8 332 712	11 790 678	11 949 079	57,7	65,4	60,2
Transferências a Estados e DF	690 161	727 940	643 709	4,8	3,7	3,2
Pensionistas <sup>2</sup>	3 862 741	5 226 014	5 264 032	26,7	28,4	26,5
Pessoal	3 862 741	5 226 014	5 264 032	26,7	28,4	26,5
Auxílio-Creche	76 294	252 482	229 106	0,5	1,3	1,2
Pessoal	20 246	91	0	0,1	0,0	0,0
Outras Despesas Correntes	54 066	252 266	229 105	0,4	1,3	1,2
Investimentos	10	0	1	0,0	0,0	0,0
Transf. a Instituições Privadas	2 602	125	0	0,0	0,0	0,0
Assistência Médico-Odontológica	235 841	380 562	455 379	1,6	1,9	2,3
Pessoal	0	8 959	7 790	0,0	0,0	0,0
Outras Despesas Correntes	224 463	346 027	413 714	1,6	1,8	2,1
Investimentos	7 993	7 433	6 751	0,1	0,0	0,0
Transferências a Estados e DF	2 729	2 737	2 848	0,0	0,0	0,0
Transf. a Instituições Privadas	656	15 406	24 276	0,0	0,1	0,1
Vale-Transporte	152 316	173 299	169 132	1,1	0,9	0,9
Outras Despesas Correntes	152 316	173 299	169 132	1,1	0,9	0,9
Auxílio-Refeição/Alimentação	623 180	718 694	592 978	4,3	3,7	3,0
Outras Despesas Correntes	623 180	718 694	592 978	4,3	3,7	3,0
Outros Auxílios e Contribuições	351 848	213 566	420 275	2,4	1,1	2,1
Pessoal	232 087	81 383	36 829	1,6	0,4	0,2
Outras Despesas Correntes	104 907	126 480	376 623	0,7	0,6	1,9
Investimentos	6	0	0	0,0	0,0	0,0
Transf. a Instituições Privadas	14 848	5 703	6 823	0,1	0,0	0,0
<b>Total da Área<sup>3</sup></b>	<b>14 447 953</b>	<b>19 637 861</b>	<b>19 841 911</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Pessoal	12 495 838	17 116 141	17 259 619	86,5	87,2	87,0
Outras Despesas Correntes	1 220 969	1 698 137	1 874 577	8,5	8,6	9,4
Investimentos	20 123	70 623	26 889	0,1	0,4	0,1
Transferências a Estados e DF	692 889	730 852	646 557	4,8	3,7	3,3
Transf. a Instituições Privadas	18 134	22 108	34 269	0,1	0,1	0,2

Fonte: IPEA/DIPOS, com base nas informações do SIAFI/SIDOR.

Notas: <sup>1</sup>Inclusive aposentadorias especiais.

<sup>2</sup>Inclusive pensões especiais.

<sup>3</sup>Inclui os subgrupos Unidades Habitacionais e Treinamento de Recursos Humanos, não constantes da tabela.

A evolução dos pagamentos de aposentadorias e reformas foi fortemente influenciada, em 1995, pela migração dos quadros da ativa,<sup>52</sup> em razão da incerteza dos servidores sobre a mudança de regras para habilitação ao benefício, conforme propostas em tramitação no Congresso Nacional. Segundo o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), o número de inativos, em 1994, era de 322 840 pessoas; em 1995, 358 093; e 377 899, em 1996.

O número de pensionistas, que era de 133 793, em 1995, atingiu 181 915, em 1996, mas o aumento de 36,0% deu-se em razão da incorporação de pensionistas especiais (antes pagos pelo INSS) ao contingente controlado pelo Ministério da Administração.

<sup>52</sup> O quadro de servidores civis estatutários, que era de 583 020, em 1994, fechou dezembro de 1995 com 567 689 servidores.

A redução dos quadros ativos reflete-se de forma direta sobre o comportamento dos subgrupos Auxílio-Refeição/Alimentação e Vale-Transporte, benefícios que não são concedidos aos inativos.

Já o comportamento do subgrupo Assistência Médico-Odontológica, que teve um acréscimo total de 93,1% no triênio (enquanto a população atendida decresceu), deve-se aos reajustes dos serviços de saúde no período, tanto dos profissionais e estabelecimentos pagos diretamente, quanto das participações em seguros de saúde.

---



## ANEXO

---

- Quadro de Grupamentos de Subtítulos de Projeto/Atividade por Áreas de Atuação (CA1)
  - Quadro de Apropriação de Gastos Administrativos, por Unidade Orçamentária e Classificação Funcional-Programática (CA2)
-

**QUADRO A1**  
**Grupamento dos Programas/Projetos/Atividades por Grandes**  
**Áreas de Atuação (válido para o período 1993/1994)**

