



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados
Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Nota Técnica Conjunta n.º 5/2008

**Proposta Orçamentária para 2009 da Área Temática X –
Previdência, Assistência e Trabalho**

Eduardo Andres Ferreira Rodriguez
Elisangela Moreira da Silva Batista
Orlando de Sá Cavalcante Neto
Túlio Cambraia

Setembro/2008

Endereços na Internet: <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/> e <http://www.senado.gov.br/sf/orcamento/>
e-mail: conof@camara.gov.br

SUMÁRIO

1 – INTRODUÇÃO	3
2 – PROGRAMAÇÃO DAS UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS	3
2.1 – MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	3
2.2 - MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO	5
2.3 - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME	9
3 – EMENDAS	12

1 – INTRODUÇÃO

A Área Temática X, prevista no art. 26 da Resolução nº 1, de 2006-CN, compreende a programação do Ministério da Previdência Social - MPS, do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE - e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, incluindo seus órgãos, entidades e fundos.

O projeto de lei orçamentária para 2009 propõe despesas da ordem de R\$ 316,1 bilhões para esses órgãos, abrangendo os Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das Empresas Estatais, sendo R\$ 240,1 bilhões para o MPS, R\$ 42,9 bilhões para o MTE e R\$ 33,1 bilhões para o MDS. As dotações previstas para os órgãos em análise representam 19,95% do total de dotações dos orçamentos fiscal e da seguridade social do PLOA 2009 .

Para o conjunto dos órgãos da Área Temática, a Proposta Orçamentária para 2009 apresenta acréscimo de cerca de 15%, em comparação com a Proposta para 2008, e de aproximadamente 14,2% em relação ao autorizado para o exercício de 2008.

A expressiva magnitude das dotações da Área Temática deve-se, em larga medida, a despesas primárias de caráter obrigatório, que atingem cerca de R\$ 295,9 bilhões (93,6%), cuja natureza impede cancelamentos ou remanejamentos. São exemplos: pagamento de benefícios previdenciários e sentenças judiciais respectivas, no valor R\$ 228,6 bilhões; pagamento de benefícios de prestação continuada e renda mensal vitalícia, a idosos e deficientes carentes, no valor de R\$ 18,5 bilhões; pagamento do seguro-desemprego e abono salarial, no valor de R\$ 24,3 bilhões, e despesas com pessoal e encargos sociais, no valor de R\$ 9,2 bi .

Outra programação que possui dotação significativa, no âmbito do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, é a transferência do PIS/PASEP ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, de natureza financeira, no valor de R\$ 11,1 bilhões.

2 – PROGRAMAÇÃO DAS UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS

2.1 – MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

As despesas totais do Ministério da Previdência Social constantes no PLOA 2009 alcançam a soma de R\$ 240,1 bilhões o que representa aumento de 14,95% em relação ao PLOA 2008. A unidade orçamentária Fundo do Regime Geral de Previdência Social responde por mais de 95% do total das dotações, constando desta unidade orçamentária, unicamente, as despesas com pagamento de benefícios previdenciários.

Cabe esclarecer que as despesas do programa “Arrecadação de Receitas Previdenciárias”, que, no Orçamento de 2007, foram incluídas no Ministério da Previdência Social, no PLOA 2008 passaram para o órgão Ministério da Fazenda, em razão da criação da Secretaria da Receita do Brasil, que unificou a Secretaria da

Receita Federal com a Secretaria da Receita Previdenciária. Dessa forma, para efeitos de comparação as referidas despesas de 2007 foram excluídas das despesas do Ministério da Previdência.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL
EVOLUÇÃO DOS GASTOS POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA 2006 A 2009

Valores em R\$ milhões

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	Executado 2006	Executado 2007	PLOA 2008	Autorizado 2008	PLOA 2009	VARIÇÃO (%)		
						PLOA 2009 / 2006	PLOA 2009 / 2007	PLOA 2009 / PLOA 2008
33.101 MPS	228,91	249,84	327,08	316,23	317,15	38,55%	26,94%	-3,04%
33.201 INSS	8.327,55	8.867,76	9.817,89	9.931,69	11.109,42	33,41%	25,28%	13,15%
38.904 FRGPS	166.314,32	183.075,83	198.702,52	199.432,02	228.642,76	37,48%	24,89%	15,07%
TOTAL	174.870,78	192.193,43	208.907,49	209.679,95	240.129,33	37,32%	24,94%	14,95%

Fonte: Siafi e Proposta Orçamentária para 2009

No âmbito no Ministério da Previdência Social, o Programa Previdência Social Básica apresentou a maior elevação de despesas em comparação com o autorizado no orçamento corrente. A única ação vinculada a esse programa, denominada Funcionamento do Conselho de Recursos da Previdência Social, prevê dotação da ordem de R\$ 24,5 milhões para o ano de 2009, que representa mais de 69% de aumento em relação ao exercício de 2008. Não houve alocação de recursos para o Programa Gestão da Participação em Organismos Internacionais, que se refere ao pagamento de contribuições para instituições e eventos internacionais.

