

# Gastos sociais federais no Brasil e o corte orçamentário – recorte recente

## *Federal social spending in Brazil and the budget cut - recent view*

Rodolfo Fabríz Marchesi<sup>1</sup>

André Sarmento Spalenza<sup>2</sup>

Eduardo José Zanoteli<sup>3</sup>

**Resumo:** Os gastos sociais constituem fonte de batalha orçamentária governamental devido ao montante de recursos envolvidos em sua orçamentação. Analisar os efeitos da nova constituinte de 1988 trata-se de condição *sine qua non* para se entender as transformações pela qual passa a sociedade brasileira. Visto isso, com a análise de dados econômicos e baseado nas fontes orçamentárias, o presente trabalho visa elaborar uma contribuição na área orçamentária, com a finalidade de discutir o modelo de sociedade que queremos.

**Palavras-chave:** Gasto Social Federal. Nova Constituinte. Orçamento Público.

**Abstract:** Social resources are present in the governmental budget accountability as a source of resources which faces disputes in the political game. Analyzing the data since the new constitution of 1988 is a necessary condition to understand the transformations through which the Brazilian society passes. This study is validated by economic data of government disclosure. Regarding this, the aim of this study is to propose an agenda for social investment, with a purpose of study the model of society which we want in the future.

**Keywords:** Social budget. New Constitution. Public Accountability.

**JEL codes:** H4. H6. I3.

---

<sup>1</sup>Mestrando em Contabilidade e Finanças, Universidade Federal do Espírito Santo Autor(a) correspondente, Email: [rodofama2@gmail.com](mailto:rodofama2@gmail.com).

<sup>2</sup>Mestre em administração pela Universidade Federal do Espírito Santo - UFES. Pesquisador colaborador vinculado à Universidade Federal da Bahia - UFBA com bolsa da CAPES.

<sup>3</sup>Professor do Programa de Pós-graduação em Contabilidade e Finanças da Universidade Federal do Espírito Santo.

## I Introdução

O orçamento se configura como área de disputa política, pois é um elemento importante para a geração de bens e serviços sociais que estão sob a responsabilidade do Estado. A luta pelos recursos dos fundos públicos pode mudar a estrutura e a direção dos gastos. Sob este ponto de vista, torna-se importante este tipo de discussão que faremos a seguir.

Nesse sentido, iniciaremos com uma breve exposição dos conceitos que envolvem o orçamento bem como uma apresentação da metodologia utilizada durante todo o trabalho para discussão do conceito empírico de gastos sociais. Posteriormente faremos uma retrospectiva, do Gasto Social Federal (GSF) desde a Constituição Federal de 1988 (CF/88), trabalhando com três períodos: 1988–1994, 1995–2002 e 2003–2010.

Finalizaremos com uma análise sobre o corte orçamentário na Lei Orçamentária Anual (LOA), do início do governo Dilma, e seus impactos nos gastos sociais deste ano. Este trabalho tem como objetivo mostrar o corte orçamentário recente na LOA de 2011 analisando o impacto que este teve nas áreas sociais, bem como considerando brevemente o comportamento dos gastos sociais federais desde a CF/88.

## II Aspectos metodológicos

O orçamento no Brasil é do tipo misto, ou seja, o Legislativo fiscaliza e o Executivo o implementa. A CF/88 traz uma inovação, com o orçamento composto por três peças: o Plano Plurianual de Aplicações (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a LOA. O PPA fica responsável por estabelecer diretrizes, objetivos e normas para as despesas de capital, bem como as despesas com custeio delas provenientes, de forma regionalizada. O projeto de Lei do PPA precisa ser elaborado pelo governo e encaminhado ao Congresso, para ser discutido e votado até o dia 31 de agosto do primeiro ano do mandato de cada presidente, como determina a Constituição. O PPA precisa ser aprovado pelo Congresso até o final do primeiro ano do mandato do presidente eleito (BRASIL, 1988; BRASIL, 2011).

Depois de aprovado, o PPA é válido para os quatro anos seguintes. Dentro do ordenamento jurídico brasileiro o PPA é o instrumento normativo que os entes públicos dispõem para materializar o planejamento de seus programas e ações governamentais. O acompanhamento e a avaliação são feitos pelo Ministério do Planejamento e Orça-

mento. O controle e a fiscalização da execução do PPA são realizados pelo sistema de controle interno do Poder Executivo e pelo Tribunal de Contas da União.

Já a LDO fica responsável por definir as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o período subsequente; orientar a elaboração da LOA; estabelecer a política de aplicação de recursos das agências financeiras de fomento; e autorizar a criação de cargos e carreiras, concessão de vantagens ao funcionalismo e contratação de pessoal. O projeto da LDO é elaborado pelo Poder Executivo e sob a coordenação da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), e precisa ser encaminhado ao Congresso até o dia 15 de abril de cada ano. O projeto da LDO deve ser apreciado pelo Congresso Nacional até 30 de junho de cada exercício.