Áreas	Código da Classificação Funcional/Programática
<b>EDUCAÇÃO E CULTURA</b>	
Educação Criança de Zero a Seis Anos	041.0185.xxxx; 041.0190.2290 (0001 a 0011)
Ensino Fundamental	
a) Manutenção	042.0044.2303; 042.0056.2285; 042.0187.2582; 042.0188.2085; 042.0188.2288; 042.0188.2289 (0002 e 0008); 042.0188.4417; 042.0197.2085; 042.0235.2300; 042.0236.2293; 042.0237.2294; 042.0237.2304; 042.0239.3273;
b) Expansão e Melhoria	042.0188.1710; 042.0188.2289 (0003, 0004 e 0010); 042.0483.3031; 042.0483.4357
c) Ensino à Distância	042.0137.2248
Ensino Médio	
a) Manutenção	043.0188.2555 (exceto 0033); 043.0196.2085; 043.0197.1090; 043.0197.2007; 043.0197.2085; 043.0197.2306; 043.0198.2085; 043.0198.4366; 043.0199.2046 (0004); 043.0199.2085; 043.0199.3015; 043.0199.4052; 043.0199.4490
b) Expansão e Melhoria	043.0188.2555.0033; 043.0196.1085; 043.0196.1087; 043.0197.1085; 043.0197.1087; 043.0197.1088; 043.0198.1028; 043.0199.1078; 043.0199.3332; 043.0199.4378
Ensino Superior	
a) Manutenção	044.0031.2239; 044.0205.1079; 044.0205.1090; 044.0205.2049; 044.0205.2085; 044.0205.2281; 044.0205.2493; 044.0205.2546; 044.0205.4052; 044.0205.4367; 044.0206.2085; 044.0206.2275; 044.0206.2286; 044.0206.4026; 044.0206.4053; 044.0206.4071; 044.0207.2306; 044.0208.1090; 044.0247.2304
b) Expansão e Melhoria	044.0025.1087; 044.0205.1083; 044.0205.1085; 044.0205.1087; 044.0205.1088; 044.0205.1717; 044.0205.1732; 044.0208.1087; 044.0208.1088; 044.0209.2085
c) Pesquisas	08.010.0056.1080; 08.010.0056.2285; 08.010.0057.2284; 044.0054.2305; 044.0055.2305; 044.0056.2305; 044.0059.2305
Ensino Supletivo e Educação de Jovens e Adultos	042.0213.2289; 045.xxxx.xxxx (exceto na função 14; exceto 045.0215.2038 e todo subprograma 0217)
Educação Especial	049.0252.xxxx, 049.0253.xxxx
Patrimônio Artístico e Difusão Cultural	08.010.0057.1084; 048.0246.xxxx; 048.0057.2191; xxx.0247.xxxx (ex- ceto 2304)
Educação Física e Desporto	046.xxxx.xxxx

**QUADRO A1 (cont.)**  
**Grupamento dos Programas/Projetos/Atividades por Grandes**  
**Áreas de Atuação (válido para o período 1993/1994)**

EDUCAÇÃO E CULTURA (continuação)	
Assistência a Educandos	047.xxxx.xxxx; 044.0235.2155; 044.0235.2156; 044.0235.2282; 044.0486.2309; 042.0237.2294
Manutenção Atividades Administrativas <sup>53</sup>	08.007.xxxx, 08.008.xxxx, 08.009.xxxx; 08.042.0021; 08.043.0021; 08.044.0021; 08.048.0021.2008; 08.049.0021, 08.049.0025
<b>SAÚDE</b>	
Assistência Médica e Sanitária	
a) Assist. Méd. Sanit. Estados Municíp.	075.0428.2317 (0559 a 0585); 075.0428.2317 (0586 a 0611); 075.0428.2317 (0612 a 0638); 075.0428.2317 (0639 a 0664)
b) Manutenção e Reaparelhamento de Unidades Minist. Saúde	075.0428.1096 (0001 a 0003); 075.0428.1098.0001; 075.0428.1182 e 1183; 075.0428.2317 (0001 a 0012, 0021 a 0022, 0243 a 0248 e 0507);
c) Reaparelham. Serv. SUS Estados	075.0428.1096 (3923 a 3949 e 4370 a 4757),
d) Manutenção Hospitais Ensino	075.0205.2323; 075.0428.2317.0019
e) Residência Médica — Ensino	075.0206.2085
f) Outras Atividades e Projetos de Assistência Médica e Sanitária	075.0428.1094; 075.0428.1095; 075.0428.1103; 075.0428.1196; 075.0428.2151; 075.0428.2259; 075.0428.2267; 075.0428.2298; 075.0428.2311.0002; 075.0428.2312 (0001 a 0012 e 0022 a 0025); 075.0428.2317.0072; 075.0428.2513; 075.0428.2637; 075.0428.3309; 075.0428.3345; 075.0428.4057; 075.0428.4332
Pesquisa	075.0045.4332; 075.0054.xxxx; 075.0055.xxxx; 075.0057.xxxx
Controle de Doenças Transmissíveis	075.0429.xxxx
Vigilância Sanitária	075.0430.xxxx; 075.0058.2314
Saúde Materno-infantil	075.0432.xxxx
Produtos Profiláticos e Terapêuticos	075.0431.xxxx; 075.0428.4438.0071
Manutenção Atividades Administrativas <sup>54</sup>	13.008.0033, 13.008.0034., 13.075.0021; 13.075.0024; 13.075.0411 (2017 e 4433)
<b>ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO</b>	
Assist. Alimentar e Nutricional e Combate a Carências	075.0427.1115; 075.0427.2326; 075.0427.2797; 075.0427.4432; 075.0427.4434; 075.0427.4435
Alimentação Escolar	075.0427.2487
Distribuição Emergencial Alimentos	081.0427.4379

<sup>53</sup> Nas Unidades Orçamentárias especificadas no quadro A3 deste anexo.