Entre as rubricas sob responsabilidade do Instituto Nacional do Seguro Social, observa-se grande aumento de despesa nos Programas Gestão da Política de Previdência Social (173,5%), Proteção Previdenciária (50,0%) e Qualidade dos Serviços Previdenciários (29,3%). Vinculadas ao primeiro programa as ações Gestão e Administração do Programa e Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação tiveram elevação na fixação da despesa em comparação com o orçamento vigente de 759,3% e 170,8%, respectivamente. Esta última ação saltou de R\$ 24,0 milhões para R\$ 65,0 milhões. Dentro do Programa Proteção Previdenciária, verifica-se aumentos em várias ações, com destaque para Formação de Disseminadores Externos das Informações Previdenciárias (54,4%), Promoção de Ações de Conscientização e Informação (52,6%) e Capacitação de Servidores para Disseminação do Conhecimento Previdenciário (29,0%). Quanto ao Programa Qualidade dos Serviços Previdenciários, cabe destaque para as ações Reformas e Adaptações das Unidades Previdenciárias e Gestão da Melhoria Contínua Organizacional – PGA, com acréscimo de 41,3% e 25,4%, respectivamente. Tudo isso leva a crer em uma política de valorização do servidor e busca de melhoria na prestação dos serviços previdenciários.

No que tange às despesas com recursos sob responsabilidade de Fundo do Regime Geral de Previdência Social, há uma elevação de 14,52% em comparação com as dotações autorizadas no exercício corrente para os gastos com benefícios previdenciários. Esses dispêndios atingem a cifra de R\$ 222,5 bilhões, que somada aos pagamentos com sentenças judiciais chegam a um total de R\$ 228,6 bilhões. Essas despesas superam as receitas do Fundo, que está estimada na

proposta orçamentária em R\$ 184,3. Em conseqüência, a necessidade de financiamento do Regime Geral de Previdência Social é da ordem de R\$ 44,3 bilhões. Esse valor é um pouco superior ao que constava na proposta orçamentária para 2008. Isso pode ser um indicativo de retomada de crescimento que ocorria desde de 1995 e foi interrompido por ocasião do exame do projeto de lei orçamentária para 2008.

Cabe dizer que não foram considerados os recursos provenientes de multas, juros e valores inscritos em dívida ativa referentes à contribuição previdenciária. Se essas cifras forem levadas em conta, a necessidade de financiamento reduz cerca de R\$ 3,4 bilhões.

2.2 - MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO

O Órgão orçamentário Ministério do Trabalho e Emprego – MTE abrange as Unidades Orçamentárias 38101 – Ministério do Trabalho e Emprego, 38201 – Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho e 38901 – Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT.

A tabela seguinte compara valores dos exercícios 2007 e 2008 com o PLOA 2009 de cada unidade orçamentária do órgão Ministério do Trabalho e Emprego:

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO
EVOLUÇÃO DOS GASTOS POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA

Unidade Orçamentária	Executado 2007	Autorizado 2008	PL2009	% PL2009 / Autoriz. 2008	% PL2009 / Executado 2007
38101 - MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO	3.866.627.348	4.508.476.805	4.513.858.957	0,12	16,74
38201 - FUNDAÇÃO JORGE DUPRAT FIGUEIREDO DE SEGURANÇA E MEDICINA DO TRABALHO	49.549.388	50.834.673	54.969.946	8,13	10,94
38901 - FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR	26.907.630.583	33.919.938.748	38.302.504.437	12,92	42,35
TOTAL	30.823.807.319	38.479.250.226	42.871.333.340	11,41	39,09

Fonte: SIAFI/Prodasen e Proposta Orçamentária para 2009/Siga Brasil

Obs: 1) Dados atualizados em 11/09/2008.

2) O valor executado de 2007 corresponde à somatória dos gastos efetivamente liquidados no exercício e das despesas inscritas em restos a pagar não-processados.

Verifica-se que é no FAT que se concentra boa parte do acréscimo de dotações, relativamente aos anos anteriores, tanto em valores absolutos como em termos relativos.

