

Fundos Públicos que recebem recursos do Orçamento da Seguridade Social

Evilasio Salvador¹

1. Introdução

A vinculação de recursos às políticas sociais é uma importante conquista da Constituição de 1988. A década de 1980 foi marcada pela luta contra a ditadura e pelas reivindicações e pressões dos trabalhadores e movimentos sociais. A convocação de uma Assembleia Constituinte, eleita em 1986, permitiu que diversas demandas de expansão dos direitos sociais e políticos fossem incorporadas à Carta Magna. Para que fossem efetivados na prática, surgiu a ideia da vinculação de receitas. Também uma questão relevante para o controle democrático da seguridade social é a vinculação dos recursos aos fundos públicos das políticas no orçamento, mais especificamente: no Fundo Nacional da Saúde, no Fundo do Regime Geral da Previdência Social (FRGPS) e no Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS).

Esta Nota Técnica tem por objetivo principal fomentar a discussão e auxiliar o colegiado do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) a posicionar-se quanto à existência de diversos fundos públicos que recebem recursos do orçamento da seguridade social, mas que não se submetem às normas reguladoras e as diretrizes das políticas de assistência social, previdência social e saúde.

Para tanto, foi realizado um levantamento, com senha de especialista, na base de dados do sistema Siga Brasil, sobre planos e orçamentos públicos. O sistema desenvolvido pelo Senado Federal reúne um grande acervo de dados orçamentários em um único site na internet. As fontes de dados disponibilizadas no Siga Brasil referem-se à execução orçamentária do governo federal feita pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e pelo Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor), que constituem a base das informações mensais coletadas, que se relacionam com os registros do Orçamento e do Balanço Geral da União.

Os dados orçamentários analisados nesta Nota Técnica são referentes ao período de 2004 a 2009, conforme aprovados anualmente na legislação orçamentária e executados pelo Poder

¹ Economista. Professor do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília (UnB). Versão atualizada em 25/4/2011.

Executivo. O recorte desse período possibilita uma análise com informações mais homogêneas dos programas orçamentários e das funções constante nas leis orçamentárias anuais. O período de 2004 a 2007 corresponde à execução do plano plurianual “Brasil de todos: participação e inclusão”. A partir de 2008, iniciou-se um novo plano plurianual, que terminará em 2011.

Nos gastos orçamentários, as informações analisadas correspondem ao conceito de despesa liquidada² e foram deflacionados pelo Índice Geral de Preços (IGP-DI), média anual, calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV)³. Com isso, busca-se eliminar os efeitos da inflação e da desvalorização da moeda. Além disso, foram excluídos os valores relativos ao refinanciamento da dívida pública (“rolagem”), pois seu efeito é apenas contábil e não financeiro.

A Constituição Federal (CF), em seu art. 165, §5º, determina que a lei orçamentária anual compreende os orçamentos: fiscal, o de investimentos e o da seguridade social. O orçamento público é a materialização da ação planejada do Estado, para manutenção de suas atividades e execução de seus projetos, assim como permite a visualização do direcionamento das ações do Estado e de suas efetivas prioridades.

Até 2002, as propostas de leis orçamentárias encaminhadas pelo Poder Executivo e aprovadas pelo Congresso Nacional não tratavam das despesas e das receitas da seguridade social de forma separada do orçamento fiscal. A lei orçamentária, em cada ano, tratava de forma homogênea as despesas e receitas das esferas fiscal e da seguridade social, em uma única peça orçamentária denominada “orçamento fiscal e da seguridade social”. Em 2003, ou seja, após 15 anos de existência na Constituição, o projeto e a lei orçamentária aprovada trouxeram o montante das receitas e das despesas dos orçamentos fiscal e da seguridade social separados. Contudo, essa apresentação limitou-se a uma estrutura formal de orçamento, sem qualquer controle social, pois o Conselho Nacional da Seguridade Social (CNSS) tinha sido extinto quatro anos antes. Além disso, os orçamentos aprovados após 2003 não seguem o desenho constitucional da seguridade social, pois não explicitam a desvinculação das receitas que ocorre por meio da Desvinculação dos Recursos da União (DRU), que é transformada em arrecadação do orçamento fiscal. Assim

² Em conformidade com o artigo 63, da Lei nº 4.320/64, a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor ou entidade beneficiária, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito ou da habilitação ao benefício.

³ O IGP-DI é um índice ponderado, composto pelo Índice de Preços ao Consumidor (IPC), Índice de Preços no Atacado (IPA) e Índice Nacional dos Custos da Construção Civil (INCC).

como as despesas não ficam limitadas àquelas previstas na Constituição Federal para esfera da seguridade social (previdência, saúde, assistência social e seguro-desemprego).