<sup>54</sup> Idem.

**QUADRO A1 (cont.)**  
**Grupamento dos Programas/Projetos/Atividades por Grandes Áreas de**  
**Atuação (válido para o período 1993/1994)**

SANEAMENTO E PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE	
Abastecimento de Água	076.0447.xxxx
Saneamento Geral	076.0448.xxxx
Sistema de Esgotos	076.0449.xxxx
Preservação Rec. Naturais Renováveis	017.xxxx.xxxx, 077.0103.xxxx; 077.0487.2369
Defesa Contra Erosão, Secas, Inundações	077.0455.xxxx, 077.0456.xxxx; 077.0457.xxxx, 077.0458.xxxx
Recuperação de Terras	077.0459.xxxx
Levantamento do Meio Ambiente	010.0059.xxxx, 03.077.0059.2782
PREVIDÊNCIA	
Previdência a Não Segurados	082.0493.xxxx
Aposentadorias	082.0492.2347.0014
Pensões	082.0492.2347.0015
Auxílios	082.0492.2347.0016
Outros Benefícios	082.0492.2347.0019
Manutenção Atividades Administrativas <sup>55</sup>	15.007.0021 a 0024; 15.008.0030.xxxx, 15.008.0362.xxxx; 15.009.xxxx 082.0492.2015; 082.0492.2271.0001; 082.0492.2347 (0007 e 0008); 082.0492.2431.0001; 082.0492.2790.0001; 082.0492.2791.0001;
ASSISTÊNCIA SOCIAL	
Assistência ao Menor	081.0483.xxxx
Assistência ao Silvícola	081.0484.xxxx
Assistência à Velhice	081.0485.xxxx
Assistência Comunitária	081.0487.xxxx
Reabilitação Profissional	081.0486.2348.xxxx
Reintegração Social	081.0486.2349.xxxx
Assistência Social Geral	081.0486.2152.xxxx; 081.0486.2371.xxxx; 081.0486.2595.xxxx; 081.0486.3335.xxxx
Abono do PIS/PASEP	081.0486.2543.0001
Manutenção Atividades Administrativas <sup>56</sup>	03.007.0021.2008.0056; 15.081.0486.2052.0006; 15.007.0021.2005; 15.007.0021.2008
TREINAMENTO REC. HUMANOS	
	010.0217.xxxx, 013.0217.xxxx, 014.0217.xxxx 015.0217.xxxx, 017.0217.xxxx, 041.0217.xxxx, 042.0217.xxxx, 043.0217.xxxx, 044.0217.xxxx, 045.0217.xxxx, 047.0217.xxxx, 048.0217.xxxx, 049.0217.xxxx, 058.0217.xxxx, 075.0217.xxxx, 076.0217.xxxx, 077.0217.xxxx, 079.0217.xxxx, 081.0217.xxxx, 082.0217.xxxx.

**QUADRO A1 (Cont.)**  
**Grupamento dos Programas/Projetos/Atividades por Grandes Áreas de**  
**Atuação (válido para o período 1993/94)**

<sup>55</sup> Nas Unidades Orçamentárias especificadas no quadro A3 deste anexo.

<sup>56</sup> Idem.

EMPREGO E DEFESA DO TRABALHADOR	
Ordenamento de Emprego e Salário	078.0477.2134, 080.0477.xxxx
Seg. Higiene e Medicina do Trabalho	079.xxxx.xxxx
Capacitação de Recursos Humanos	14.045.xxxx.xxxx; 078.0215.2007.xxxx
Seguro-Desemprego	078.0470.2131 (0001, 0002, 0003 e 0007)
Manutenção Atividades Administrativas <sup>57</sup>	078.0470.2131.0115, 078.0470.4341.0001
ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	
Reforma Agrária	013.031.2456; 013.0066.xxxx (exceto 1162)
Colonização	013.0067.xxxx
Apoio ao Pequeno Produtor Rural	013.0066.1162; 040.0183.1162
CIÊNCIA E TECNOLOGIA	
Pesquisa Aplicada	03.010.0055.1119.xxxx; 03.010.0055.2331.0003; 03.010.0055.2331.0006
Pesquisa Experimental	03.010.0056.xxxx (exceto 1012)
Outros Programas de Pesquisa	03.010.0054.xxxx; 03.010.0057 (exceto 1084) 048.0055.2188
Manutenção Atividades Administrativas <sup>58</sup>	03.010.0021.xxxx
HABITAÇÃO E URBANISMO	
Habitações Urbanas e Rurais	057.0316.xxxx (Exceto 1070), 057.0317.xxxx (Exceto 1070)
Planejamento Urbano	058.0323.xxxx
Transporte Urbano de Massas	091.0571.xxxx, 091.0572.xxxx
Serviços de Utilidade Pública	060.0325.xxxx, 060.0326.xxxx, 060.0327.xxxx
Manutenção Atividades Administrativas <sup>59</sup>	10.058.0323.4536
BENEFÍCIOS A SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS	
Auxílio-Creche	041.0190.4500.0001, 078.0486.4089.0002
Assistência Médico-Odontológica	026.0160.2050.xxxx; 026.0160.2051.xxxx, 026.0160.2058.0001; 027.0163.2050.xxxx, 028.0166.2050.xxxx; 075.0428.2004.xxxx; 075.0428.2259.xxxx; 13.009.0206.4079.0001
Inativos	todos os registros da natureza de despesa 31.90.01, em qualquer programa; em 082.0495.2013, além de 31.90.01, inclui também 31.90.91, 31.90.92 e 31.90.93, excetuados os registros da Unidade Orçamentária 33201; 082.0495.2213; 082.0495.2214; 0820495.2215