Em seguida, passa-se à análise individual da Proposta Orçamentária de cada uma das Unidades Orçamentárias.

a) 38101 - MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO

O Quadro seguinte mostra a evolução das dotações dos Programas mais representativos da Unidade Orçamentária:

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO – ADMINISTRAÇÃO DIRETA
EVOLUÇÃO DOS GASTOS POR PROGRAMA

Programa	Executado 2007	Autorizado 2008	PL 2009	% PL2009 / Autoriz.2008	% PL2009 / Executado2007
0068 - ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL	1.335.410	2.600.000	1.672.000	-35,69	25,20
0102 - REDE DE PROTEÇÃO AO TRABALHO	14.320.033	22.230.400	26.794.000	20,53	87,11
0107 - ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO	4.083.985	5.900.000	7.578.500	28,45	85,57
0909 - OPERAÇÕES ESPECIAIS: OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS	1.988.048.961	2.284.584.962	2.253.068.976	-1,38	13,33
1133 - ECONOMIA SOLIDÁRIA EM DESENVOLVIMENTO	31.963.497	41.461.999	36.570.000	-11,80	14,41
1184 - SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO	2.358.532	4.208.000	5.446.550	29,43	130,93
1329 - PRIMEIRO EMPREGO	99.516.671			N/A	N/A
8007 - RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS	15.000.000	11.600.000	8.000.000	-31,03	-46,67
8034 - NACIONAL DE INCLUSÃO DE JOVENS - PROJOVEM		397.701.236	453.514.299	14,03	N/A
Outros Programas	1.710.000.258	1.738.190.208	1.721.214.632	-0,98	0,66
TOTAL	3.866.627.348	4.508.476.805	4.513.858.957	0,12	16,74

Fonte: SIAFI/Prodasen e Proposta Orçamentária para 2009/Siga Brasil

Obs: 1) Dados atualizados em 11/09/2008.

2) O valor executado de 2007 corresponde à somatória dos gastos efetivamente liquidados no exercício e das despesas inscritas em restos a pagar não-processados.

3) Em "Outros Programas", destacam-se as alocações para Previdência de Inativos e Pensionistas da União, Gestão da Política de Trabalho, Emprego e Renda, Apoio Administrativo e Democratização das Relações de Trabalho.

Em termos absolutos, o maior valor é alocado ao Programa Operações Especiais: Outros Encargos Especiais. Referida dotação envolve a arrecadação destinada ao Complemento da Atualização Monetária dos Recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS (Lei Complementar nº 110, de 2001).

A variação global das dotações da Unidade Orçamentária para 2009, em relação ao autorizado para 2008, é praticamente nula, embora comparativamente à execução de 2007, o acréscimo tenha sido da ordem de 16,7%. Cabe ao Programa Nacional de Inclusão de Jovens – PROJOVEM o maior incremento total em relação ao autorizado para 2008 (cerca de R\$ 55 milhões). Ressalte-se que, em 2008, o PROJOVEM absorveu o Programa Primeiro Emprego e conta com programações inseridas em diversos outros órgãos orçamentários. Na Proposta Orçamentária para 2009, o PROJOVEM possui dotação total de R\$ 1.713,9 milhões¹.

Outro Programa importante, que tem merecido a atenção dos parlamentares quando do emendamento da Proposta Orçamentária, é o 1133 - Economia Solidária em Desenvolvimento. A Proposta para 2009 apresenta dotação 11,8% inferior à autorizada para 2008 e 14,4% superior ao executado em 2007, em termos nominais.

b) 38201 – Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho

A FUNDACENTRO é uma entidade pública que tem por finalidade a realização de estudos e pesquisas pertinentes aos problemas de segurança, higiene e medicina do trabalho. Possui hoje unidades descentralizadas em 11 Estados e no Distrito Federal.

¹ Desse total, R\$ 706,5 milhões estão na Presidência da República, R\$ 184,7 milhões no Ministério da Educação e R\$ 369,2 milhões no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O restante, R\$ 453,5 milhões, cabe ao MTE.

A Proposta para 2009 prevê um acréscimo de aproximadamente 8,13% nas dotações da Fundação, em relação ao autorizado para 2008, e de 10,94% em relação ao executado em 2007. No que concerne à distribuição por Grupo de Natureza de Despesa, observa-se a seguinte evolução:

FUNDACENTRO
EVOLUÇÃO DOS GASTOS POR GND

GND	Executado 2007	Autorizado 2008	PL 2009	% PL2009 / Autor.2008	% PL2009 / Executado2007
1 – Pessoal e Encargos Sociais	31.809.693	31.789.032	32.970.346	3,72	3,65
3 – Outras Despesas Correntes	16.720.005	17.803.843	20.869.600	17,22	24,82
4 - Investimentos	1.019.690	1.241.798	1.130.000	-9,00	10,82
TOTAL	49.549.388	50.834.673	54.969.946	8,13	10,94

Fonte: SIAFI/Prodasen e Proposta Orçamentária para 2009/Siga Brasil

Obs: 1) Dados atualizados em 11/09/2008.

2) O valor executado de 2007 corresponde à somatória dos gastos efetivamente liquidados no exercício e das despesas inscritas em restos a pagar não-processados.