Depois de aprovado, a lei é sancionada pelo Presidente da República. Com base na LDO, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) elabora a proposta orçamentária para o ano seguinte, com a participação dos Ministérios (órgãos setoriais) e as unidades orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário. Por determinação constitucional, o governo é obrigado a encaminhar o projeto de LOA ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto de cada ano. A LOA compreende o Orçamento da Seguridade Social, o Orçamento Fiscal e o Orçamento de Investimentos das Estatais.

Atualmente o orçamento tem dois aspectos caracterizadores: a relativa rigidez ocasionada pelas vinculações de receita e a responsabilidade de gerar superávits, tomando as despesas com juros como dispêndios praticamente obrigatórios e crescentes. Esses dois aspectos têm como marcos a CF/88 e a crise cambial ocorrida em 1999, respectivamente. Em 1999, o Brasil apresentou mudanças na política econômica devido à crise cambial e às exigências do FMI.

A partir daí o orçamento passou a ter que garantir o superávit primário para pagamentos dos juros da dívida pública. Na visão de [Oliveira \(2009\)](#) estes aspectos mantêm o orçamento como um instrumento que dificilmente servirá como instrumento de programação do governo, tendo em vista a pouca margem de manobra do governo dada a combinação de mecanismos legais e decisões de política econômica.

No que tange a esfera social e como lembra [Castro et al. \(2008\)](#), é importante saber a quantidade dos recursos disponibilizados e o que foi efetivamente gasto em políticas sociais, com o intuito de indicar a prioridade da atividade estatal, assim como as reformas efetuadas no período na totalidade das políticas sociais, e em suas subáreas.

Para entendermos o que é considerado gasto social no Brasil, bem

como os conceitos criados pelos autores para tal análise, utilizaremos a metodologia de referência no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)<sup>4</sup>. Percebemos que o conceito de GSF é o mais específico, refere-se a atuação do governo federal de forma direta, por meio de seus gastos, e indireta, por meio de suas transferências à estados e municípios bem como a instituições privadas.

Castro et al. (2008) adotam o conceito de GSF para a investigação dos gastos sociais utilizando a conceituação proposta pelo IPEA. Nesta o Gasto Público Social (GPS) compreende os recursos financeiros brutos empregados pelo Setor Público no atendimento das necessidades e direitos sociais, correspondendo ao pagamento dos custos 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). Deriva desse conceito outro, o de GSF, que é o que utilizaremos neste artigo, o qual:

envolve os dispêndios diretamente efetuados pelo governo central, bem como as transferências negociadas de recursos para outros níveis de governo (estadual e municipal) ou para instituições privadas, referentes a programas e ações desenvolvidas nas áreas de atuação sociais (CASTRO; CARDOSO, 2005, p. 262).

Estes autores tratam empiricamente os gastos sociais federais segundo os cinco eixos relacionados na Tabela 1 a seguir:

### III O gasto social da Constituição de 1988 a 1994

A CF/88 teve como principal medida no campo social a instituição da Seguridade Social, englobando a Previdência Social do INSS, a Saúde e a Assistência Social. No que tange à Previdência Social, fixou regras para pagamento, reajuste e valor dos benefícios previdenciários o que naturalmente tendeu a elevar os gastos federais na área. Entre 1988 e 1990 os gastos do INSS passaram de US\$ 22,7 bilhões para US\$ 27,4 bilhões.

---

<sup>4</sup>A esse respeito, ver Fernandes (1998), Castro et al. (2003) e Castro e Cardoso (2005).