<sup>57</sup> Nas Unidades Orçamentárias especificadas no quadro A3 deste anexo.

<sup>58</sup> Idem.

<sup>59</sup> Idem.

**QUADRO A1 (cont.)**  
**Grupamento dos Programas/Projetos/Atividades por Grandes Áreas de**  
**Atuação (válido para o período 1993/1994)**

BENEFÍCIOS A SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS (continuação)	
Pensionistas	todos os registros na natureza de despesa 31.90.03, em qualquer programa; em 082.0495.2013 excetua os registros da Unidade Orçamentária 33201
Pensões e Aposentadorias Especiais	082.0495.2013 (0001, 0021 e 0022) apenas na Unidade Orçamentária 33201
Vale-Transporte	078.0472.4089.0003; 078.0486.4089.0003
Auxílio-Refeição	078.0472.4089.0004; 078.0486.4089.0004
Outros Auxílios e Contribuições	todos os registros da natureza de despesa 31.90.08 e 31.90.09 em qualquer programa; demais registros de natureza de despesa em: 078.0486.4089.0001; 081.0486.2032.0001; 081.0486.2052 (exc. 0006); 082.0492.2024
Unidades Habitacionais	007.0025.1070.0003; 057.0316.1070.0003; 03.057.0316 (2022 e 2262); 03.057.0316.2269; 057.0317.1070.0001
Treinamento de Recursos Humanos	001.0217.xxxx, 002.0217.xxxx, 004.0217.xxxx, 007.0217.xxxx, 008.0217.xxxx, 009.0217.xxxx,  016.0217.xxxx, 021.0217.xxxx, 022.0217.xxxx, 026.0217.xxxx, 027.0217.xxxx, 028.0217.xxxx,  029.0217.xxxx, 030.0217.xxxx, 034.0217.xxxx, 035.0217.xxxx, 038.0217.xxxx, 039.0217.xxxx,  040.0217.xxxx, 048.0217.2007; 051.0217.xxxx, 052.0217.xxxx, 053.0217.xxxx, 054.0217.xxxx,  055.0217.xxxx, 056.0217.xxxx, 057.0217.xxxx, 059.0217.xxxx, 060.0217.xxxx, 062.0217.xxxx,  064.0217.xxxx, 065.0217.xxxx, 066.0217.xxxx, 072.0217.xxxx, 080.0217.xxxx, 087.0217.xxxx,  089.0217.xxxx, 090.0217.xxxx, 091.0217.xxxx,  092.0217.xxxx, 093.0217.xxxx, 007.0021.2103.0001; 009.0206.2258 (0001 e 0002), 009.0206.4075.0001,  009.0206.4475.0001, 043.0198.2045.xxxx; 043.0198.2046.xxxx; 043.0198.2047.0001, 044.0205.2048 (0001 a 0005), 044.0205.2064, 044.0206.2106 (0001 a 0003), 045.0215.2038 (0001 a 0003)

**QUADRO A2**  
**Grupamento dos Programas/Projetos/Atividades por Grandes**  
**Áreas de Atuação (válido para o período 1995/1996)**