Proporcionalmente, portanto, o maior incremento nas dotações da Proposta para 2009 situa-se no Grupo de Despesa Outras Despesas Correntes (17,22 % se cotejado com o autorizado para 2008 e 24,82% relativamente ao executado em 2007).

c) Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT

Conforme visto, o grande aumento de dotações no Órgão Ministério do Trabalho e Emprego para 2009 concentra-se no FAT². Ao se analisar a evolução das dotações sob a ótica do indicador de resultado primário – RP, constata-se que o acréscimo, em relação a 2008, localiza-se nos gastos de natureza primária obrigatória – RP 1. O Quadro abaixo apresenta esses dados:

FAT
EVOLUÇÃO DOS GASTOS POR RP

Identificador Primário	Executado 2007	Autorizado 2008	PL 2009	% PL2009 / Autor.2008	% PL2009 / Executado2007
0 – Desp.Financeiras	8.271.227.019	13.547.051.726	13.028.396.451	-3,83	57,51
1 – Desp. Primárias Obrigatórias	17.956.676.827	19.337.863.216	24.349.470.136	25,92	35,60
2 – Desp. Primárias Discricionárias	679.726.738	1.035.023.806	924.637.850	-10,67	36,03
TOTAL	26.907.630.583	33.919.938.748	38.302.504.437	12,92	42,35

Fonte: SIAFI/Prodasen e Proposta Orçamentária para 2009/Siga Brasil.

Obs: 1) Dados atualizados em 11/09/2008.

2) O valor executado de 2007 corresponde à somatória dos gastos efetivamente liquidados no exercício e das despesas inscritas em restos a pagar não-processados.

As programações relativas a despesas financeiras do FAT envolvem 2 ações orçamentárias, que evidenciam comportamentos opostos ao se analisar sua evolução. A ação de Financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico a cargo do BNDES possui dotação de R\$ 11.122,7 milhões no PL 2009³, superior em cerca de 17,6% ao autorizado para 2008, e em 34,5% em relação ao executado em 2007. Esses dados refletem diretamente a trajetória crescente da arrecadação da contribuição do PIS/PASEP – Fonte 140, cuja parcela de 40% é destinada ao BNDES, a teor do art. 239, §1º, da Constituição Federal.

² A Proposta para 2009 apresenta um acréscimo de 12,92% em relação ao autorizado para 2008 e consideráveis 42,35% em comparação com o executado em 2007.

³ O valor corresponde a 29% do total das dotações do FAT no PL 2009.

Já a parcela da reserva de contingência do FAT vem decaindo a cada ano. Foi reduzida de R\$ 6,9 bilhões, em 2007, para R\$ 4,1 bilhões, em 2008 e, finalmente, para R\$ 1,9 bilhão na Proposta para 2009.

A redução substancial da reserva de contingência relaciona-se ao expressivo aumento das dotações para gastos de natureza primária obrigatória – RP 1, no âmbito do FAT. Nesse contexto, o Programa Integração das Políticas de Emprego, Trabalho e Renda aumentou suas dotações de R\$ 17,9 bilhões, executados em 2007, para R\$ 19,0 bilhões, autorizados para 2008, e R\$ 23,9 bilhões previstos para 2009. Nesse Programa, incluem-se os pagamentos do seguro-desemprego e do abono salarial, que têm crescido fortemente a cada exercício.

Com efeito, a ação 0583 – Pagamento do Seguro-Desemprego teve sua dotação aumentada de R\$ 12,4 bilhões, quantia executada em 2007, para R\$ 13,2 bilhões, autorizada para 2008, e R\$ 16,5 bilhões, prevista para 2009. Ou seja, em 2009, prevê-se gastar cerca de 33,4% a mais que o valor executado em 2007.

Dentre os fatores que têm concorrido para o crescimento desses dispêndios, destacam-se o aumento da formalização do mercado de trabalho⁴, uma maior rotatividade dos postos de trabalho, decorrente do aquecimento da atividade econômica, e os aumentos reais do valor do salário-mínimo. O comportamento da série histórica do seguro-desemprego tem estimulado, inclusive, discussões sobre mudanças em seus critérios de concessão e implementação.

Com o benefício do abono salarial ocorre algo semelhante. A dotação para 2009, R\$ 7,0 bilhões, é superior em cerca de 27,7% ao autorizado para 2008, e em 37,7% ao executado em 2007.

A tabela seguinte sintetiza a evolução das principais ações orçamentárias afetadas aos benefícios do seguro-desemprego e abono salarial:

FAT
EVOLUÇÃO DOS GASTOS – SEGURO DESEMPREGO E ABONO SALARIAL

Ação	Executado 2007	Autorizado 2008	PL 2009	% PL2009 / Autor.2008	% PL2009 / Executado2007
0581 - PAGAMENTO DO BENEFÍCIO ABONO SALARIAL	5.096.312.480	5.493.824.739	7.015.768.828	27,70	37,66
0583 - PAGAMENTO DO SEGURO-DESEMPREGO	12.353.032.198	13.157.272.512	16.477.835.891	25,24	33,39
0585 - PAGAMENTO DO SEGURO-DESEMPREGO AO PESCADOR ARTESANAL	484.409.066	649.528.193	819.030.643	26,10	69,08
0686 - PAGAMENTO DO SEGURO-DESEMPREGO AO TRABALHADOR RESGATADO DE CONDIÇÃO ANÁLOGA À DE ESCRAVO	5.045.040	4.904.750	11.779.749	140,17	133,49

Fonte: SIAFI/Prodasen e Proposta Orçamentária para 2009/Siga Brasil.