**Tabela 1:** Eixos dos Gastos Sociais Federais.

Eixos	Políticas Sociais	Principais Programas/Ações
Trabalho e Emprego	1. Previdência Social Básica RGPS	1.1 RGPS Urbano 1.2 RGPS Rural
	2. Previdência e benefícios a servidores da União	2.1 Regime Próprio de Militares 2.2 Regime Próprio de Servidores Civis
	3. Políticas de proteção ao trabalhador	3.1 Abono e Seguro-Desemprego 3.2 Intermediação e Qualificação Profissional 3.3 Geração de Emprego e Renda 3.4 Valorização do Servidor Público
	4. Organização agrária e política fundiária	4.1 Pronaf: Agricultura Familiar 4.2 Assentamento, Consolidação e Emancipação de Trabalhadores Rurais 4.3 Gerenciamento da Estrutura Fundiária e Gestão da Política Fundiária (inclui desapropriação)
Assistência Social e Combate à Pobreza	5. Assistência Social	5.1 Atenção à PPD (RMV e BPC/Loas) 5.2 Valorização e Saúde do Idoso (RMV e BPC/Loas) 5.3 Atenção à Criança (SAC/Loas) 5.4 Peti 5.5 Brasil Jovem
	6. Alimentação e nutrição	6.1 Merenda Escolar 6.2 Distribuição Emergencial de Alimentos, Assistência Alimentar e Combate a Carências
	7. Ações diretas de combate à Pobreza via transferência de renda	7.1 Bolsa-Escola Federal 7.2 Bolsa-Criança Cidadã 7.3 Bolsa-Alimentação 7.4 Bolsa Renda 7.5 Auxílio-Gás 7.6 Agente Jovem
Direitos Incondicionais de Cidadania	8. Saúde	8.1 SUS: Atendimento Ambulatorial, Emergencial, hospitalar e Farmacêutico 8.2 SUS: Prevenção e Combate a Doenças (inclui campanhas públicas) 8.3 Saúde da Família
	9. Educação, ensino fundamental	9.1 Ensino Fundamental (Toda Criança na Escola e Escola de Qualidade para Todos)

Fonte: Reproduzido de [Castro e Cardoso \(2005, p. 277 e 278\)](#).

**Tabela 1:** Eixos dos Gastos Sociais Federais (continuação).

Eixos	Políticas Sociais	Principais Programas/Ações
Infraestrutura Social	10. Habitação	10.1 Infraestrutura Urbana 10.2 Morar Melhor e Nosso Bairro
	11. Saneamento e meio ambiente	11.1 Saneamento Básico e Saneamento é Vida 11.2 Pró-Água, Infraestrutura, outros
Outras	12. Educação, outros	12.2 Educação Infantil 12.3 Ensino Médio 12.4 Ensino Superior 12.5 Ensino Profissionalizante 12.6 Educação de Jovens e Adultos (EJA)
	13. Cultura	13.1 Etnodesenvolvimento das Sociedades Indígenas 13.2 Produção e Difusão Cultural 13.3 Preservação do Patrimônio Histórico

Fonte: Reproduzido de Castro e Cardoso (2005, p. 277 e 278).

No plano da Seguridade Social a CF/88 também combinou medidas que garantiam o direito à universalização da Saúde, ampliando o acesso da população a bens e serviços públicos nessa área. No caso da Assistência Social, estabeleceu a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso, que comprovassem não possuir meios de prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família.

Além dessa iniciativa da Seguridade, a CF/88 estabeleceu algumas vinculações de receitas federais, com a obrigatoriedade das mesmas serem direcionadas para alguns setores específicos. A mais importante foi na área da Educação, a qual representa um caso típico de reserva de determinado percentual arrecadado via impostos, conforme prescreve o Art. 212 da Constituição Federal:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte por cento, no mínimo, da receita de impostos, compreendidas a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (fixando-os como uma porcentagem da arrecadação).

Com isso, a participação da esfera da União no gasto público em Educação passou de 29,5% para 34,3% do total, entre 1980 e 1990. Os estados reduziram a sua participação de 53% para 48%, e os municípios a aumentaram ligeiramente, passando de 17% para 18%.

A lei que regulamentava o Plano de Organização e Custeio da Seguridade Social foi aprovada deslocando recursos da Seguridade para financiar encargos típicos do Orçamento Fiscal, tais como os Encargos Previdenciários da União (EPU). Outro alvo foi o Sistema Único de Saúde (SUS), que teve a sua estrutura de financiamento atingida com o veto presidencial da Lei Orgânica da Saúde. Entre 1990 e 1992, os gastos em saúde foram significativamente reduzidos, passando de US\$ 11,1 bilhões para US\$ 7,7 bilhões. No geral, os gastos sociais sofreram redução, como parte integrante da estratégia de ajuste fiscal.

Em 1993 as receitas de contribuições do INSS se tornaram de aplicação obrigatória nos benefícios previdenciários, vetando transferência que até então eram feitas à Saúde. Como consequência eclodiu a crise no financiamento da Saúde. Uma solução emergencial foi a criação do IPMF em 1994, transformado em Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), em 1996, vigorando até 2007.

Mas desde 2002 deixou de ser uma contribuição exclusiva para a Saúde, transferindo recursos para o ajuste fiscal. De expressivo impacto social na ocasião foi a implementação da nova legislação da Previdência Rural, que estendeu o número de benefícios de 4,1 milhões em 1992 a 6,5 milhões em 1994.

Também tem capturado recursos da área social a desvinculação de receitas efetuada pela União desde a desvinculação de receitas estabelecida em 1994 com Fundo Social de Emergência (FSE), renovado depois como Fundo de Estabilização e por fim a Desvinculação das receitas da União (DRU), que sequestra recursos sociais que tem vinculação legal, notadamente na área da Educação.