Áreas	Código da Classificação Funcional/Programática
<b>EDUCAÇÃO E CULTURA</b>	
Educação Criança de Zero a Seis Anos	041.0185.xxxx; 041.0190.2290 (0001 a 0011)
Ensino Fundamental	
a) Manutenção	042.0044.2303; 042.0056.2285; 042.0057.1320; 042.0058.1320; 042.0187.2582; 042.0188.2085; 042.0188.2288; 042.0188.2289 (0002 e 0008); 042.0188.3017; 042.0188.3431; 042.0188.4417; 042.0197.2085; 042.0235.2300; 042.0236.2293; 042.0237.2294; 042.0237.2304; 042.0239.3273
b) Expansão e Melhoria	042.0188.1710; 042.0188.2289 (0003, 0004 e 0010); 042.0188.3017; 042.0188.4378; 042.0483.3031; 042.0483.4357
c) Ensino à Distância	042.0056.1080; 042.0137.2248; 042.0188.4364
Ensino Médio	
a) Manutenção	043.0188.2555(exceto 0033); 043.0196.2085; 043.0197.1090; 043.0197.2007; 043.0197.2085; 043.0197.2306; 043.0198.2045; 043.0198.2046; 043.0198.2085; 043.0198.4366; 043.0199.2046 (0004); 043.0199.2085; 043.0199.3015; 043.0199.4052; 043.0199.4490
b) Expansão e Melhoria	043.0188.2555.0033; 043.0196.1085; 043.0196.1087; 043.0197.1085; 043.0197.1087; 043.0197.1088; 043.0199.1078; 043.0199.3332; 043.0199.4378
Ensino Superior	
a) Manutenção	044.0031.2239; 044.0205.1079; 044.0205.1090; 044.0205.2049; 044.0205.2085; 044.0205.2493; 044.0205.2546; 044.0205.4052; 044.0205.4367; 044.0206.2085; 044.0206.2275; 044.0206.2286; 044.0206.4026; 044.0206.4053; 044.0206.4071; 044.0207.2306; 044.0208.1090; 044.0247.2304
b) Expansão e Melhoria	044.0025.1087; 044.0205.1083; 044.0205.1085; 044.0205.1087; 044.0205.1088; 044.0205.1732; 044.0208.1087; 044.0208.1088; 044.0209.2085;
c) Ensino Superior — Pesquisas	08.010.0056.1080; 08.010.0056.2285; 08.010.0057.2284; 044.0045.2305; 044.0054.2305; 044.0054.5220; 044.0055.2305; 044.0056.2305; 044.0059.2305
Ensino Supletivo e Educação de Jovens e Adultos	042.0213.2289; 045.xxxx.xxxx (exceto na função 14; exceto 045.0215.2038 e todo subprograma 0217)
Educação Especial	042.0252.2291; 049.0021.xxxx e 049.0025.xxxx (nas UO 26104 e 26105); 049.0252.xxxx; 049.0253.xxxx

**QUADRO A2**  
**Grupamento dos Programas/Projetos/Atividades por Grandes**  
**Áreas de Atuação (válido para o período 1995/1996)**

EDUCAÇÃO E CULTURA (continuação)	
Patrimônio Artístico e Difusão Cultural <sup>60</sup>	048.0021.xxxx (apenas nas UO 26292, e 42201 a 42205); 048.0246.xxxx, xxx.0247.xxxx (exceto 2304); 08.007.0137 (apenas na UO 20413) ; 08.010.0057.1084
Educação Física e Desporto	046.xxxx.xxxx
Assistência a Educandos	047.xxxx.xxxx (exceto subprograma 0217); 044.0235.2155; 044. 0235.2156; 044.0235.2282; 044.0486.2309
Manutenção Atividades Administrativas <sup>61</sup>	08.007.xxxx, 08.008.xxxx, 08.009.xxxx; 042.0021.xxxx, 043.0021.xxxx e 044.0021.xxxx (na UO 26101); 08.048.0021(exceto nas UO 26292 e 42201 a 42205); 08.049.0021 e 08.049.0025 (exceto nas UO 26104 e 26105)
<b>SAÚDE/ASSISTÊNCIA MÉDICA E SANITÁRIA</b>	
a) Assist. Méd. Sanit. Estados Municípios	075.0428.4438 (0001 a 0027)
b) Manutenção e Reaparelhamento de Unidades do Minist. Saúde	075.0428.3376 (0041, 0071 e 0072); 075.0428.4438 (0028 a 0052); 075.0479.4438 (0001 a 0063)
c) Reaparelham. Serv. SUS Estados	075.0428.3376 (0002 a 0027, e 0042 a 0070)
d) Manutenção Hospitais Ensino	075.0205.2085; 075.0205.4438.0057; 075.0428.2317.0019; 075.0428.1096; 075.0428.4438.0072
e) Residência Médica — Ensino	075.0206.2085
f) Outras Atividades e Projetos de Assistência Médi- ca e Sanitária	075.0428.1094; 075.0428.1095; 075.0428.2151; 075.0428.2298; 075.0428.2312; 075.0428.3378 (0001 a 0027); 075.0428.3379; 075.0428.4057;  075.0428.4438.0053; 075.0428.4438(0059 a 0065); 075.0428.4439; 075.0428.4440; 075.0428.4491;
Pesquisa	075.0021.xxxx (na UO 36201); 075.0045.4440; 075.0054.xxxx; 075.0055.xxxx; 075.0056.xxxx; 075.0057.xxxx
Controle de Doenças Transmissíveis	075.0021.xxxx (na UO 36102); 075.0429.xxxx
Vigilância Sanitária	075.0430.xxxx; 075.0058.4434
Saúde Materno-Infantil	075.0432.xxxx
Produtos Profiláticos e Terapêuticos	075.0021.xxxx (na UO 36103); 075.0431.xxxx; 075.0428.4438.0071

<sup>60</sup> Até 1995, a Fundação Casa de Rui Barbosa fazia parte da estrutura organizacional da Presidência da República; a partir daí, passou ao Ministério da Cultura, com o código 42201; também até 1995, a Fundação Roquete Pinto fazia parte da estrutura organizacional do MEC; a partir de 1996, passou à Presidência da República, com o código 20413.