Obs: 1) Dados atualizados em 11/09/2008.

2) O valor executado de 2007 corresponde à somatória dos gastos efetivamente liquidados no exercício e das despesas inscritas em restos a pagar não-processados.

Digno de menção, ademais, o comportamento das dotações para o Programa de Qualificação Social e Profissional, gastos de natureza discricionária – RP 2. Não obstante tenha havido um incremento importante nas dotações de 2007 para 2008, passando de R\$ 86,2 milhões executados em 2007 para R\$ 445,1 milhões autorizados para 2008, o PL 2009 contempla apenas R\$ 270,8 milhões para o Programa, representando uma redução de 39,2% relativamente a 2008.

⁴ Dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED, divulgados pelo Ministério do Trabalho e Emprego, mostram que, nos últimos 12 meses, encerrados em agosto de 2008, foram gerados mais de 2 milhões de postos de trabalho com carteira assinada.

Enfim, constata-se que a trajetória de vigoroso crescimento das despesas com os benefícios obrigatórios tem pressionado as demais programações do FAT. Isso ocorre a despeito de também subsistir um incremento paulatino da arrecadação das principais receitas vinculadas ao Fundo, em especial da contribuição do PIS/PASEP.

2.3 - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

As dotações da Função 08 – Assistência Social - concentram-se no órgão 55000 – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, que é composto por duas unidades orçamentárias: MDS-Administração Direta (55101) e Fundo Nacional de Assistência Social-FNAS (55901).

Em comparação com a proposta orçamentária para 2008, as dotações do MDS apresentaram incremento de cerca de R\$ 4,6 bilhões (acréscimo de 15,7%, em termos nominais). Esse crescimento pode ser explicado, especialmente, pelo aumento das programações associadas a:

- Benefício de Prestação Continuada - BPC⁵, no âmbito do FNAS, destinado a idosos e pessoas com deficiência, que apresentou um aumento de cerca de R\$ 3,2 bilhão, em relação ao PLOA 2008;

- transferência de renda do Bolsa-Família, no âmbito do MDS-Adm. Direta, que superou em cerca de R\$ 1,1 bilhão a dotação do PLOA 2008.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA

R\$ em milhões

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	LIQ 2007	PL 2008	AUT 2008 (01.09.08)	PL 2009	VARIÇÃO			
					(PL2009/PL2008)-1		(PL2009/Aut2008)-1	
					%	R\$	%	R\$
MDS-Adm. Direta	9.962,6	11.866,3	11.736,2	13.130,9	10,7%	1.264,6	11,9%	1.394,7
FNAS	14.750,9	16.650,0	16.889,9	19.991,9	20,1%	3.341,9	18,4%	3.102,0
TOTAL	24.713,5	28.516,4	28.626,1	33.122,8	16,2%	4.606,4	15,7%	4.496,7

Liq=Liquidado

PL=Projeto de Lei

Aut=Autorizado

Detalharemos adiante as variações ocorridas no âmbito das duas unidades orçamentárias.

⁵ O Benefício de Prestação Continuada, no valor de 1 salário mínimo, é pago à pessoa idosa a partir de 65 anos e à pessoa com deficiência com renda familiar per capita inferior a ½ salário mínimo.

2.3.1 - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Administração Direta.

No que concerne às despesas MDS, observa-se a situação ilustrada no quadro seguinte:

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME - ADM. DIRETA

R\$ em milhão

DISCRIMINAÇÃO	LIQ 2007	PL 2008	AUT 2008 (01.09.08)	PL 2009	VARIÇÃO			
					(PL2009/PL2008)-1		(PL2009/Aut2008)-1	
					%	R\$	%	R\$
1 - Bolsa-Família	8.755,56	10.368,46	10.368,46	11.434,28	10,3%	1.065,82	10,3%	1.065,82
2 - Despesas Operacionais do Bolsa-Família	449,39	571,30	514,17	568,30	-0,5%	-3,00	10,5%	54,13
3 - Segurança Alimentar e Nutricional	619,22	752,04	685,99	880,14	17,0%	128,10	28,3%	194,16
4 - Despesas Administrativas	111,64	123,55	115,76	165,88	34,3%	42,33	43,3%	50,12
5 - Capacitação e Avaliação de Políticas	15,58	16,08	15,26	16,08	0,0%	0,00	5,3%	0,82
6 – Demais	11,24	34,90	36,56	66,23	89,8%	31,33	81,1%	29,67
TOTAL	9.962,62	11.866,33	11.736,20	13.130,91	10,7%	1.264,58	11,9%	1.394,71