### **III.1 Políticas e Gasto Social Federal no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**

No período 1995–2002 o GSF houve um relativo crescimento do gasto social, de R\$ 179,8 bilhões, em 1995, para R\$ 261,2 bilhões, em 2002. No entanto, esse crescimento não ocorreu de forma constante. No primeiro mandato do governo FHC (1995–1998), o GSF cresceu de maneira mais significativa, 19,7 %. No segundo mandato (1999-2002) cresceu um pouco menos, 18,5%. Na relação com o PIB, não obstante, saiu de 11,24% em 1995 para 12,92% em 2002, agregando 1,68 %.

O núcleo da política social federal foi permanentemente localizado, ao longo do tempo, nas seguintes áreas de atuação: Previdência Social, com 46,8% do GSF, em média no período; benefícios a servidores, com 20,2 %; saúde, 14,2% e educação, 7,3%. Portanto, focaremos a análise das mesmas a partir do gráfico. No geral, pode-se perceber que a área da previdência social foi a que apresentou maior crescimento no período, de 4,98% para 6,08% do GSF/PIB.

Logo a seguir, em termos de volume de recursos, aparece a área de benefícios a servidores federais, que também se elevou de 2,46% para 2,57%. Este último item teve seu crescimento no período explicado por uma “corrida” preventiva à aposentadoria – principalmente pela aceleração nos pedidos de aposentadoria proporcional –, por receio das perdas de direitos que poderiam advir de uma eventual reforma da previdência do servidor público.

A área de atuação saúde é a terceira mais importante do GSF, em termos de volume de recursos. A trajetória dos dispêndios desse setor mostra queda ao longo do primeiro mandato, alguma retomada no segundo mandato sem que se atingisse a relação de 1,79% do PIB verificada em 2005. Ou seja, ao longo dos dois mandatos caiu o peso do gasto com saúde na sua relação com o PIB. A crise de financiamento ocorrida em 1993 não foi contornada, a despeito da contratação de vultosos empréstimos nos anos de 1994 a 1996, cujo serviço e amortização oneraram fortemente o orçamento do Ministério da Saúde até 1998.

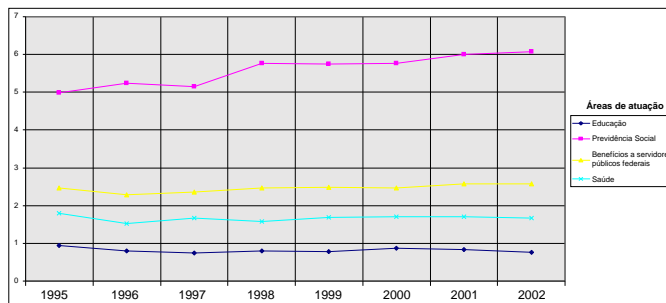
A área de educação apresenta também queda no global, 0,95% para 0,76%. O fator preponderante para a explicação dessa trajetória é a política de compressão salarial do funcionalismo público federal vigente na gestão FHC e as restrições quanto aos investimentos e às demais despesas das universidades.

Também a análise do GSF na relação com a despesa efetiva do governo federal é uma importante medida que permite inferir a prioridade fiscal que a política social assumiu. O movimento de redução da participação do GSF na despesa efetiva é contraposto ao aumento de participação da despesa financeira, alimentada pela configuração da política econômica. O gasto social mantém sua participação na despesa em torno de 60%, até 1996, passando a cair até atingir 50% no final do período. Por outro lado, em 1997, a despesa financeira do governo federal representava cerca de 20% da despesa efetiva daquele ano. Em consequência da política macroeconômica adotada, essa relação já estava em 30%, em 2000.

Portanto, o que se pode concluir após examinar esses dados é que a ampliação da despesa financeira demonstra, claramente, o sentido