<sup>61</sup> Nas Unidades Orçamentárias especificadas no quadro A3 deste anexo.



**QUADRO A2**  
**Grupamento dos Programas/Projetos/Atividades por Grandes**  
**Áreas de Atuação (válido para o período 1995/1996)**

SAÚDE (continuação)	
Manutenção Atividades Administrativas <sup>62</sup>	13.008.0033, 13.008.0034., 13.075.0021 (exceto nas UO 36102, 36103 e 36201); 13.075.0024; 13.075.0411.4433
ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO	
Assistência Alimentar e Nutricional e Combate a Carências	075.0427.2138; 075.0427.4432; 075.0427.4434; 075.0427.4435
Alimentação Escolar	075.0427.2487
Distribuição Emergencial de Alimentos	081.0427.3436; 081.0427.4379.0001
Saneamento e Proteção ao Meio-Ambiente	
Abastecimento de Água	076.0447.xxxx
Saneamento Geral	076.0448.xxxx
Sistema de Esgotos	076.0449.xxxx
Preservação Rec. Naturais Renováveis	017.xxxx.xxxx
Defesa Contra Erosão, Secas, Inundações	077.103.2387; 077.183.3043; 077.0455.xxxx, 077.0456.xxxx; 077.0457.xxxx, 077.0458.xxxx
Recuperação de Terras	077.0459.xxxx
Levantamento do Meio Ambiente	010.0059.xxxx, 03.076.0021; 077.0059.4600
Manutenção Atividades Administrativas <sup>63</sup>	13.076.0021.2008
PREVIDÊNCIA	
Previdência a Não-Segurados	082.0493.xxxx
Aposentadorias	082.0492.2347.0014
Pensões	082.0492.2347.0015
Auxílios	082.0492.2347.0016
Outros Benefícios	082.0492.2347.0019 e 0023
Manutenção Atividades Administrativas <sup>64</sup>	082.0492.2015; 082.0492.2271.0001; 082.0492.2347 (0007 e 0008); 082.0492.2431.0001; 082.0492.2790.0001; 082.0492.2791.0001; 15.007.0021 a 0024; 15.008.0030.xxxx, 15.008.0362.xxxx; 15.009.xxxx
ASSISTÊNCIA SOCIAL	
Assistência à Criança e ao Adolescente	081.0483.xxxx; 081.0486.4519 (0029 a 0056, 0569, 0571 a 0575, 0583, 0586, 0589)
Assistência ao Silvícola	081.0484.xxxx
Assistência à Velhice	081.0485.xxxx

<sup>62</sup> Nas Unidades Orçamentárias especificadas no quadro A3 deste anexo.

<sup>63</sup> Idem.

<sup>64</sup> Idem.

**QUADRO A2 (cont.)**  
**Grupamento dos Programas/Projetos/Atividades por Grandes**  
**Áreas de Atuação (válido para o período 1995/1996)**

Assistência Comunitária	081.0487.xxxx; 081.0486.4519 (0057 a 0084, 0568, 0578, 0580 a 0582, 0584, 0585, 0591 a 0594)
Geração de Renda	081.0486.4519 (0001 a 0028, 0567, 0570, 0577, 0579)
Reabilitação Profissional	081.0486.2348.xxxx
Reintegração Social	081.0486.2349.xxxx; 081.0486.4519.0566
Assistência Social Geral	081.0486.2152.xxxx; 081.0486.2371.xxxx; 081.0486.2595.xxxx; 081.0486.3335.xxxx
Abono do PIS/PASEP	081.0486.2543.0001
Manutenção Atividades Administrativas <sup>65</sup>	03.007.0021.2008.0056; 15.081.0486.2052.0006; 15.007.0021.2005; 15.007.0021.2008
<b>TREINAMENTO REC. HUMANOS</b>	
	010.0217.xxxx, 013.0217.xxxx, 014.0217.xxxx 015.0217.xxxx, 017.0217.xxxx, 041.0217.xxxx, 042.0217.xxxx,  043.0217.xxxx, 044.0217.xxxx,  045.0217.xxxx, 047.0217.xxxx, 048.0217.xxxx, 049.0217.xxxx,  058.0217.xxxx, 075.0217.xxxx, 076.0217.xxxx, 077.0217.xxxx, 079.0217.xxxx, 081.0217.xxxx,  082.0217.xxxx.
<b>EMPREGO E DEFESA DO TRABALHADOR</b>	
Ordenamento de Emprego e Salário	078.0477.2134; 080.0477.xxxx
Seg. Higiene e Medicina do Trabalho	079.xxxx.xxxx
Capacitação de Recursos Humanos	14.045.xxxx.xxxx; 078.0215.2007; 078.0470.4477
Intermediação de Emprego	078.0470.4478
Seguro-Desemprego	078.0470.2131 (0001, 0002, 0003, 0007, 0012)
Manutenção Atividades Administrativas <sup>66</sup>	14.009.0042.2539; 14.009.0045.2591; 078.0470.2131.0115 (em 1995); 078.0470.4341; 078.0470.4479
<b>ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA</b>	
Reforma Agrária	013.031.2456; 013.0066.xxxx (exceto 1162)
Colonização	013.0067.xxxx
Apoio ao Pequeno Produtor Rural	013.0066.1162; 040.0183.1162; 010.0055.1162

<sup>65</sup> Nas Unidades Orçamentárias especificadas no anexo A3 deste texto.