A falta de transparência na divulgação de informações orçamentárias e na elaboração das propostas encaminhadas ao Congresso Nacional continua sendo uma prática no Brasil, inexistindo uma publicação específica destinada a mostrar a execução do orçamento da seguridade social. De forma que, para analisar os dados executados no âmbito do orçamento da seguridade social, foram extraídos, no sistema Siga Brasil, os valores liquidados na “esfera 2”, que correspondem, na base de dados, ao orçamento da seguridade social. Seguiu-se a classificação funcional-programática do orçamento e por Unidade Orçamentária⁴, identificando todos os fundos públicos que receberam recursos da seguridade social no período de 2004 a 2009.

2. Análise dos fundos públicos nas funções típicas da seguridade social

A partir da Constituição Federal (CF) de 1988, a seguridade social passa a designar um conjunto integrado de ações do Estado e da sociedade, voltadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, incluindo também a proteção ao trabalhador desempregado, via seguro-desemprego.⁵ Pela lei, o financiamento da seguridade social compreende, além das contribuições previdenciárias, também recursos orçamentários destinados a este fim e organizados em um único orçamento, particularmente, as contribuições sociais exclusivas.

Contudo, o orçamento da seguridade social virou “letra morta” na Constituição. Todos os governos que passaram pelo Palácio do Planalto desde 1988 não transformaram o dito constitucional em ação efetiva. Pelo contrário, apropriaram-se das contribuições sociais destinadas para fins da seguridade social, utilizando-as para outras políticas de cunho fiscal, principalmente, o pagamento dos encargos financeiros da União (amortização e juros da dívida), e para realização de “caixa”, visando a garantir o superávit primário, principalmente nos anos recentes. Além de as despesas da Seguridade Social ser infladas com gastos que, na realidade, são da área fiscal.

⁴É a repartição da Administração Federal a quem o orçamento da União consigna dotações específicas para a realização de seus programas.

⁵ Por consequência do Inciso III, Art. 201 da CF, que dispõe sobre a previdência social, incluindo nas suas funções “proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário”.

Em relação às políticas que integram os direitos relativos à seguridade social, são três os fundos públicos específicos nesse orçamento: o Fundo do Regime Geral da Previdência Social (FRGPS), o Fundo Nacional de Saúde (FNS) e o Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS). A constituição de fundos sociais é uma forma de enfrentar a tradição fiscal perversa do Brasil, em que a aplicação dos recursos do orçamento público sempre priorizou a acumulação do capital, submetendo as políticas sociais à lógica econômica. Assim, vincular recursos significa, portanto, impedir essa prática, assegurando que parte da receita seja obrigatoriamente destinada à área social.

Além disso, os fundos sociais criados no processo constituinte basearam-se em um modelo em que os recursos reservados para executar certas políticas fossem administrados por conselhos de composição paritária. Neles, representantes governamentais e não governamentais somam-se para acompanhar e fiscalizar políticas públicas. Por terem recursos originados na cobrança de taxas ou contribuições especialmente criadas para alimentá-los, esses fundos são formados por fluxos financeiros como lucros, receitas brutas, faturamentos e folhas de pagamentos. Esses fundos têm em comum uma relativa estabilidade na captação de recursos, deixando de depender de escolhas arbitrárias por parte do governo de plantão.

Alguns autores vêm chamando a atenção para as dificuldades do controle social dos recursos destinados à seguridade social. Rocha (2002)⁶ critica a existência de recursos que ficam “fora” dos fundos em relação às respectivas políticas, pois, ao criar um fundo, vinculam-se receitas para a execução de determinados programas de trabalho. O estudo de Raichelis⁷ (2000) destaca a resistência dos gestores públicos para a definição e o repasse de recursos para a política de assistência social, baseado em critérios transparentes e com controle da sociedade civil. Boschetti⁸ (2003) ressalta a relevância do FNAS como mecanismo democrático para o financiamento da assistência social e chama atenção para o fato de recursos pulverizados destinados a ações assistências que não são alocados no FNAS, o que acaba dificultando e inviabilizando o acompanhamento do seu montante e destino.

⁶ ROCHA, Paulo. Concepções dos fundos e seus impactos nas políticas sociais. In: MAGALHÃES JÚNIOR, José. TEIXEIRA, Ana Cláudia (Org.). *Fundos públicos e políticas sociais*. São Paulo: Instituto Pólis, 2004 (publicações Pólis, 45) Anais do seminário “Fundos Públicos e Políticas Sociais”, Agosto de 2002, p. 85-92.

⁷ RAICHELIS, Raquel. *Esfera pública e conselhos de assistência social*. 2ª edição. São Paulo: Cortez, 2000.

⁸ BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo*. 2a ed. Brasília: GESST/SER/UnB, 2003.

Corroborando também para a dificuldade do controle pela sociedade civil a inexistência de um orçamento da seguridade social elaborado e supervisionado por um Conselho Nacional da Seguridade Social, revelando-se um forte indicador de ausência da democratização da gestão da seguridade social na forma indicada pela Carta Magna.