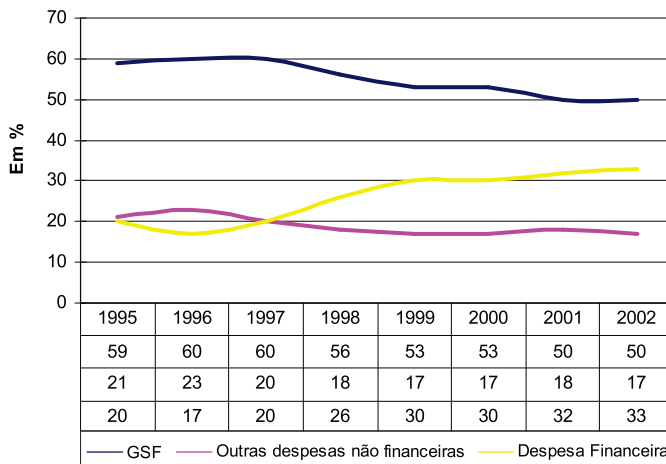


**Figura 1:** Gasto Social Federal e áreas de atuação, em valor constante, no período, 1995–2002.



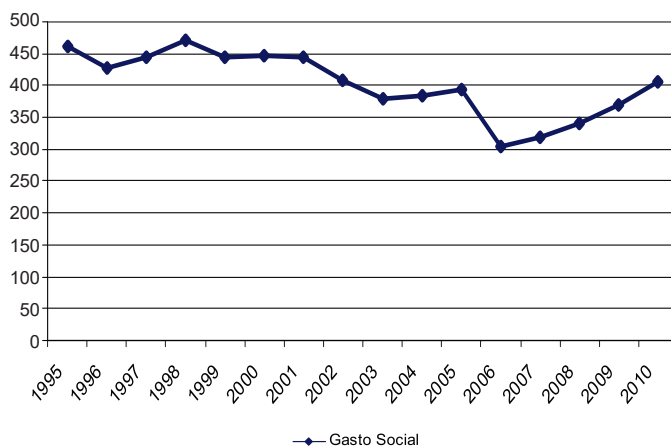
Fonte: Adaptado de Castro et al. (2008, p. 11), com valores deflacionados mês a mês, para dezembro de 2002, pelo IPCA.

**Figura 2:** Gasto Social Federal, outras despesas não financeiras e despesa financeira na despesa efetiva do governo federal no período 1995–2002.



Fonte: Adaptado de Castro et al. (2008, p. 11), com valores deflacionados mês a mês, para dezembro de 2002, pelo IPCA.

**Figura 3:** Gasto Social Federal e áreas de atuação, em valor constante, no período 1995–2002.



Fonte: Adaptado de Castro et al. (2008, p. 11) com valores deflacionados para dezembro de 2010, pelo IPCA.

do ajuste macroeconômico imposto à sociedade brasileira, sobretudo durante os anos de 1998 a 2001. Neste período, cai a prioridade fiscal do GSF diante do total de recursos mobilizados pelo governo federal. Essa opção de política econômica leva à imensa transferência de renda – do lado real da economia para o financeiro – o que reflete a primazia dos interesses de determinados setores político-econômicos, ligados principalmente à área financeira.

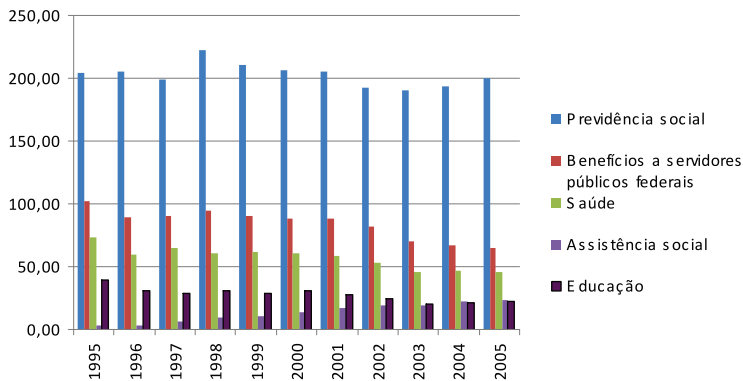
### III.II O Gasto Social Federal no governo Lula (2003–2010)<sup>5</sup>

Com o governo Lula inicia-se uma nova tendência de o aumento dos gastos sociais. Atingiu nos três primeiros anos de sua administração um total de R\$ 1,1 trilhão, crescendo 4% em termos reais desde 2003. A partir de 2006 os gastos sociais continuam com a mesma tendência, alcançando, até 2010, um total de R\$ 1,7 trilhão, com uma variação de 25% com relação a 2006.

Por função, os principais gastos sociais no governo Lula foram a Previdência Social, com uma participação no gasto total entre os anos

<sup>5</sup>Para os anos de 2003/2005 utilizamos os dados de Castro et al. (2008). A partir de 2006 utilizou-se como aproximação os dados de função fornecidos pela STN, tendo em vista a complexidade de se obter as informações por eixos, conforme metodologia do período anterior e estabelecida pelo IPEA. Desta forma, existe uma possível subestimação do gasto social nesses últimos anos.

**Figura 4:** Gasto Social Federal, em bilhões de R\$ de 2010, no período 1995–2005.



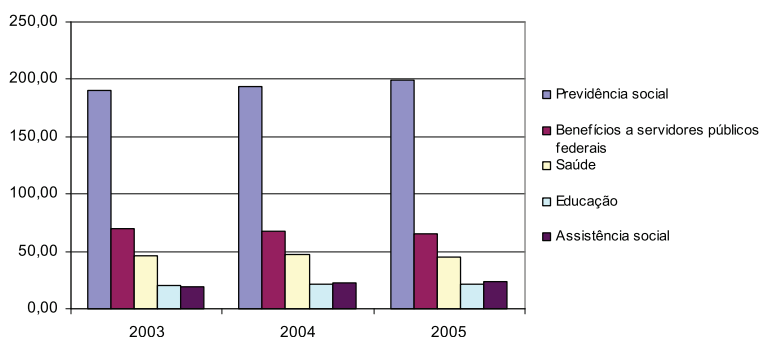
Fonte: Autores, elaboração própria a partir dos dados de Castro et al. (2008). Nota: Valores deflacionados para dezembro de 2010, pelo IPCA

de 2006 e 2010 de 81%, a Assistência Social, com uma participação de 9%; já Educação e Saúde, cada uma, com 4% do gasto total, tendo por base a metodologia usada para os anos de 2006 a 2010. Dessa forma, podemos perceber a preservação dos gastos com a Previdência Social em relação ao governo anterior, alcançando montante considerável em relação às outras áreas sociais de atuação do governo federal.

Entretanto, uma particularidade que salta aos olhos é a mudança do gasto citado a partir de 2003. Desde a reforma previdenciária de 1998, na qual os gastos previdenciários mostraram o seu maior nível, R\$ 222 bilhões, eles passaram a cair até atingir R\$ 190 bilhões, em 2003. Desde então o que se observa é o persistente crescimento da despesa da Previdência Social com uma taxa de crescimento de 4,6% entre 2003 e 2005, e 21% entre 2006 e 2010. Este dispêndio se tornou um tema de grande importância na discussão das finanças públicas, especialmente face à ótica fiscalista com que o governo vem tratando as contas públicas.

Em relação ao gasto com “Benefícios a Servidores Públicos Federais”, este apresenta tendência de queda a partir de 2001 e principalmente a partir de 2002. Tal situação pode ser resultado das estratégias do governo federal em reduzir os benefícios dos servidores federais, regidos pelo Regime de Próprio de Previdência Social. A Emenda Complementar nº 41, de 2003, teve por objetivo substituir o regime de aposentadoria integral do servidor público pelo regime proporcional.

**Figura 5:** Gasto Social Federal, em bilhões de R\$ de 2010, no período 2003–2005.



Fonte: Adaptado de Castro et al. (2008, p. 11) com valores deflacionados para dezembro de 2010, pelo IPCA.

Ou seja, apenas aqueles que ingressaram no serviço público em data anterior à publicação desta emenda constitucional poderão ter o direito à aposentadoria integral. A partir desta data os benefícios dos servidores serão baseados na média das contribuições revertidas para o sistema previdenciário, e não mais no salário integral. Desde então está expressa a preocupação do governo federal em relação ao peso dos gastos previdenciários sobre os cofres públicos.

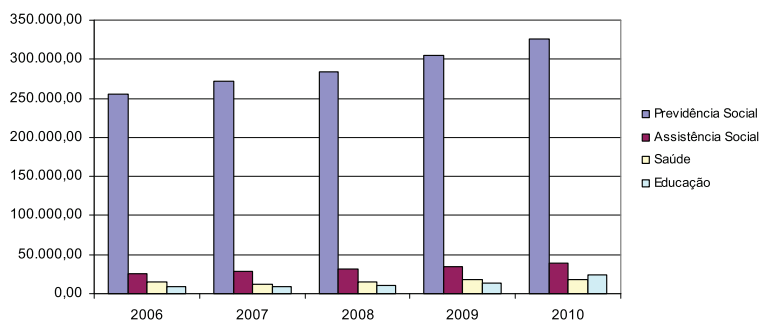
Por fim, o governo Lula manteve o patamar de gastos com Assistência Social. No último mandato ocorreu uma variação positiva de 27%, característica esta marcante do ex-presidente pela expansão dos programas assistencialistas no seu governo, notadamente o Bolsa Família, entre outros. Estudo de Soares (2006) mostra que o ano de 2004 foi o menos desigual nos últimos 20 anos no país. Considera o Bolsa-Família ponto chave para a alteração do padrão de distribuição da renda, desde 2003, quando foi criado<sup>6</sup>.

#### IV O corte orçamentário na LOA 2011

O governo federal, no início de 2011, anunciou um corte de cerca de R\$ 50 bilhões no orçamento da União. Essa medida possuiu vários objetivos manifestos tais como o controle inflacionário, a adequação dos dispêndios realizados na crise de 2008–2009, além de atender às pressões do mercado financeiro no sentido de um ajuste fiscal.

<sup>6</sup>Foram utilizados dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) desde 1976 para obter estes resultados.

**Figura 6:** Gasto Social Federal, em bilhões de R\$ de 2010, no período 2006–2010.



Fonte: Autores, elaboração própria com dados do STN. Nota: Valores deflacionados mês a mês, para dezembro de 2010, pelo IPCA.

Seja qual for o ponto de vista, o corte orçamentário efetivado, resultou em cortes de programas importantes no campo da política social, notadamente os investimentos nessa área. É sobre esse aspecto que os parágrafos posteriores se concentrarão, especificamente nos ministérios diretamente ligados as áreas sociais.

Envolto por enigmas sobre onde foi exatamente essa redução, o governo torna ainda mais impreciso esse aferimento, dando declarações de que os investimentos e os gastos sociais serão preservados das reduções de despesas, o que de fato aconteceu<sup>7</sup>. O intuito de nossa análise foi precisar onde se dariam esses cortes, fazendo-se um exame mais detalhado da LOA de 2011 para saber quais áreas deverão ser atingidas. Verificou-se que não havia um detalhamento de algumas rubricas na própria LOA, muitas classificadas na rubrica outras despesas, pouco específica e que em alguns ministérios chega a corresponder a quase totalidade de suas despesas.

A tabela seguinte procura dar mais exatidão dos impactos que o corte de R\$ 50 bilhões tem sobre as áreas sociais. Desse montante, aproximadamente R\$ 15 bilhões recaem sobre os ministérios ligados as áreas sociais, o que corresponde a 30% do total correspondendo a 10,75% das despesas discricionárias desses ministérios.

Considerando o maior percentual de corte, nota-se que o Ministério das Cidades teve uma redução de suas despesas em 40,61%, o que equivale a R\$ 8,5 bilhões. Como R\$ 22,0 bilhões se referem ao que está

<sup>7</sup>Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/economia/2014/02/dilma-corta-r-44-bi-do-orcamento-mas-preserva-saude-educacao-e-programas-sociais-9023.html>>. Acesso em: Abril de 2018.

**Tabela 2: Corte no Orçamento Federal de 2011 por ministério (em R\$ bilhões).**

Ministério	Despesa total (LOA 2011) (a)	Despesa discricionária (b)	Corte (c)	% (c/a*100)	% (c/b*100)
Cidades	22.081	21.120	8.577	38,84	40,61
Cultura	2.096	1.336	0.529	25,23	39,59
Meio ambiente	3.338	1.078	0.398	12,00	37,00
Trabalho	49.552	1.456	0.495	1,00	34,00
Desenvolvimento agrário	4.453	3.268	0.929	20,86	28,42
Previdência	290.977	2.165	0.355	0,12	16,40
Educação	63.707	28.026	3.101	4,86	11,06
Saúde	77.149	63.110	0.578	0,75	0,91
Social e combate a fome	43.174	17.765	0.022	0,05	0,12
Total	556.527	193.324	14.984	2,69	10,75

Fonte: Autores, elaboração própria com dados da LOA de 2001 (BRASIL, 2011).

previsto na LOA para o mesmo, sendo R\$ 21,1 bilhões relacionados às despesas discricionárias, deve ocorrer aí este corte.

Ao destrinchar o orçamento total desse ministério por categoria econômica, seus investimentos previstos são da ordem de R\$ 7,6 bilhões, enquanto que a rubrica “outras despesas” equivale a R\$ 13,5 bilhões. Observa-se que não há um detalhamento claro que mostre de forma específica para onde os recursos se direcionam na própria LOA. De acordo com Almeida (2011), “outras despesas” tende a ser financiada quase inteiramente pelas transferências ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) (R\$ 9,5 bilhões), fundo este criado para financiar as compras de casas populares do programa Minha Casa Minha Vida. Dessa forma, com o corte de R\$ 8,5 bilhões, os recursos com investimentos e com o FAR serão afetados.

Em segundo lugar, em percentual de corte, encontra-se o Ministério da Cultura, com orçamento total de R\$ 2,0 bilhões, sendo R\$ 1,3 bilhão previsto para despesas discricionárias. Sua redução é de R\$ 5,2 milhões, representando um corte de 39,59% sobre as despesas discricionárias. Novamente, como observado para o Ministério das Cidades, a despesa total encontra-se pouco clara em R\$ 1,1 bilhão, referentes a despesas.

O Ministério do Meio Ambiente ocupou o terceiro lugar, com um corte de R\$ 398 milhões, representando 37% de sua despesa discricionária (R\$ 1,0 bilhão). Com um orçamento total de R\$ 3,3 bilhões comprometido em R\$ 1,1 bilhão com pessoal e encargos sociais, R\$ 153 milhões com investimentos e R\$ 972 milhões em outras despesas; nota-se que o montante de corte deve significar um nível nulo dos investimentos caso o governo não possa reduzir despesas em outras rubricas.

Ainda com considerável percentual de corte, encontra-se o Ministério do Trabalho com 34%, com montante de R\$ 495 milhões. Seu orçamento total é de R\$ 49 bilhões, com no qual a rubrica “outras despesas” engloba R\$ 34,2 bilhões e investimentos com R\$ 84 milhões.

## **V Considerações finais**

Na constituinte de 1988, o aumento de gastos sociais era previsto, sendo o cerne da iniciativa a instituição de um Orçamento de Seguridade Independente, englobando as receitas de contribuições sociais já existentes e a possibilidade de criação de novas. Eventuais novas contribuições sociais poderiam incidir sobre o lucro e o faturamento das empresas e não apenas sobre a folha salarial, como predominava

até então.

Apesar das relevantes medidas descentralizadoras e potencializadoras do gasto social estabelecidas pela CF/88, o tardio e diminuto Estado de Bem Estar Social brasileiro vem sofrendo desde então tentativas de desmonte. Com Collor, houve uma forte investida conservadora. No geral, os gastos sociais reduziram-se sensivelmente, como parte integrante da estratégia para a realização de um ajuste fiscal.

No período de 1995 – 1998, observa-se que o GSF se expandiu em termos reais, na relação com o PIB, mantendo seu peso na despesa efetiva até 1997, num momento de menor preocupação com o equilíbrio fiscal. No segundo período, de 1999-2002, ou seja, o segundo governo FHC, apesar de o GSF crescido em termos reais, praticamente manteve seu peso no PIB e caiu significativamente sua participação no total da despesa efetiva, principalmente face o deslocamento da prioridade do governo para o pagamento de juros e encargos da dívida pública.

Fazendo uma leitura do governo Lula, no que se refere aos dispêndios com saúde, esta área manteve um patamar de gasto mais baixo, com uma queda de 9% em 2003 em relação ao ano anterior e mantendo-se nesse patamar nos três primeiros anos de sua administração, entretanto, entre 2006 e 2010 estes gastos se elevaram em 21%. No que tange à Educação, os gastos nesta área não sofrem grandes alterações, tanto entre 2003 e 2005 quanto entre 2006 e 2010, com exceção ao último ano do governo Lula com um aumento de 45%. Também é importante observar que os gastos nesta área se mantiveram abaixo dos níveis referentes ao governo FHC, com uma queda de 16% entre 2002 e 2003.

O que se pode perceber é que o corte de R\$ 50 bilhões anunciado para 2011 no que diz respeito às áreas sociais se deu em detrimento dos investimentos nessas áreas. Há, contudo, a necessidade de maior transparência com a discriminação minuciosa de onde o dinheiro público foi aplicado e também cortado, especificando-se por programa. Uma vez que a informação exata do que está por de trás de outras despesas e de outras rubricas fica muito imprecisa.

## Referências

ALMEIDA, M. Redução das despesas: algumas considerações. *Mansueto*, 2011. Blog pessoal. Disponível em: <<http://www.mansueto.wordpress.com>>. Acesso em: 12 abr. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.



BRASIL. Lei nº 12.381, de 09 de fevereiro de 2011. dispõe sobre lei orçamentária anual para 2011. *Coleção de leis da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 2011. Volume I – Quadros orçamentários consolidados, detalhamento receita, legislação da receita e da despesa. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/loa2011/lei-orcamentaria-anual-para-2011>>. Acesso em: 10 abr. 2018.

CASTRO, A. J. et al. *Gasto social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995–2005*. Brasília: IPEA, 2008. 47 p. (Texto para discussão, 1324). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1324.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1324.pdf)>. Acesso em: 12 fev. 2018.

CASTRO, J. A.; CARDOSO, J. C. questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. In: \_\_\_\_\_. Brasília: IPEA, 2005. cap. Políticas sociais no Brasil: gasto social do governo federal de 1988 a 2002, p. 261–318.

CASTRO, J. A. et al. *Análise da evolução e dinâmica do gasto social federal: 1995/2001*. Brasília: IPEA, 2003. 59 p. (Texto para discussão, 988). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0988.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0988.pdf)>. Acesso em: 15 mar. 2018.

FERNANDES, M. A. C. *Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal, 1994–1996*. Brasília: IPEA, 1998. 20 p. (Texto para discussão, 547). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0547.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0547.pdf)>. Acesso em: 10 mar. 2018.

OLIVEIRA, F. A. D. *Economia e política das finanças públicas: um guia de leitura*. São Paulo: Hucitec, 2009.

SOARES, S. Análise de bem-estar e decomposição por fatores da queda na desigualdade entre 1995 e 2004. *Econômica*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 83–115, 2006.