<sup>66</sup> Idem.

**QUADRO A2 (cont.)**  
**Grupamento dos Programas/Projetos/Atividades por Grandes**  
**Áreas de Atuação (válido para o período 1995/1996)**

CIÊNCIA E TECNOLOGIA	
Pesquisa Aplicada	03.010.0055.1119; 03.010.0055.2331.0003; 03.010.0055.2331.0006;
Pesquisa Experimental	03.010.0056.xxxx
Outros Programas de Pesquisa	03.010.0054.xxxx; 03.010.0057.xxxx; 048.0055.2188
Manutenção Atividades Administrativas <sup>67</sup>	03.010.0021.xxxx
HABITAÇÃO E URBANISMO	
Habitacões Urbanas e Rurais	057.0031.3355; 057.0031.3435; 057.0316.xxxx (exceto 1070, 2022, 2269 e 2262), 057.0317.xxxx (exceto 1070)
Planejamento Urbano	040.0183.3339; 040.0183.5501; 058.0323 (exceto 4536); 059.0323.xxxx
Transporte Urbano de Massas	091.0021.2005 e 2008 (apenas nas UO 39205 e 39208); 091.0571.xxxx, 091.0572.xxxx
Serviços de Utilidade Pública	060.0325.xxxx, 060.0326.xxxx, 060.0327.xxxx
Manutenção Atividades Administrativas <sup>68</sup>	03.058.0323.4536
BENEFÍCIOS A SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS	
Auxílio-Creche	041.0190.4500.0001, 078.0486.4089.0002
Assistência Médico-Odontológica	026.0160.2050.xxxx; 026.0160.2051.xxxx, 026.0160.2058.0001; 027.0163.2050.xxxx, 028.0166.2050.xxxx; 075.0428.2004.xxxx; 075.0428.2259; 13.009.0206.4079.0001
Inativos	todos os registros da natureza de despesa 31.90.01, em qualquer programa; em 082.0495.2013, além de 31.90.01, inclui também 31.90.91, 31.90.92 e 31.90.93, excetuados os registros da Unidade Orçamentária 33201; 082.0495.2213; 082.0495.2214; 0820495.2215
Pensionistas	todos os registros na natureza de despesa 31.90.03, em qualquer programa; em 082.0495.2013 excetua os registros da Unidade Orçamentária 33201
Pensões e Aposentadorias Especiais	082.0495.2013 (0001, 0021 e 0022) apenas na Unidade Orçamentária 33201
Vale-Transporte	078.0486.4089.0003
Auxílio-Refeição	078.0486.4089.0004

<sup>67</sup> Nas Unidades Orçamentárias especificadas no quadro A3 deste anexo.

<sup>68</sup> Idem.

**QUADRO A2 (cont.)**  
**Grupamento dos Programas/Projetos/Atividades por Grandes**  
**Áreas de Atuação (válido para o período 1995/1996)**

BENEFÍCIOS A SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS (continuação)	
Outros Auxílios e Contribuições	todos os registros da natureza de despesa 31.90.08 e 31.90.09 <i>em qualquer programa</i> ; demais registros de natureza de despesa em: 078.0486.4089.0001; 081.0486.2032.0001; 081.0486.2052 (exc. 0006); 082.0492.2024
Unidades Habitacionais	007.0025.1070; 057.0316.1070.; 03.057.0316 (2022, 2269 e 2262); 057.0317.1070.0001
Treinamento de Recursos Humanos	001.0217.xxxx, 002.0217.xxxx, 004.0217.xxxx, 007.0217.xxxx, 008.0217.xxxx, 009.0217.xxxx,  016.0217.xxxx, 021.0217.xxxx, 022.0217.xxxx, 026.0217.xxxx, 027.0217.xxxx, 028.0217.xxxx,  029.0217.xxxx, 030.0217.xxxx, 034.0217.xxxx, 035.0217.xxxx, 038.0217.xxxx, 039.0217.xxxx,  040.0217.xxxx, 048.0217.2007; 051.0217.xxxx, 052.0217.xxxx, 053.0217.xxxx, 054.0217.xxxx,  055.0217.xxxx, 056.0217.xxxx, 057.0217.xxxx, 059.0217.xxxx, 060.0217.xxxx, 062.0217.xxxx,  064.0217.xxxx, 065.0217.xxxx, 066.0217.xxxx, 072.0217.xxxx, 080.0217.xxxx, 087.0217.xxxx,  088.0217.xxxx, 089.0217.xxxx, 090.0217.xxxx, 091.0217.xxxx, 092.0217.xxxx, 093.0217.xxxx,  007.0021.2103.0001; 009.0206.2258 (0001 e 0002), 009.0206.4075.0001, 009.0206.4475.0001, 043.0198.2045.xxxx; 043.0198.2046.xxxx; 043.0198.2047.0001, 044.0205.2048 (0001 a 0005), 044.0205.2064, 044.0206.2106 (0001 a 0003), 045.0215.2038 (0001 a 0003)