A existência dos fundos setoriais não tem sido suficiente para assegurar que todos os recursos destinados às políticas de saúde, assistência social e previdência social sejam alocados integralmente nos fundos e submetidos ao controle social dos conselhos. Além da existência de outros fundos públicos que recebem recursos do orçamento da seguridade, mas não seguem necessariamente as diretrizes estabelecidas para as políticas de assistência social, previdência social e saúde.

De fato, constitui uma transação incompleta de recursos que passam pelos fundos da seguridade social (SALVADOR, 2010)⁹. A tabela 1 apresenta os valores liquidados no orçamento, que dizem respeito às funções assistência social, previdência social e saúde, evidenciando os recursos alocados nas Unidades Orçamentárias dos fundos públicos: FNAS, FRGPS e FNS. Além disso, a tabela 1 apresenta outros fundos públicos que receberam recursos no âmbito das funções típicas das políticas, que integram constitucionalmente o orçamento da seguridade social.

Na previdência social, o FRGPS tem características diferentes dos fundos da saúde e da assistência social. A começar pela sua origem, pois foi criado pela Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁰ (LRF, art. 68), em 4 de maio de 2000, vinculado ao Ministério da Previdência Social, ou seja, não foi instituído por legislação específica. O artigo 68 da LRF veio para regulamentar o art. 250 da CF, que foi acrescentado pela “reforma” da previdência de 1998 (EC 20) “com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo Regime Geral de Previdência Social, em adição aos recursos de sua arrecadação”.

Chama atenção o fato de que o artigo está dentro da lógica da contrarreforma da previdência, pois “desconhece” a diversidade da base de financiamento da seguridade social estabelecido no art. 195 da mesma Constituição. Assim, o art. 68 da LRF, ao instituir o FRGPS, o fez com a finalidade de “prover recursos para o pagamento dos benefícios do Regime Geral da Previdência Social”, reforçando os argumentos neoliberais da existência de “déficit” na

⁹ SALVADOR, Evilasio. *Fundo público e seguridade social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

¹⁰ Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

previdência social e o fundo, ao que tudo indica, veio com objetivo de evidenciar essa conta. O parágrafo 1º do art. 68 trata do patrimônio e das receitas da previdência, que ficaram limitadas àquelas previstas na alínea “a” do inciso I e no inciso II do art. 195 da Constituição: a contribuição do empregador sobre a folha de salários e a contribuição dos trabalhadores, deixando de fora as demais contribuições sociais da seguridade social. A EC 20 também determinou que as receitas da contribuição sobre folha salarial e dos empregados fossem utilizadas exclusivamente para o pagamento de benefícios do RGPS estabelecidos no art. 201¹¹ da CF, enfraquecendo a concepção da seguridade social, de integração entre as três políticas sociais que a compõem. O FRGPS é o mais significativo dos fundos da seguridade social, conforme revela a tabela 1.

O FNS foi instituído pelo Decreto nº 64.687, de 24/7/1969, e passou por várias modificações ao longo de sua história. O Decreto nº 3.964, de 10/10/2001, reorganizou o FNS, redefinindo critérios de transferências de recursos por fundos de saúde, estaduais e municipais, e a celebração de convênios com órgãos e entidades. Também define as receitas e despesas, estabelecendo o FNS como unidade de orçamento de finanças e contábil do SUS (art. 9º).

A Lei Orgânica da Saúde (LOS), nº 8.080/1990, editada por consequência das modificações realizadas na CF 88, estabelece as condições para a promoção, a proteção e a recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes. A LOS dispõe no artigo 33 que os recursos financeiros do SUS serão depositados em conta especial, em cada esfera de sua atuação, e movimentados sob fiscalização dos respectivos Conselhos de Saúde. Na esfera federal, os recursos financeiros, originários do Orçamento da Seguridade Social (OSS) e de outros orçamentos da União, serão administrados pelo Ministério da Saúde, por meio do FNS.

A Loas (Lei nº 8.472/1993), no seu artigo 27, interrompeu a ausência histórica de fundos específicos para o financiamento da assistência social e, atendendo aos princípios de descentralização político-administrativa e de participação da sociedade (BOSCHETTI, 2003)¹², transformou o Fundo Nacional de Ação Comunitária (FUNAC) no Fundo Nacional de

¹¹ Cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; proteção à maternidade, especialmente à gestante; proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; e pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes.

¹² Obra citada.

Assistência Social (FNAS). Além disso, todo o financiamento dos benefícios, serviços, programas e projetos que estão estabelecidos na Loas devem ser feitos com recursos da União, dos estados, do DF e dos municípios, das contribuições sociais (art. 195 da CF) e por meio de receitas que compõem o FNAS.

Interessante notar que o artigo 29, da Loas, determina que os recursos de responsabilidade da União destinados à assistência social serão automaticamente repassados ao FNAS. Contudo, como mostra a tabela 1, em 2009, apenas 60 % do orçamento destinado à assistência social passou pelo fundo.

Tabela 1
Funções típicas da Seguridade Social
Em R\$ milhões, deflacionados pelo IGP-DI

Função	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Var % 04-09	Total
Assistência Social	19.450,23	20.271,40	26.087,62	29.403,66	32.659,81	33.932,71	74,46%	161.805,42
Previdência Social	232.223,90	241.759,45	257.753,22	278.853,92	292.782,78	296.293,57	27,59%	1.599.666,85
Saúde	46.260,63	46.790,01	49.110,83	54.388,61	56.768,97	59.190,64	27,95%	312.509,68
Total	297.934,75	308.820,86	332.951,66	362.646,19	382.211,56	389.416,92	30,71%	2.073.981,95
Fundos								
Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)	11.828,23	13.574,00	15.287,54	17.550,34	32.659,81	20.441,23	72,82%	111.341,15
Fundo do Regime Geral da Previdência Social (FRGPS)	172.548,12	182.741,61	195.766,71	211.424,31	221.985,63	223.852,64	29,73%	1.208.319,02
Fundo Nacional de Saúde (FNS)	41.135,99	41.770,52	43.425,75	61.000,21	50.261,77	52.188,56	26,87%	289.782,81
Total	225.512,34	238.086,13	254.480,01	289.974,86	304.907,20	296.482,44	31,47%	1.609.442,98
Outros Fundos - dentro das funções típicas								
Fundo de Imprensa Nacional	150,91	173,69	115,69	123,68	103,83	120,53	-20,13%	788,32
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	21,62	21,38	21,34	32,59	30,79	33,34	54,24%	161,07
Fundo de Administração dos Hospitais das Forças Armadas	8,56	8,61	8,18	9,64	14,35	8,25	-3,66%	57,59
Total	181,09	203,68	145,20	165,91	148,98	162,12	-10,47%	1.006,98
Outras Unidades Orçamentárias	72.241,32	70.531,05	78.326,45	72.505,42	77.155,38	92.772,35	28,42%	463.531,98
Fonte: Sistema Siga Brasil								
Elaboração própria								

No período de 2004 a 2009, dos valores liquidados no orçamento, que dizem respeito às funções assistência social, previdência social e saúde, o montante de R\$ 464,54 bilhões não foi alocado nos fundos públicos específicos dessas políticas. Sendo que deste montante, R\$ 1 bilhão foi alocado em três fundos: Fundo de Imprensa Nacional, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e Fundos de Administração dos Hospitais das Forças Armadas (tabela 1).

Apesar de não seguirem as diretrizes das políticas que integram a seguridade social, esses três fundos receberam recursos exclusivos das fontes tributárias (art. 195 da CF) que financiam o orçamento da seguridade social na função previdência social, para executar o pagamento de benefícios de inativos e pensionistas da União.

O Fundo de Imprensa Nacional¹³ foi criado em 1974, para assegurar a autonomia financeira para o Departamento de Imprensa Nacional, e vem recebendo recursos da seguridade social para o pagamento de benefícios de previdência de inativos e pensionistas do órgão. Destaca-se que 93% dos recursos executados nesse fundo, em 2009, no âmbito da seguridade social advêm da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins). O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação, criada em 1968¹⁴, para captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos educacionais nas áreas de ensino, pesquisa, alimentação escolar, material escolar e bolsas de estudo. Mas que tem o pagamento de seus aposentados e pensionistas realizado com recursos da seguridade social. E, por fim, o Fundo de Administração do Hospital das Forças Armadas (FAHFA), instituído pelo Decreto nº 69.846, de 28 de dezembro de 1971, que é responsável pelo financiamento do hospital que atendem exclusivamente os militares e seus familiares, mas com o orçamento executado com recursos da seguridade social.

Importante lembrar que a Constituição de 1988 não inclui a previdência do servidor público no capítulo específico que trata da seguridade social, por exemplo; encontra-se, ao contrário, no Título III (Da Organização do Estado), em especial em seu Capítulo VII (Da Administração Pública), Seção II (Dos Servidores Públicos). Com isso, a União transferiu, para a responsabilidade do orçamento da seguridade social, um estoque de gastos com aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais, que deveriam ser honrados pelo caixa do orçamento fiscal.

Para Vaz e Martins (2008),¹⁵ essas são práticas orçamentárias a esvaziar a seguridade social, pois essas despesas previdenciárias referem-se a um encargo patronal do setor público

¹³ Decreto nº 73.610, de 11 de Fevereiro de 1974.

¹⁴ Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968.

¹⁵ VAZ, Flávio. MARTINS, Floriano. Práticas orçamentárias a esvaziar a seguridade social. In: FAGNANI, Eduardo. HENRIQUE, Wilnês. LÚCIO, Clemente. *Previdência social: como incluir os excluídos?* São Paulo: LTR, 2008, p. 372-386.

para atendimento de um público específico, com requisitos, critérios, contribuições e exigências diferenciadas do RGPS. Essas despesas são contabilizadas como Encargos Previdenciários da União (EPU) que passaram a ser cobertos com receitas da seguridade social, quando deveriam estar alocadas no orçamento fiscal. No governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), em 1998,¹⁶ foi feita uma alteração no art. 17 da Lei nº 8.212 (lei que dispõe sobre a organização da seguridade social e institui plano de custeio) para permitir que o pagamento dos EPU seja feito com os recursos da seguridade social que incidem sobre o faturamento (COFINS) e com o lucro das empresas (CSLL), desde que assegurada a destinação de recursos para as ações de saúde e assistência social.

Em pesquisa anterior (SALVADOR, 2010)¹⁷ verificamos que as despesas com inativos e pensionistas da União pagas com recursos da seguridade social, em 2007, totalizaram R\$ 50,3 bilhões, o que representou 16,50% do montante gasto nas funções orçamentárias de previdência, assistência social e saúde. Por outro lado, as receitas advindas da contribuição da União para o RPP, da contribuição previdenciária dos servidores e da contribuição para custeio da pensão dos militares totalizaram 17,8 bilhões. A maior parte dessa diferença de R\$ 32,5 bilhões foi coberta com receitas da COFINS (R\$ 19,9 bilhões) e da CSLL (R\$ 6,7 bilhões), ou seja, no mínimo 52,88% das despesas previdenciárias dos servidores públicos federais, que são de responsabilidade da União, foram custeadas com as fontes de recursos estabelecidas exclusivamente para as políticas da seguridade social, como revelam os dados do SIAFI/SIGA. Em 2007, foram R\$ 26,5 bilhões de recursos que foram desviados da seguridade social com essa finalidade e que poderiam ter sido usados, sobretudo, para universalizar o acesso à saúde no Brasil e para ampliar, por exemplo, a rede de serviços socioassistenciais.

3. Recursos executados em funções orçamentárias não típicas da seguridade social

Os recursos exclusivos do orçamento da seguridade social financiaram, além das funções típicas da seguridade social, outras 24 funções no período de 2004 a 2009. Do montante de R\$ 2,3 trilhões, em valores atualizados pelo IGP-DI, liquidado no orçamento da seguridade social,¹⁸ 9,5% (R\$ 217, 7 bilhões) não foram aplicados nas funções: assistência social, previdência

¹⁶ Por meio da Lei nº 9.711, de 20/11/1998.

¹⁷ Obra citada.

¹⁸ Referem-se aos recursos orçamentários executado na esfera 2, conforme dados dos extraídos do sistema Siga Brasil.

social e saúde. A maior parte dos recursos (56,43%) foi executada na função Trabalho e se destinou ao pagamento do benefício do seguro-desemprego (tabela 2).

Os recursos destinados à política de trabalho podem contribuir para uma ampliação do conceito de seguridade na perspectiva de incorporação de outras políticas sociais no sistema.¹⁹ Contudo duas ressalvas são importantes: a primeira é ausência de uma articulação com as demais políticas da seguridade social; a segunda é que os recursos que financiam o seguro-desemprego no Brasil advêm da contribuição social do Programa de Integração Social (PIS), cuja base de incidência tributária é o faturamento/receita das empresas, sendo repassados via preços e serviços ao consumo. Portanto, além da ausência da integração da política de trabalho com os demais programas e políticas da seguridade social, o financiamento do seu principal benefício ocorre por meio de uma fonte de tributária regressiva, que é paga por toda população, principalmente a mais pobre. Contudo, o acesso ao benefício do seguro-desemprego, que é financiado por esta fonte tributária, fica restrito somente aos trabalhadores inseridos em relações formais de trabalho.

A outra parcela expressiva dos recursos, liquidados nas demais funções, refere-se a benefícios concedidos a servidores públicos. Por exemplo, em 2009, do montante de R\$ 18,2 milhões liquidados na esfera da seguridade social – excetuando a função trabalho e as demais funções típicas da seguridade –, mais da metade (53,1%) foi destinado ao pagamento de assistência médica e odontológica aos servidores, empregados e seus dependentes, o que contraria a diretriz constitucional de universalidade da saúde.

Tabela 2
Demais Funções que receberam recursos da Seguridade Social
Em R\$ milhões, deflacionados pelo IGP-DI

Funções	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Varição 04-09	Total
Legislativa	105,63	135,33	141,60	149,50	154,10	105,81	0,16%	791,97
Judiciária	384,25	263,06	279,86	316,66	364,36	338,78	-11,83%	1.946,96
Essencial a justiça	76,76	21,67	20,18	32,58	36,09	29,97	-60,96%	217,25
Administração	203,32	298,36	494,35	137,07	158,29	149,47	-26,49%	1.440,86
Defesa nacional	865,69	937,42	1.108,94	1.177,60	1.289,16	1.326,66	53,25%	6.705,47
Segurança pública	35,09	33,30	16,19	29,89	33,90	37,73	7,52%	186,10
Relações exteriores	70,21	52,67	56,08	59,98	53,09	54,84	-21,89%	346,87
Trabalho	13.969,83	15.311,67	18.881,01	22.191,79	24.264,15	28.256,53	102,27%	122.874,99
Educação	1.927,06	2.064,58	2.303,75	2.391,87	2.364,29	4.286,48	122,44%	15.338,02

¹⁹ Conforme perspectiva apontada pelos delegados reunidos no XXIX Encontro Nacional CFESS/CRESS na “Carta de Maceió”. CFESS. *Seguridade Social pública: é Possível*. Maceió: 3 a 6 de setembro/2000.

Cultura	8,17	8,41	8,55	9,61	8,28	6,80	-16,68%	49,82
Direitos da cidadania	50,19	55,26	56,72	109,03	162,04	130,51	160,02%	563,75
Urbanismo	10,89	10,73	10,92	11,93	11,80	9,41	-13,61%	65,69
Saneamento	37,72	43,28	65,78	1.850,28	2.016,18	3.073,04	8047,17%	7.086,28
Gestão ambiental	12,91	14,56	14,17	14,90	46,63	84,70	556,21%	187,86
Ciência e tecnologia	27,72	25,92	26,22	27,17	25,41	24,74	-10,75%	157,18
Agricultura	94,47	79,84	78,40	82,70	93,83	88,44	-6,39%	517,67
Organização agrária	61,01	19,26	19,24	20,02	21,37	19,37	-68,25%	160,27
Indústria	11,31	11,65	13,30	14,02	12,65	12,17	7,58%	75,11
Comercio e serviços	0,40	0,40	0,37	0,39	0,39	0,42	7,51%	2,38
Comunicações	46,58	44,45	39,80	36,96	38,42	29,89	-35,83%	236,09
Energia	2,72	2,76	2,70	3,90	3,12	3,74	37,14%	18,94
Transporte	68,91	45,24	39,95	34,71	6,06	34,34	-50,16%	229,23
Desporto e lazer	0,23	0,41	0,37	0,30	0,30	0,26	12,82%	1,86
Encargos especiais	8.702,76	11.378,23	11.316,33	10.501,13	7.922,86	8.698,86	-0,04%	58.520,17
Total	26.773,85	30.858,45	34.994,75	39.204,00	39.086,76	46.802,95	74,81%	217.720,75

Fonte: Sistema Siga Brasil

Elaboração própria

Neste caso, portanto, os recursos liquidados nas diversas funções detalhadas na tabela 2 contribuem muito pouco com as perspectivas apontadas pela “Carta de Maceió”²⁰, de “superar a fragmentação setorial engendrada à revelia do princípio constitucional da seguridade social, a partir de sua tematização por meio dos eixos da gestão, controle social e financiamento e de propostas no sentido da articulação das três políticas” e de avançar no sentido de “apontar para um conceito mais amplo de seguridade social, que incorpore outras políticas sociais, constituindo um verdadeiro padrão de proteção social no Brasil”. Na realidade, o significado dos recursos destinados a essas funções no âmbito do orçamento da seguridade social, excetuando a função trabalho, é de uma desobrigação da União para assumir no âmbito do orçamento fiscal a sua responsabilidade com a política de recursos humanos de seus servidores. Em outras palavras, o governo federal apropria-se de recursos da seguridade social, para fazer pagamento de benefícios e de aposentadorias de servidores públicos, liberando o orçamento fiscal para as despesas com investimentos e pagamento de juros, em menor parte, para as demais políticas sociais.

A tabela 3 mostra que os demais fundos públicos que receberam recursos da seguridade social, tiveram uma evolução orçamentária de 179,24%, acima da inflação, no período de 2004 a 2009. Essa variação é bem superior a registrada no mesmo período pelos fundos típicos da seguridade social (FNAS, FRGPS, FNS), que foi de 31,47% (ver tabela 1).

²⁰ Idem.

O Fundo Rotativo da Câmara dos Deputados, o Fundo de Imprensa Nacional, o Fundo de Administração do Hospital das Forças Armadas, o Fundo Aeronáutico, o Fundo do Exército e o Fundo Naval receberam recursos do orçamento da seguridade social para o pagamento de benefícios aos servidores, tais como: assistência médica e odontológica aos servidores, empregados e seus dependentes, assistência pré-escolar aos dependentes dos servidores empregados, auxílio-transporte aos servidores e empregados, auxílio-alimentação aos servidores e empregados, capacitação de servidores públicos federais em processo de qualificação e requalificação e manutenção dos serviços médico-hospitalares e odontológicos. Trata-se de um conjunto de benefícios que integram o rol da política de recursos humanos dos servidores públicos federais civis e militares e que, portanto, as suas despesas deveriam ser alocadas no orçamento fiscal e financiadas pelo Tesouro Nacional.

O Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), criado em 2002,²¹ para atender o disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal tem como finalidade prover os recursos necessários à organização e manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação. Este fundo recebeu no período de 2004 a 2009, R\$ 5,8 bilhões do Orçamento da Seguridade Social. Contudo, os recursos não foram aplicados diretamente nas políticas da seguridade social, sendo destinados ao pagamento de pessoal inativo e pensionistas e da assistência médica e odontológica de servidores da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros do DF.

Os recursos alocados no âmbito do FNDE na função orçamentária educação, liquidados com fontes exclusivas da seguridade social, foram aplicados na assistência médica e odontológica aos servidores, empregados e seus dependentes, na capacitação para promoção da saúde na escola e no apoio educacional a crianças, adolescentes e jovens em situação de discriminação e vulnerabilidade social. Esta última ação é concorrente com atribuição dada a política de assistência social de “amparo às crianças e adolescentes carentes” (inciso II, art. 2º da Loas) e enfraquece o comando único das ações e gestão desta política.

²¹ Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002.

Tabela 3

Fundos públicos executados em funções não-típicas da seguridade social
Em R\$ milhões, deflacionados pelo IGP-DI

Função	Fundos	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Variação 04-09	Total
Legislativa	Fundo Rotativo da Câmara dos Deputados	0,79	2,16	2,14	3,13	2,16	2,98	376,75%	13,35
Administração	Fundo de Imprensa Nacional	1,66	1,68	1,56	1,40	1,62	1,29	77,27%	9,21
	Fundo Especial de Aperfeiçoamento e Desenvolvimento das Atividades de Fiscalização	18,05	14,88	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	32,93
	Fundo de Amparo ao Trabalhador	0,00	0,00	0,00	0,00	0,11	0,00	-	0,11
Defesa Nacional	Fundo de Administração do Hospital das Forças Armadas	85,86	93,38	104,65	97,45	97,07	104,96	122,24%	583,37
	Fundo Areonáutico	126,80	121,52	160,15	141,18	150,78	152,87	120,56%	853,30
	Fundo do Exército	383,36	411,83	481,72	513,23	580,62	606,94	158,32%	2.977,70
	Fundo Naval	113,30	123,95	125,29	132,06	145,00	160,48	141,64%	800,07
Trabalho	Fundo de Amparo ao Trabalhador	13.949,77	15.289,51	18.865,76	22.173,24	24.247,77	28.239,14	202,43%	122.765,19
Educação	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	1.429,84	1.583,94	1.798,05	1.813,21	1.717,30	2.068,24	144,65%	10.410,58
Direitos da Cidadania	Fundo Nacional para a criança e o adolescente (FNCA)	9,05	15,97	28,55	66,04	34,75	40,95	452,48%	195,30
Encargos Especiais	Fundo do Regime Geral da Previdência Social (FRGPS)	4.269,74	5.581,15	5.524,38	6.395,81	6.075,10	6.513,95	152,56%	34.360,12
	Fundo Nacional de Saúde (FNS)	684,33	435,54	361,69	210,39	72,21	59,83	8,74%	1.823,99
	Fundo Constitucional do DF	767,95	766,36	871,74	1.013,68	1.205,77	1.194,73	155,57%	5.820,24
	Total	21.840,50	24.441,87	28.325,68	32.560,80	34.330,25	39.146,37	179,24%	180.645,48

Fonte: Sistema Siga Brasil

Elaboração própria

A tabela 3 revela que 67,95% dos recursos foram alocados no Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), no âmbito do orçamento da seguridade social. Este fundo conta com uma fonte exclusiva de financiamento que é PIS, uma contribuição social de natureza tributária regressiva, como já observado anteriormente.

No âmbito da estrutura do sistema de emprego público financiada com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) perde-se anualmente cerca de 4 bilhões, pois uma parte das receitas que advém do PIS são retiradas pela DRU. Aliás, vem ocorrendo uma situação inusitada nos últimos anos, que é uma diminuição das contribuições PIS nas fontes de receitas dos programas do Ministério do Trabalho e Emprego e o aumento da dependência dos chamados recursos financeiros próprios, ou seja, aqueles que decorrem de aplicações financeiras, nas elevadas taxas de juros. Essa situação transforma o FAT em sócio do financiamento da dívida pública brasileira. Isto é paradoxal, a mesma taxa de juros que compromete a expansão e a geração de emprego no país e ampliação do orçamento social, tem sido importante no financiamento das ações do programa “integração das políticas públicas de emprego, trabalho e renda”, no âmbito do MTE.

O Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA) é oriundo da Lei nº. 8.242/91, que cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) responsável pela gestão do Fundo. Atualmente o Conanda é vinculado à Secretaria de Direitos

Humanos da Presidência da República. Os recursos do FNCA são provenientes das doações feitas por do meio do imposto de renda devido, conforme Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), dos recursos consignados no orçamento da União, das contribuições de governos e organismos estrangeiros e internacionais, do resultado de aplicações do governo e organismos estrangeiros e internacionais, do resultado de aplicações no mercado financeiro e de outros recursos que lhe sejam destinados. No período de 2004 a 2009, o FNCA recebeu R\$ 195,30 milhões de recursos do orçamento da seguridade social, na função “direitos da cidadania”.

A tabela 4 mostra as ações orçamentárias executadas pelo FNCA no orçamento da seguridade social, em 2009, que alçaram o montante de R\$ 40,2 milhões. As ações mais representativas foram a “capacitação de profissionais para promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente” e o “apoio à promoção de boas práticas de fortalecimento do sistema de garantia de direitos”.

Em análise que realizamos em outra pesquisa sobre FNAS (SALVADOR, 2010)²², constatou-se que a subfunção orçamentária “assistência à criança e ao adolescente” apresentou um decréscimo real de 67,74%, no período de 2000 a 2007, saindo de uma execução orçamentária de R\$ 1.386,61 milhões (2000) para R\$ 447,33 milhões (2007), em valores deflacionados.

Convém lembrar que o ECA, Lei nº 8.069/1990, estabelece entre as diretrizes sociais básicas para o atendimento dos direitos da criança e do adolescente as políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem. Além da destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude. Contudo, na prática na há uma articulação entre o FNCA e o FNAS.

No âmbito do orçamento executado no FNAS, a redução dos recursos da subfunção “assistência à criança e ao adolescente” pode estar relacionada a três motivos: o congelamento dos valores da bolsa do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), que no período de 2000 a 2009 permaneceu com os valores de R\$ 45,00 (área urbana) e R\$ 25,00 (rural); o fato de que, a partir de 2005, a Portaria 666/2005 do MDS estabelece a integração entre o PETI e o Programa Bolsa Família, que é executado no âmbito da Unidade Orçamentária – MDS; e o fato

²² Obra citada.

de os recursos destinados aos Serviços de Ação Continuada (SAC)²³, incluindo aqueles alocados no atendimento de criança e adolescente, ter uma evolução menor que o gasto orçamentário com benefícios.

No período mais recente, a Lei nº 12.213, de 20 de janeiro de 2010, instituiu o Fundo Nacional do Idoso e autoriza deduzir, do imposto de renda devido pelas pessoas físicas e jurídicas, as doações efetuadas aos Fundos Municipais, Estaduais e Nacional do Idoso. O novo fundo deve receber dotações orçamentárias a partir de 2011, com a entrada em vigor da lei. Contudo, a legislação não estabelece nenhuma forma articulação entre os Fundos de Assistência Social e os Fundos do Idoso, apesar de parcialmente, eles se dirigem aos mesmos públicos.

Tabela 4
Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA)
Função Direitos da Cidadania
Valores em R\$ em 2009

Ações	Valor em R\$
Apoio a projetos esportivos sociais para a infância e adolescência	4.442.743,22
Gestão e administração do programa	4.938.048,43
Apoio a estudos e pesquisas sobre infância e adolescência	2.425.000,00
Capacitação de profissionais para promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente	6.413.319,83
Ações integradas de enfrentamento ao abuso, tráfico e exploração sexual de crianças e adolescentes	1.060.000,00
Apoio a comitês de enfrentamento da violência sexual de crianças e adolescentes	850.000,00
Apoio a projetos inovadores de enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes	3.203.156,28
Formação de operadores do sistema de atendimento socioeducativo ao adolescente em conflito com a lei	1.500.000,00
Apoio à municipalização e a descentralização das medidas socioeducativas em meio aberto	4.033.960,18
Apoio a serviços de defesa técnica dos adolescentes em conflito com a lei	313.267,06
Apoio aos fóruns de defesa dos direitos da criança e do adolescente	2.474.145,39
Apoio à promoção de boas práticas de fortalecimento do sistema de garantia de direitos	5.254.700,64
Sistemas de informação para a infância e a adolescência	3.320.227,73
Total	40.228.568,76

Fonte: Sistema Siga Brasil
Elaboração própria

²³ A partir de 2006 foram adotados novos programas orçamentários na função assistência social, refletindo as mudanças da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e da implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Por fim, é importante chamar atenção para a existência do ao Fundo de Combate e Erradicação à Pobreza (Lei Complementar nº 111/2001), que tem uma característica orçamentária diferente de todos os fundos apresentados nesta Nota Técnica, pois aparece no orçamento como Fonte de Receitas e não como uma Unidade Orçamentária. O Fundo recebia parcela da arrecadação da extinta Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF). O Fundo de Combate e Erradicação à Pobreza foi o responsável, em 2007, por 30,56% da Função Orçamentária da Assistência Social. Em que pese a classificação orçamentária do fundo aparecer na esfera da seguridade social, os seus recursos podem ser aplicados em políticas que não compõem o sistema de seguridade social brasileiro, além de contrariar as determinações da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) e do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), conforme revela Boschetti (2003).²⁴ Com o fim da CPMF, os recursos do Fundo de Combate e Erradicação à Pobreza minguaram e decresceram de R\$ 7,8 bilhões (2007) para R\$ 67,5 milhões, em 2009.

²⁴ Obra citada.