Liq=Liquidado

PL=Projeto de Lei

Aut=Autorizado

Em termos quantitativos, boa parte da variação ocorrida tanto em relação ao PL 2008, quanto em relação ao autorizado 2008, deve-se ao dispêndio com o Bolsa-Família (item 1), cuja variação foi de R\$ 1,1 bilhão. Já o quantitativo de famílias atendidas permaneceu o mesmo, de 11,1 milhões de famílias. O aumento do gasto deve-se ao reajuste ocorrido, por meio do Decreto nº 6.491, de 28 de junho de 2008, que elevou o valor do benefício básico de R\$ 58,00 para R\$ 62 e o valor do benefício variável de R\$ 18,00 para R\$ 20,00.

A variação de R\$ 128 milhões no âmbito das ações com segurança alimentar e nutricional (item 3) deve-se ao incremento dos gastos com Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos, que variou 50% em relação ao PL 2008, passando de R\$ 46 milhões para R\$ 69 milhões, e com Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar, cuja variação foi de R\$ 21%, passando de R\$ 514 milhões para R\$ 622 milhões. Também contribuiu para a variação a diminuição de cerca de 16% na ação Melhoria das Condições Socioeconômicas das Famílias, que passou de R\$ 18,84 milhões para R\$ 15,84 milhões

Incluída nas demais despesas (item 6), consta como programação nova a Construção do Anexo C na Esplanada dos Ministérios, no valor de R\$ 15 milhões.

2.3.2 - Fundo Nacional de Assistência Social

No âmbito do BPC, estima-se atender cerca de 3 milhões de idosos e pessoas com deficiência, ante a meta física de 2,8 milhões de beneficiados constante na Proposta para 2008. O gasto total estimado com o BPC para 2009 é de R\$ 16,7 bi, frente aos de R\$ 13,5 bi estimado para 2008. A variação deve-se ao aumento do salário-mínimo, de 11,98%, passando de R\$ 415,00 para R\$ 464,72, e ao aumento no quantitativo de pessoas atendidas.

Em relação às despesas discricionárias, tais despesas apresentaram elevação de 3% em relação ao PL 2008 e redução de 2,5% em relação ao autorizado para 2008. Há que se considerar, porém, que o valor do PL sofrerá alterações significativas em decorrência do processo de emendamento. No âmbito do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI, a dotação do PLOA 2009 é inferior à do PLOA 2008 (-5,3) e superior (12,1%) à dotação autorizada para 2008. O PETI Abrange, essencialmente, as ações sócio-educativas e de convivência, comumente chamadas de jornada ampliada (dotação de cerca de R\$ 307 milhões no PLOA 2009) e de concessão de bolsa para crianças e adolescentes em situação de trabalho (dotação de R\$ 40,0 milhões no PLOA 2008)⁶. No que atine às metas físicas, o PLOA 2009 prevê o atendimento de 1 milhão de crianças e adolescentes nas ações sócio-educativas e de convivência, inferior à meta física da Proposta Orçamentária de 2008, que foi de 1,5 milhão.

A ação *Concessão de Bolsa para Jovens em Situação de Vulnerabilidade Social*, que faz parte do *Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano* não foi contemplada em 2009 (item 2.1), tendo em vista sua substituição pela ação desenvolvida no âmbito do Programa Nacional de Inclusão de Jovens – PROJOVEM, denominada de *Serviço Socioeducativo para Jovens de 15 a 17 anos* (item 2.2). Tal ação sofreu incremento de quase 30% em relação ao PL 2008, passando de R\$ 275 milhões para R\$ 357 milhões.

O PROJOVEM conta também com dotações em outros órgãos, visando atender jovens na faixa etária de 18 a 29 anos. No âmbito da Presidência da República conta com recursos na ordem de R\$ 707 milhões, no Ministério do Trabalho e Emprego, de R\$ 454 milhões e no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, de R\$ 185 milhões. Ao considerarmos as dotações de todos os órgãos, o PROJOVEM apresentou variação de 19,3% em relação ao PL 2008, passando de 1,4 bilhão para 1,7 bi.

A linha do PROJOVEM desenvolvido no âmbito do Fundo Nacional de Assistência Social não conta com o auxílio financeiro, no valor de R\$ 100,00, pago aos jovens inseridos no programa. Em compensação, o auxílio financeiro do programa Bolsa-Família foi estendido a famílias com jovens na faixa etária entre 15 e 17 anos.