**QUADRO A3**  
**Gastos Administrativos das Unidades Orçamentárias e dos**  
**Programas Típicos da Área Social**

Área	UO	Função	Programa/Subprograma/Projeto/Atividade
Assistência Social <sup>69</sup>	23.201	15	007.0021.2005
	23.201	15	007.0021.2008
	23.202	03	007.0021.2008
	23.202	03	007.0021.2372
	30.202	15	007.0021.xxxx
	33.101	15	007.0021.2008.0011
Ciência e Tecnologia	24.101	03	010.0021.xxxx
	24.201	03	010.0021.xxxx
Educação e Cultura	26.101	08	007.xxxx.xxxx
		08	008.xxxx.xxxx
		08	009.xxxx.xxxx
		08	042.0021.xxxx
		08	043.0021.xxxx
		08	044.0021.xxxx
		08	049.0021.xxxx
		08	007.xxxx.xxxx
	26.102	08	007.0021.xxxx
	26.291	08	007.0021.xxxx
	26.295 <sup>70</sup>	08	007.0021.xxxx
	26.297	08	007.0020.xxxx
		08	007.0021.xxxx
	26.298	08	007.0021.xxxx
		08	008.0030.xxxx
42.101	08	007.0021.xxxx	
	08	007.0025.xxxx	
48.201	08	048.0021.xxxx	
	08	007.0021.xxxx	
73.105	08	007.0025.xxxx	
	08	007.0021.2146	
Previdência	33.101	15	007.0021.xxxx
		15	007.0024.xxxx
		15	082.0492.2015
		15	082.0492.2271
		15	082.0492.2790

<sup>69</sup> Até 1994, as Unidades Orçamentárias 23201 e 23202 (Legião Brasileira de Assistência e Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor), extintas por lei, ainda tiveram registradas despesas remanescentes.

<sup>70</sup> Até 1995, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Esportivo era uma Unidade Orçamentária do Ministério da Educação e do Desporto; a partir de 1996, passa a denominar-se Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto (código 48201).

**QUADRO A3 (cont.)**  
**Gastos Administrativos das Unidades Orçamentárias e dos**  
**Programas Típicos da Área Social**

Área Previdência (continuação)	UO	Função	Programa/Subprograma/ Projeto/ Atividade
	33.101	15	082.0492.2791
	33.201	15	007.0021.xxxx (exceto 2008.0011)
		15	007.0023.xxxx
		15	082.0025.xxxx
		15	008.0030.xxxx
		15	008.0362.xxxx
		15	009.xxxx.xxxx
		15	082.0492.2347.0007
Saúde	36.101	13	075.0021.xxxx
		13	075.0411.4433
	36.203	13	075.0021.xxxx
	36.211	13	075.0021.xxxx
		13	075.0024.xxxx
	36.901	13	008.0033.xxxx
		13	008.0034.xxxx
		13	075.0411.4433
		13	075.0021.xxxx
	73.105	13	075.0021.2151
Emprego e Defesa do Trabalhador	38.901	14	009.0042.2539
		14	009.0045.2591
		14	078.0470.2131.0003
		14	078.0470.2131.0115
		14	078.0470.4341
		14	078.0470.4479
Saneamento	36.211	13	076.0021.xxxx
Habitação e Urbanismo	43.101	10	058.0323.4356

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAIZ, Sonia, e PUENTES, Germán. *Impacto distributivo del gasto social en Chile: aspectos metodológicos*. Documento apresentado no Seminário de Estatística sobre a Pobreza, patrocinado pela CEPAL, Santiago do Chile, maio de 1997.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. *Balanço Geral da União*.— Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional. 1993, 1994, 1995, 1996.
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. *Classificações orçamentárias: Manual Técnico do Orçamento (MTO 03)*.— Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 1994.
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. *Classificações orçamentárias: Manual Técnico do Orçamento — Instruções para Elaboração da Proposta Orçamentária da União (MTO 02)*.— Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 1993, 1994, 1995, 1996.
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. *Orçamento da União*.— Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997.
- CASTRO, Robson G. Consideração sobre a metodologia empregada para avaliação da execução de gastos sociais. *Carta de Conjuntura do CORECON*, Brasília, ano 10, n.48, p.7—10.
- CEPAL. Aspectos conceptuales y metodológicos del gasto social. Apêndice do livro “El Gasto Social en América Latina”. *Cuadernos de la CEPAL*, n.73, 1994.
- GALPER, Josh. *A preliminary analysis of federal social spending in Brazil, 1987—1995*. Cadernos de Políticas Sociais do UNICEF. Série Documentos para Discussão, set. 1996. (ainda não publicado)
- MACHADO JR, José Teixeira e REIS, Haroldo da Costa. *A Lei 4.320 comentada*. 25ª edição revista e atualizada. 1993.
- REZENDE, Fernando. *Afogando em números*. — Brasília: IPEA. Documento preparatório para entrevista concedida ao BOM DIA BRASIL, Rede Globo, em 20/03/97.
- URRIOLA, Rafael. *Incidencia del gasto público social en Ecuador*.— Santiago: CEPAL, 1995. mimeo

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)



[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)