Os Serviços da Proteção Social Básica apresentaram elevação de 12,6% (item 2.3), enquanto os da Proteção Social Especial, de apenas 2,7% (item 2.4).

As ações de Estruturação da Rede de Serviços da Proteção Social Básica e Especial (item 2.5), à semelhança dos anos passados, não sofreram alteração em relação ao PL do ano anterior. São essas ações que sofrem maior emendamento e contemplam custeio e investimento em asilos, abrigos, albergues, centros de convivência, entidades de atendimento a pessoas com deficiência etc.

No quadro seguinte, apresenta-se uma visão geral da variação dos principais itens de despesa do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, abrangendo gastos de cunho obrigatório e discricionário:

⁶ A partir da integração dos programas Bolsa-Família e PETI, regulada pela Portaria GM/MDS nº 666, de 28 de dezembro de 2005, recebem bolsa do PETI aquelas famílias com crianças ou adolescentes em situação de trabalho que não se enquadram nos critérios de inclusão no Bolsa-Família.

FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
2008 a 2009

Valores em Milhões

DISCRIMINAÇÃO	PL 2008	AUT 2008 (05.09.06)	PL 2009	VARIÇÃO			
				(PL2009/PL2008)-1		(PL2009/Aut2008)-1	
				%	R\$	%	R\$
1-Despesas Obrigatórias (1.1+1.2)	15.248,6	15.409,2	18.548,5	21,6%	3.299,9	20,4%	3.139,3
1.1 - Renda Mensal Vitalícia	1.817,9	1.892,7	1.874,5	3,1%	56,6	-1,0%	-18,2
1.2 - Benefício de Prestação Continuada	13.430,7	13.516,5	16.674,0	24,1%	3.243,3	23,4%	3.157,5
2 - Despesas Discricionárias	1.401,4	1.480,7	1.443,4	3,0%	42,0	-2,5%	-37,3
2.1 - Concessão de Bolsa para Jovens em Situação de Vulnerabilidade Social	87,6	45,7		-100,0%	-87,6	-100,0%	-45,7
2.2 - Serviço Socioeducativo para Jovens de 15 a 17 anos		249,1	356,5	29,6%	81,5	43,1%	107,4
2.3 - Serviços da Proteção Social Básica	424,0	444,1	477,3	12,6%	53,3	7,5%	33,2
2.4 - Serviços da Proteção Social Especial	132,9	133,9	136,5	2,7%	3,5	1,9%	2,5
2.5 - Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica e Especial	10,0	182,0	10,0	0,0%	0,0	-94,5%	-172,0
2.6 - Erradicação do Trabalho Infantil	366,3	309,3	346,8	-5,3%	-19,5	12,1%	37,6
2.6.1 - Ações Socioeducativas	316,3	262,6	306,8	-3,0%	-9,5	16,8%	44,2
2.6.2 - Bolsa (1)	50,0	46,6	40,0	-20,0%	-10,0	-14,2%	-6,6
2.7 - Proteção Social a Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual e suas Famílias	48,7	48,7	58,9	20,9%	10,2	20,9%	10,2
2.8 - Proteção Social ao Adolescente em Cumprimento de Medidas Socioeducativas		20,0	24,3	21,7%	4,3	21,7%	4,3
2.8 - Inclusão Produtiva	13,0	23,1		-100,0%	-13,0	-100,0%	-23,1
2.9 - Administrativas	23,8	22,7	33,1	38,9%	9,3	45,8%	10,4
2.10 - Demais		2,1			0,0	-100,0%	-2,1
TOTAL (1+2)	16.650,0	16.889,9	19.991,9	20,1%	3.341,9	18,4%	3.102,0

(1) Pagamento destinado às famílias que não preenchem os requisitos para recebimento do Bolsa-Família

Liq=Liquidado PL=Projeto de Lei Aut=Autorizado

3 – EMENDAS

Nos últimos três exercícios, a relatoria da atual Área Temática X analisou e emitiu parecer sobre o seguinte quantitativo de emendas, segregadas por modalidade, alocando às emendas os seguintes valores:

MODALIDADE DE EMENDA	2006		2007		2008	
	Nº EMENDAS	APROVADO (R\$ milhões)	Nº EMENDAS	APROVADO (R\$ milhões)	Nº EMENDAS	APROVADO (R\$ milhões)
COLETIVA	11	51,7	19	135,6	22	128,5
BANCADA	4	30,4	11	88,0	13	111,5
COMISSÃO	7	21,3	8	47,6	9	17,0
INDIVIDUAL	570	118,4	521	139,8	562	205,9
TOTAL	581	170,1	540	275,4	584	334,4

Para atender as emendas apresentadas, a relatoria setorial pode utilizar recursos provenientes de cancelamentos em programações do próprio setor (cortes em investimentos e inversões financeiras) e, principalmente, recursos transferidos da relatoria geral, oriundos, no mais das vezes, da reserva de contingência e de reestimativas de receita. Nos três exercícios anteriores, observa-se que houve utilização apenas de recursos provenientes da relatoria geral como fonte no custeio das emendas:

ORIGEM DOS RECURSOS	2006		2007		2008	
	R\$ milhões	Participação (%)	R\$ milhões	Participação (%)	R\$ milhões	Participação (%)
CANCELAMENTOS NO SETOR	0*	0,0	0*	0,0	0*	0,0
RELATORIA GERAL	170,1	100,0	275,4	100,0	334,4	100,0
TOTAL	170,1	100,0	275,4	100,0	334,4	100,0

(*) Em 2006 e 2007, o corte das dotações de investimentos determinado pelo Parecer Preliminar foi integralmente recomposto pela Relatoria Setorial, de forma que esses recursos não foram utilizados para atendimento das emendas.

Por força de disposições que têm se reproduzido no parecer preliminar, o montante repassado pela relatoria geral aos setoriais para atendimento das emendas coletivas tem por parâmetro a participação de cada área temática no número total de emendas coletivas apresentadas ao PLOA. A representatividade da área temática no número total de emendas coletivas assume, assim, grande importância no repasse de recursos pela relatoria geral. Na distribuição dos recursos da reserva destinados a emendas coletivas entre os setores, a participação da Área Temática respondeu por somente 1,6%, 2,8% e 3,7% entre 2006 e 2008 respectivamente. Constata-se, assim, uma tendência de crescimento no volume de recursos transferidos para a relatoria setorial no período. O aumento em 2008 encontra explicação nas novas regras de distribuição de recursos entre as relatorias, disciplinadas pela Resolução nº 1, de 2006 – CN, que teve no processo orçamentário para 2008 o primeiro ano de vigência.

No que se refere à distribuição das emendas pelos órgãos do setor, verifica-se que, historicamente, as emendas concentram-se no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, mais especificamente no Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS. No processo orçamentário para 2008, do total de 584 emendas, 448 (76,6%) destinavam recursos ao referido Fundo. No FNAS, a demanda parlamentar concentra-se nas ações voltadas à proteção social básica, à proteção social especial e à promoção da inclusão produtiva. Trata-se de ações voltadas às comunidades fragilizadas pela pobreza, ao atendimento e proteção de crianças e adolescentes, bem assim de idosos e deficientes físicos.

Com relação à execução de emendas parlamentares apresentadas ao PLOA 2008, considerando-se apenas as programações criadas no Congresso Nacional cujo valor autorizado decorra integralmente da aprovação de emendas parlamentares, verifica-se o valor empenhado da ordem de R\$ 8,3 milhões⁷.

⁷ Dados atualizados até 5/09/2007.

Quanto à execução das emendas apresentadas ao PLOA 2007, verifica-se que:

- a) no âmbito do Órgão Ministério da Previdência Social, as duas programações criadas pelas emendas não foram sequer empenhadas;
- b) no âmbito da Unidade Orçamentária Ministério do Trabalho e Emprego, das 22 emendas que geraram novas programações, seis não foram empenhadas. Com relação às outras 16, que correspondem a R\$ 24,6 milhões, foram pagos R\$ 4,4 milhões em 2007, inscritos em restos a pagar R\$ 16,95 milhões e pagos R\$ 4,3 milhões em 2008;
- c) no âmbito da Unidade Orçamentária Fundo de Amparo ao Trabalhador, apenas a programação de 1 das 14 emendas teve valores empenhados em 2007, o que representa apenas 1,7% dos valores aprovados das emendas. Esses valores (R\$ 300 mil) foram inscritos em restos a pagar ainda não pagos em 2008;
- d) no âmbito da Unidade Orçamentária Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 15 emendas aprovadas criaram 14 novas programações, das quais apenas 8 emendas tiveram suas programações empenhadas e pagas. Os valores pagos em 2007 correspondem a 74,3% dos valores das emendas (R\$ 8,1 milhões). Outros 9,8% (R\$ 1,1 milhão) foram inscritos em restos a pagar. Dos valores inscritos em restos a pagar, R\$ 0,21 milhão foi pago em 2008;
- e) no âmbito da Unidade Orçamentária FNAS, das 480 emendas que criaram programações, 317 tiveram suas programações empenhadas, ao menos parcialmente. Dos R\$ 123,5 milhões programados no orçamento pelas 317 emendas, R\$ 84,1 milhões foram liquidados. Foram pagos R\$ 1,1 milhão em 2007 e R\$ 10,9 milhões em 2008.

Eduardo Andres Ferreira Rodriguez
Consultor de Orçamento do Senado Federal

Elisangela Moreira da Silva Batista
Consultora de Orçamento da Câmara dos Deputados

Orlando de Sá Cavalcante Neto
Consultor de Orçamento do Senado Federal

Túlio Cambraia
Consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados