

PROMESSA E REALIDADE: ORÇAMENTO E DESPESA EFETIVA COM SAÚDE E EDUCAÇÃO NO PERÍODO POPULISTA

Julio Manuel Pires

Resumo

O artigo propõe-se a discutir a importância do gasto público federal com educação e saúde durante o período populista (1930-64). Com este intuito, examina-se a evolução da participação relativa dos dispêndios alocados aos Ministérios da Educação e Saúde, desde a elaboração inicial do orçamento, suas alterações com os créditos adicionais e o gasto efetivo. Pretende-se, também, relacionar estes gastos com o contexto político e ideológico do período.

Palavras-chave: Política social. Populismo. Orçamento Público.

Abstract

The aim of this article is to discuss the importance of federal public expenditure with education and health in the course of populist period (1930-64). In view of this purpose, it is examined the evolution of the amount percentage allocated to Education and Health Ministry in comparison with the total expenditure. The analysis is made from initial elaboration of the budget, considering their alterations with the additional credits till the effective expenditure. It is also intended to relate these expenditures with the political and ideological context of the period.

Keywords: Social policy. Populism. Public Budget.

Considerações Iniciais

Tornou-se praticamente impossível imaginar o funcionamento das sociedades industriais modernas sem a presença de todo o aparato institucional estatal próprio da intervenção no campo social. A profusão dessas instituições acabou por moldar todo um sistema diferenciado e complexo de relacionamento entre a sociedade e o Estado, constituindo-se como fundamental para a regulação do sistema econômico como um todo. Ademais, as cifras correspondentes aos gastos governamentais na denominada área social alcançam, na maioria dos países, porcentagens significativas do produto interno bruto. O imbricamento entre a política econômica e a política social tornou-se essencial na gestão governamental nos países capitalistas, pelo menos desde a Segunda Guerra Mundial. Entender, pois, a gênese e o processo de desenvolvimento da política social constitui elemento fundamental para a compreensão de todo o processo de desenvolvimento econômico e social.

A análise da política social no interregno populista, período chave do processo de desenvolvimento econômico e político do Brasil, reveste-se de particular importância para o entendimento de nossa situação atual, pois foi a partir desse período histórico que se iniciou o processo de estruturação da política social brasileira tal qual a conhecemos hoje.

O exame da literatura mostra uma exígua disponibilidade de estudos cuja preocupação primeira seja dimensionar os recursos alocados à política social. Cabe também peso relativo modestíssimo nesses trabalhos ao relacionamento da política social com o contexto político, social e econômico. Tais estudos, geralmente, apresentam uma preocupação particular em centrar a análise no período pós-1964, buscando caracterizar o evoluir da política social nos governos militares¹. As pesquisas cujo espaço de tempo de análise é mais amplo, ao abranger, outrossim, a quadra anterior à alteração institucional promovida pelos militares, caracterizam-se por se tratarem de estudos setoriais, preocupados com áreas específicas da política social - saúde, educação, previdência - e, sobretudo, com a descrição da evolução institucional e sua *interface* política². Dessa forma, acreditamos existir uma lacuna importante em relação aos estudos sobre a política social brasileira que este artigo se propõe a preencher. Trata-se de aquilatar a importância efetiva dos dispêndios com saúde e educação no período populista, examinando a participação relativa desses gastos no orçamento e na execução deste, no âmbito do governo federal. Para tanto, consideramos também os créditos suplementares, especiais e extraordinários alocados após a aprovação do orçamento inicial.

O objetivo básico do trabalho, portanto, consiste em examinar a intervenção do Estado no período populista relativamente às políticas de saúde e educação. Trata-se de, por meio do dispêndio social orçado, suas alterações e do efetivamente gasto, avaliar a importância do dispêndio público federal nestas duas áreas cruciais da política social durante o período populista.

1. Como exemplos deste tipo de preocupação temos os trabalhos de: DEMO, Pedro. *Política social nas décadas de 60 e 70*. Fortaleza: Edições UFC, 1981; CIGNOLLI, Alberto. *Estado e força de trabalho: introdução à política social no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1985; ABRANCHES, Sérgio H. et alii. *Os despossuídos - crescimento e pobreza no país do milagre*. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

2. Apenas para citar alguns exemplos, podemos mencionar: ROMANELLI, Otaiza de Oliveira. *História da educação no Brasil*. 25ª. ed. Petrópolis: Vozes, 2001; BIERRENBACH, Maria Inês Rocha de Sousa. *Política e planejamento social - Brasil: 1956-1978*. 3ª. ed. São Paulo: Cortez, 1987; COHN, Amélia. *Previdência social e processo político no Brasil*. São Paulo: Moderna, 2001; MALLOY, James M. *A política da Previdência Social no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal, 1986; IYDA, Massako. *Cem anos de saúde pública: a cidadania negada*. São Paulo: Editora UNESP, 1994.

Este artigo encontra-se estruturado em quatro seções, além desta introdução. Na seção seguinte buscamos descrever como funcionava o processo orçamentário brasileiro entre as décadas de 1930 a 1960, antes do golpe militar, para, na seção dois, examinar a participação relativa dos gastos dos ministérios da saúde e da educação no total das despesas da União e nos diversos planos de investimento realizados no período, bem como as variações observadas durante cada governo. Na terceira seção agregamos à análise os créditos adicionais, cujos dados são apresentados e examinados de forma detalhada. Por fim, tecemos algumas considerações finais a título de síntese.

O Processo Orçamentário

A definição do orçamento público constitui o primeiro e talvez o mais importante momento na determinação do montante e percentual de recursos alocados à área social, ainda que a execução do orçamento, como exemplificaremos logo mais, tenha também uma influência relevante.

Neste artigo concentramos a atenção no âmbito do governo federal pela maior importância de seu gasto frente às demais esferas da administração pública e, principalmente, pela maior disponibilidade de informações acerca do processo de confecção do orçamento e de dados relativos a todo o encaminhamento posterior a esse fato até a execução.

A Constituição de 1934 dava ampla autonomia ao Legislativo para emendar a proposta orçamentária encaminhada pelo Presidente da República, caracterizando, assim, um regime de co-participação dos dois poderes na definição dos gastos públicos. O Poder Legislativo, além de votar o orçamento elaborado pelo Executivo, encarregava-se de julgar as contas do Presidente, com o auxílio do Tribunal de Contas³.

No período de vigência da Constituição de 1937, o orçamento federal era elaborado e decretado exclusivamente pelo Executivo. Apesar de se prever a análise e votação do orçamento pela Câmara dos Deputados e pelo Conselho Federal, estes nunca chegaram a se instalar durante o período 1938/45. Para cuidar do orçamento dos níveis de governo inferiores criou-se, em 1939, o Departamento Administrativo⁴. Tal órgão, composto por pessoas nomeadas pelo Presidente da República, ficava encarregado, até

3. GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 2ª. ed. São Paulo, Atlas: 1986, p. 48.

4. O qual passou a denominar-se Conselho Administrativo a partir de 1943.

1945, de aprovar os orçamentos e fiscalizar as execuções em todos os estados e municípios⁵.

A partir de 1947, com a entrada em vigor da nova constituição, o orçamento voltou a ser elaborado de forma conjunta pelo poder Executivo e Legislativo. No âmbito federal, da confecção original do orçamento pelo Executivo até sua execução passava-se antes pelas emendas aprovadas no Congresso Nacional e pelos créditos adicionais inseridos posteriormente. Em relação às despesas, as emendas do Congresso, na totalidade dos casos, implicavam acréscimos à proposta do Executivo. A título de exemplo, para os anos de 1948 a 1954, os totais de dispêndio fixados inicialmente pelo Executivo e consagrados na Lei Orçamentária foram os seguintes.

TABELA 1
TOTAL DA DESPESA PÚBLICA PROPOSTA PELO EXECUTIVO
E LEI ORÇAMENTÁRIA - 1948/54

(Cr\$ 1.000)			
ANO	PROPOSTA DO EXECUTIVO	LEI ORÇAMENTÁRIA	DIFERENÇA PERCENTUAL
1948	13.657.406	14.596.041	+ 6,87%
1949	17.440.130	19.370.015	+11,07%
1950	20.349.376	22.290.416	+ 9,54%
1951	21.355.885	22.867.432	+ 7,08%
1952	23.224.000	25.431.261	+ 9,50%
1953	30.482.155	34.004.996	+11,56%
1954	41.900.300	45.052.000	+ 7,52%

FONTE: *Boletim do Instituto de Economia "Gastão Vidigal" da Associação Comercial de São Paulo*, ano I, n. 12, jul. 1954, p. 08.

Além desta alteração promovida pelo Congresso Nacional ainda na fase de exame da proposta orçamentária⁶ temos os acréscimos de despesa promovidos pela introdução dos créditos adicionais.

A legislação a reger a concessão dos créditos adicionais no período 1946/64 fundamentava-se no Regulamento Geral de Contabilidade Pública da União⁷. Em seu artigo 86, tal legislação considerava como créditos adicionais "*as autorizações de despesas públicas não computadas ou insuficientemente dotadas nas leis do*

5. GIACOMONI, 1986, op. cit., p. 48-9.

6. Tal expediente deixou de existir com a Constituição de 1967, a qual não permitia ao Congresso aumentar as despesas propostas pelo Executivo.

7. Consubstanciado em lei pelo Decreto nº 15.783, de 8 de novembro de 1922. Cf. VIANNA SOBRINHO, J. "Créditos adicionais". In BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Revista de Finanças Públicas*, Rio de Janeiro, nº 207, jun./jul. 1959, p. 15-6.

orçamento". A abertura de crédito é a fixação em ato do Poder Executivo, das importâncias necessárias a tais despesas. Os créditos adicionais, segundo o artigo seguinte desse Regulamento, encontravam-se divididos em: suplementares, especiais e extraordinários.

"1º - Créditos suplementares são as importâncias consignadas ao reforço das diferentes rubricas do orçamento pela comprovada insuficiência destas para o custeio dos respectivos serviços durante todo o ano financeiro.

2º - Créditos especiais são as autorizações de despesas com serviço ou fins especiais, não computadas no orçamento e consignadas em lei especial ou nas disposições gerais das leis de meios.

3º - Créditos extraordinários são as quantias legalmente declaradas necessárias para as despesas extraordinárias e imprevistas, decorrentes de inadiáveis necessidades de despesa da segurança ou da saúde pública"⁸.

Em relação a esta última categoria de créditos adicionais, a Constituição de 1946 estabeleceu nova redação, cujo conteúdo fundamental, no entanto, permaneceu semelhante. Considerou válida a utilização dos créditos extraordinários apenas nos casos de *"necessidade urgente ou imprevista, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública"*⁹.

Os créditos suplementares¹⁰ constituíam-se como exceção à lei de orçamento, permitindo assim a inclusão de despesas não previstas no orçamento originalmente aprovado pelo Congresso e destinadas a suprir insuficiências comprovadas do orçamento para o custeio de determinadas rubricas durante o ano financeiro, não podendo ser transferidos, caso não utilizados, para o exercício seguinte.

*"Os créditos especiais são de iniciativa do Legislativo e os extraordinários, devido ao seu caráter de imprevisibilidade, admitem uma maior liberdade ao Poder Executivo, com posterior aprovação legislativa"*¹¹, apesar do aparente rigor com o qual a Constituição parecia querer lidar com tal forma de ampliação do gasto.

8. Apud VIANNA SOBRINHO, J. "Créditos adicionais". Op. cit. p. 15.

9. BRASIL. LEIS, DECRETOS. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil - 1946*. São Paulo: Edição Saraiva, 1948, p. 27. Art. 75, Parágrafo Único.

10. Previstos no artigo 73, parágrafo 1, inciso I da Constituição de 1946.

11. *Boletim do Instituto de Economia "Gastão Vidigal" da Associação Comercial de São Paulo*, ano I, nº 12, jul. 1954, p. 09.

Podemos dizer, portanto, que, a partir de 1946, e

*"em termos de poder político, a definição do orçamento e seu controle era, até 1964, um reflexo da estrutura de classes mediatizado pelos partidos políticos e **legalizado** através da ação conjunta do Legislativo sob a iniciativa do Executivo"*¹².

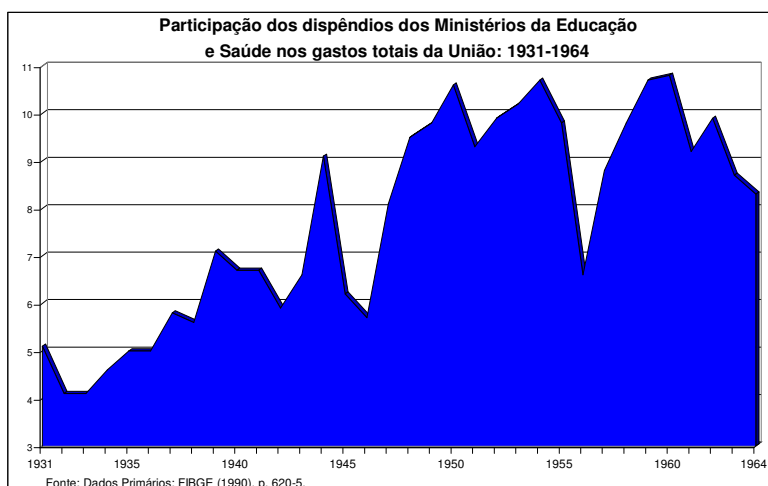
Infelizmente, não dispomos de informações capazes de permitir uma análise mais minuciosa das alterações promovidas pelo Congresso Nacional a partir da proposta orçamentária do Executivo. Todavia, encontram-se disponíveis os dados relativos aos créditos adicionais, sendo objeto de exame a seguir no âmbito dos ministérios. Isto nos permite extrair algumas ilações interessantes em relação aos créditos adicionais concedidos especificamente à área social comparativamente ao total desses créditos.

Em seguida, a comparação entre o dispêndio orçado e o efetivo por ministérios pode também nos fornecer alguns indícios importantes a respeito de por onde caminhou a vontade política no plano da política social.

A Despesa da União por órgãos da administração

O total dos gastos dos ministérios da educação e saúde¹³ relativamente ao dispêndio do governo federal pode ser melhor visualizado no gráfico 1, mostrado a seguir.

GRÁFICO 1



12. AFONSO, Carlos A. & SOUZA, Herbet de. *O Estado e o desenvolvimento capitalista no Brasil, a crise fiscal*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977, p. 38.

13. Em 1930, Getúlio, em seu primeiro mandato, criou o Ministério da Educação e Saúde Pública, agregando, num único órgão estas duas funções. Tal situação perdurou até 1953 quando, na sua volta ao poder, Vargas constituiu o Ministério da Educação e Cultura e o Ministério da Saúde.

Mesmo desconsiderando os gastos com educação e saúde que porventura tenham sido realizados por outros ministérios, tal análise afigura-se importante, pois permite delinear as características mais fundamentais da estratégia de dispêndio da União em relação a estas duas áreas da política social. Considerando também a identificação destes dois ministérios como sendo os da área social *par excellence* como corrente no período analisado, justifica-se ainda mais tal exame, pois o evoluir de seu gasto revelaria, então, a importância atribuída à área social pelo Executivo e Congresso Nacional.

Em termos gerais, não há como deixar de notar uma alteração significativa de patamar dos gastos com o(s) Ministério(s) da Educação e Saúde entre os períodos autoritário e democrático do populismo. Anteriormente a 1946, os gastos do Ministério da Educação e Saúde como porcentagem do total da despesa da União, conquanto ascendentes, ficaram abaixo do patamar de 7% (exceção ao ano de 1944). Para o período seguinte, notadamente a partir de 1948, os percentuais do Ministério da Educação e Saúde e depois com os Ministérios da Educação e com o Ministério da Saúde permaneceram oscilando ao redor do patamar de 9%/10% - exceção ao ano de 1956 e aos dois anos finais, quando se anuncia nítida tendência de queda.

Para o período anterior a 1946, outro conjunto de dados ilustrativos a respeito da importância relativa assumida pela área social no orçamento federal encontra-se nos planos quinquenais de Vargas.

Ao longo do período compreendido pela Segunda Guerra Mundial e até o ano seguinte ao seu término, o governo brasileiro elaborou dois planos de investimentos, visando a suprir algumas deficiências básicas da estrutura produtiva: o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (1939/43) e o Plano de Obras e Equipamento (1944/46). Tais recursos, inclusive, encontravam-se contabilizados à parte do orçamento global. As dotações globais e do Ministério da Educação e Saúde nestes dois planos foram as seguintes:

TABELA 2
DESPESA FIXADA PELO PLANO ESPECIAL DE OBRAS PÚBLICAS E
APARELHAMENTO DA DEFESA NACIONAL (1939/43)
E PLANO DE OBRAS E EQUIPAMENTO (1944/46)

ANOS	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946
TOTAL	515.697	559.350	598.754	595.193	568.326	948.502	989.446	872.213
MINISTÉRIO DA	18.651	15.969	19.519	20.000	20.000	71.886	61.430	53.075
EDUC. E SAÚDE	3,6%	2,9%	3,3%	3,4%	3,5%	7,6%	6,2%	6,1%

(Cr\$ 1.000)*

* Até 1941, valores em contos de réis (Rs 1.000\$000)

A participação dos gastos com o Ministério da Educação e Saúde no total dos dispêndios com o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (1939/43) girou ao redor de 3%. Os ventos liberalizantes que já começam a soprar, fazendo-se cada vez mais nítida a iminência da volta das eleições, juntamente com o arrefecimento no esforço de guerra, fazem com que no Plano de Obras e Equipamentos (1944/46) a participação do Ministério da Educação e Saúde praticamente dobre: 7,6%, 6,2% e 6,1%, respectivamente.

Tomando ainda como referência o gráfico 1 acima disposto outras inferências podem ser realizadas. Se concentrarmos a atenção no período democrático populista (1946/64), um comportamento, a bem dizer no mínimo curioso, dos gastos com os dois ministérios aqui analisados pode ser vislumbrado. Não é difícil perceber nos dados de participação relativa dos Ministérios da Educação e Saúde um comportamento cíclico a se repetir nos governos Dutra, Vargas e Juscelino.

Trata-se de começar cada um dos períodos de governo com cortes na participação relativa dos Ministérios da Educação e Saúde, procedendo-se, doravante, a um incremento contínuo dessa participação nos anos seguintes. O ano de encerramento do mandato presidencial, "coincide" com os percentuais mais elevados de participação dos Ministérios da Educação e Saúde observados em cada governo.

Se no início dos governos Dutra e Vargas a contração revelou-se relativamente modesta: cai a participação dos dois ministérios em 8% e 13%, respectivamente¹⁴, quando Juscelino assume, em 1956, a queda é de 48%¹⁵. Na maior parte de seus mandatos, no entanto, o quinhão dos gastos totais destinados aos dois ministérios permaneceu próximo a 10%. As características particulares do processo político no

14. No caso do governo Dutra, a participação do Ministério da Educação e Saúde Pública caiu de 6,22% em 1945 para 5,75% em 1946, quando Getúlio assumiu, em 1951, o percentual relativo situava-se em 9,28%, 13% menor que os 10,55% alcançados em 1950.

15. De 9,80% em 1955, a participação dos Ministérios da Educação e Cultura e da Saúde caiu para 6,60% em 1956.

início da década de 60 tornam difícil a associação dos dispêndios de cada ano a motivações diretas de um ou outro governante. Pode-se constatar, no entanto, um declínio importante em 1961, de 17%, fazendo-nos desconfiar da tentativa de implementação do padrão acima mencionado no governo Jânio, seguida de uma recuperação modesta em 1962 e declínio constante nos anos posteriores, alcançando-se em 1964 participação só comparável - com exceção do ano de 1956 -, à verificada na década de 1940.

As mudanças efetivadas pelos créditos adicionais

Conjugando estas observações com os dados da tabela 1 do Anexo Estatístico, outras inferências relevantes podem ser feitas. A queda na participação relativa dos "ministérios sociais", verificada no início de todas as administrações federais relativamente aos últimos anos dos governos anteriores, fez-se principalmente por iniciativa do poder executivo, uma vez que nesses anos verificaram-se cortes nos gastos dos Ministérios da Educação e Saúde relativamente aos valores fixados na lei orçamentária. Tal fato reforça a argumentação anterior, pois pode ser acompanhada pela constatação de que no último ano dos governos Dutra e Juscelino se observam gastos na área de saúde e educação superiores ao permitido pelo orçamento.

Durante o governo Dutra, verificaram-se cortes contínuos nos gastos com o Ministério da Educação e Saúde, com exceção do último ano de mandato. Nos anos de 1947 a 1949, tais cortes revelam-se proporcionalmente superiores à média verificada para os cortes havidos nos demais ministérios e no total do gasto público federal relativamente ao orçamento. Isto é, o acréscimo verificado na participação desse ministério nesse governo ocorre apesar do Executivo, mercê de uma postura mais favorável do Congresso aos gastos com saúde e educação na composição do orçamento.

No Segundo Governo Vargas, apesar da retórica mais sensível às demandas populares, observamos comportamento semelhante. Relativamente ao orçamento aprovado, efetuam-se cortes bastante significativos nos dispêndios do Ministério da Educação e Saúde, ao mesmo tempo em que o conjunto dos outros ministérios apresentou, em média, e com exceção do ano de 1952, gastos excedentes aos previstos na lei orçamentária.

Assim, se há no Segundo Governo Vargas uma proposta de "*alternativa global de desenvolvimento do capitalismo no Brasil, integrando seus aspectos mais*

substanciais num grau de harmonia e compatibilidade"¹⁶, por certo a área social "escapa" a tal proposta ou, no mínimo, é-lhe emprestada importância menor no conjunto. Às exceções da criação da Comissão Nacional de Bem-Estar - logo no início de seu governo, e da qual não se obteve mais notícia - e da iniciativa tardia - e fracassada - de "ressuscitar" o Instituto de Seguros Sociais do Brasil (ISSB) pouco antes do suicídio, as iniciativas verificadas no campo social durante o Segundo Governo de Vargas mostraram-se excessivamente tímidas. Ao se tomar em conta as iniciativas institucionais e de gastos com a área social soa incoerente a afirmação de que se define, nesse momento, *"uma concepção de integração das massas trabalhadoras urbanas no processo de desenvolvimento, através de políticas específicas de bem-estar social"*¹⁷.

O governo Juscelino repete o mesmo padrão: cortes constantes nos quatro primeiros anos de governo e expansão dos gastos com os Ministérios da Educação e Cultura e da Saúde acima do previsto no orçamento no último ano de mandato. O crescimento da participação dos dois ministérios no gasto total do governo federal ao longo de seu governo ocorre, à semelhança dos dois períodos governamentais anteriores, apesar das decisões do Executivo. Apenas no último ano de seus governos houve uma maior liberalidade com a área social, permitindo aos gastos efetivos suplantarem o orçamento.

Infelizmente, não dispomos dos dados de orçamento referentes ao ano de 1961. Todavia, as informações constantes para os anos de 1962 a 1964 exibem uma discriminação bastante forte para com os ministérios mais diretamente ligados à área social. Os gastos dos dois ministérios aqui em tela apresentam-se sistematicamente inferiores ao orçamento, mesmo em anos como 1962 e 1963 quando as despesas com o conjunto dos ministérios sofrem, em média, acréscimos com relação ao orçamento

16. DRAIBE, Sônia Miriam. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, p. 182. Em oposição à tese de Sônia Draibe de que no segundo governo de Vargas haveria um conjunto ordenado e coerente de propostas para toda a economia, temos as proposições expressas por Octávio Ianni. *"Em verdade, o modelo getuliano não foi nunca um projeto global. Não chegou a ser formulado de modo sistemático. Como modelo político de desenvolvimento, singularizado no populismo, estrutura-se ao acaso dos acontecimentos, das vitórias e dos obstáculos. Alguns grupos e líderes perceberam as suas virtualidades, mas não conseguiram formular um projeto globalizador. Era uma mescla de empirismo e inteligência, audácia e manobra. Foi o resultado histórico das ações e interesses de diferentes grupos e classes sociais. Ele se produziu no jogo dos antagonismos internos e externos que singularizam essa etapa da história nacional"*. IANNI, Octávio. *O colapso do populismo no Brasil*. 4ª. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978, p. 122.

17. DRAIBE, 1985, op. cit., p. 182. Embora a autora minimize tal afirmação a seguir, na medida em que enfatiza o papel privilegiado que teriam as questões de transporte e alimentação na *"melhoria das condições básicas de vida das massas urbanas"*. *ibid.*, p. 183.

previamente determinado. Assim, pelo menos no âmbito federal, as reivindicações dos movimentos ligados à questão educacional no início da década de 60 não alcançaram repercussão em termos da ampliação da participação do dispêndio com educação no orçamento público, até pelo contrário. Sua influência parece ter sido mais incisiva, pela maior proximidade, na esfera estadual de governo.

Em 1964, conquanto observemos um volume de gastos inferiores ao orçamento para a maioria dos ministérios, os cortes verificados nos Ministérios da Educação e Cultura e da Saúde ultrapassam de muito o percentual médio verificado para a administração federal como um todo.

A interrupção institucional em março de 1964 deixa-nos sem condições para a verificação da existência ou não do mesmo padrão observado para os governos anteriores. No entanto, os dados relativos a estes governos parecem-nos ser bastante claros a respeito do ocorrido.

Os gastos referentes aos ministérios ligados à área de educação e saúde constituem objeto de manipulação política deliberada e explícita. Aos problemas de desequilíbrio nas contas públicas e aceleração da inflação, característico de todo o período analisado, os governantes respondem com cortes mais significativos nesses ministérios. Tal política é atenuada pela dotação mais favorável conseguida quando da confecção do orçamento público, permitindo acrescer a participação no total dos gastos do governo federal dos dispêndios do Ministério da Educação e Saúde ou do Ministério da Educação e Cultura e Ministério da Saúde.

O último ano de mandato de Dutra, Juscelino e do período governamental de Getúlio, concluído pelo vice Café Filho, caracterizam-se por gastos na área social superiores ao fixado em orçamento. Isto ocorre mesmo em situações, como a dos dois primeiros períodos governamentais, nas quais no último ano de mandato se manteve o corte nos gastos totais relativamente ao fixado em orçamento.

Os dados relativos ao orçamento inicial e total e aos créditos suplementares, especiais e extraordinários constantes nas tabelas 2 a 10 do Anexo Estatístico permitem-nos algumas outras ilações importantes. A comparação entre os dados constantes no orçamento inicialmente aprovado no Congresso Nacional e o orçamento total, depois de acrescentados os créditos suplementares, especiais e extraordinários, revela-nos uma constante perda de importância dos ministérios da educação e saúde no cômputo geral. Em todos os anos do período analisado, o quinhão alocado à área social decai

sensivelmente com a incorporação dos créditos adicionais, evidenciando que tanto o Executivo quanto o poder legislativo mostraram-se pouco propensos a alocarem parcela adicional de recursos aos ministérios da área social, embora o Legislativo, conforme observado anteriormente, tenha colaborado para uma certa expansão das despesas com educação e saúde na confecção inicial do orçamento.

Os créditos suplementares – de iniciativa do Executivo e solicitados quando há evidência de insuficiência de recursos para fazer frente às despesas correntes –, apresentam alguma importância para os ministérios aqui analisados apenas nos anos de 1949, 1950 e 1957. Na grande maioria dos anos, a dotação recebida sob esta rubrica apresenta valores nulos. Da mesma forma ocorre com os créditos extraordinários, também de iniciativa do Poder Executivo. Apenas nos anos de 1948 a 1950, 1955, 1957 e 1959 eles chegam a apresentar valores positivos. Ao contrário dos créditos suplementares - dos quais os grandes beneficiários concentram-se nos órgãos da administração pública ligados diretamente à Presidência da República - no caso dos créditos extraordinários, os maiores favorecidos são os ministérios, notadamente o Ministério da Fazenda.

Em relação aos créditos especiais, concedidos por iniciativa do Congresso Nacional, a distribuição concentra-se majoritariamente nos Ministérios da Fazenda e Viação e Obras Públicas, os quais recebem, em média, mais de 3/4 das dotações desta rubrica. O restante distribui-se de forma razoavelmente equilibrada entre os demais ministérios. A participação do Ministério da Educação e Saúde nestes créditos alcança valores mais elevados no início da década de 1950, tendo ficado, em média, com 3% do total de recursos alocados desta forma.

Tal constatação sugere que os interesses dos grupos ligados às demais áreas da gestão pública conseguiram obter maior repercussão junto ao Congresso Nacional para incremento de suas dotações, a partir da aprovação inicial do orçamento, do que os setores ligados às áreas de saúde e educação.

Considerações Finais

A análise do processo orçamentário brasileiro no período populista revela que as dotações relativas dos Ministérios da Educação e da Saúde sofreram diretamente o impacto dos diversos contextos políticos do período.

O exame das participações relativas destes ministérios no total do orçamento, nos créditos adicionais e quando da efetivação dos gastos públicos expressam algumas características dignas de destaque. Em primeiro lugar, a mudança nítida de patamar entre o Primeiro Governo Vargas e o denominado período “democrático-populista”, mostrando o papel positivo do processo de redemocratização sobre os gastos sociais.

A influência do contexto político aparece também nas mudanças operadas no total de gastos com esta área nos períodos inicial e final dos governos Dutra, Vargas e JK. Em todos os casos notamos uma redução inicial dos dispêndios com saúde e educação, seguida, no ano final, por acréscimos importantes.

A análise dos montantes de créditos adicionais atribuídos aos diversos ministérios reforça esta constatação, com os Ministérios da Educação e Saúde recebendo parcela insignificante destas dotações. Ainda que o Congresso Nacional tenha contribuído de forma relevante para o crescimento da dotação destes ministérios no momento da confecção inicial do orçamento – o qual sofreu sistematicamente cortes no início de todos os governos do período democrático-populista – os deputados e senadores e o Executivo, por meio dos créditos extraordinários, mostraram-se mais sensíveis às demais áreas da administração pública do que à área social.

Consoante a constatação acima se torna difícil escapar à assertiva de que a prioridade atribuída à área social quando do feitiço do orçamento público e principalmente quando de sua execução mostrou-se restrita, vinculando-se fortemente às injunções eleitorais.

Referências bibliográficas

- ABRANCHES, Sérgio H. et alii. *Os despossuídos - crescimento e pobreza no país do milagre*. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.
- AFONSO, Carlos A. & SOUZA, Herbet de. *O Estado e o desenvolvimento capitalista no Brasil, a crise fiscal*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- BIERRENBACH, Maria Inês Rocha de Sousa. *Política e planejamento social - Brasil: 1956-1978*. 3a ed. São Paulo, Cortez, 1987.
- BRAGA, José Carlos de Souza & PAULA, Sérgio Góes de. *Saúde e previdência: estudos de política social*. 2ª. edição. São Paulo: Hucitec, 1986.
- BRASIL. LEIS, DECRETOS. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil - 1946*. São Paulo: Edição Saraiva, 1948.
- CIGNOLLI, Alberto. *Estado e força de trabalho: introdução à política social no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- COHN, Amélia & ELIAS, Paulo. *Saúde no Brasil: políticas e organização de serviços*. 4ª. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

- COHN, Amélia. *Previdência social e processo político no Brasil*. São Paulo: Moderna, 1980.
- COUTINHO, Maurício C. & SALM, Cláudio. "Previdência social" in BACHA, Edmar Lisboa & KLEIN, Herbert S. (org.). *A transição incompleta: Brasil desde 1945*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, vol. 2, p. 211-43.
- DEMO, Pedro. *Política social nas décadas de 60 e 70*. Fortaleza: Edições UFC, 1981.
- DRAIBE, Sônia Miriam. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 2ª. ed. São Paulo, Atlas: 1986.
- IANNI, Octávio. *O colapso do populismo no Brasil*. 4ª. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.
- IYDA, Massako. *Cem anos de saúde pública: a cidadania negada*. São Paulo: Editora UNESP, 1994.
- MALLOY, James M. *A política da Previdência Social no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal, 1986.
- RIBEIRO, Maria Luísa Santos. *História da educação brasileira*. São Paulo: Cortez, 1986.
- ROMANELLI, Otaiza de Oliveira. *História da educação no Brasil*. 25ª ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

Anexo Estatístico

TABELA 1

DIFERENÇA PERCENTUAL ENTRE O ORÇAMENTO E O GASTO EFETIVO, POR ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO

Ano	Aeronáutica	Guerra	Marinha	Justiça e Neg. Inter.	Fazenda	Relações Exteriores	Agric.	Viação e Obr. Púb.	Ind. e Com.	Minas e Energia	Trabalho e Prev. Social	Educação e Cultura	Saúde	Total Ministérios	Outros Órgãos	TOTAL
1946	-1,85	-9,33	-7,88	-5,49	-12,63	-8,57	-12,59	-12,00	---	---	-6,58	-8,35	---	-9,78	-15,31	-9,74
1947	-12,63	-7,72	-2,20	-12,19	-0,70	2,31	-9,80	-14,85	---	---	-40,26	-10,54	---	-8,52	-2,00	-8,40
1948	-4,24	-10,72	1,10	-10,85	-8,91	1,29	-18,85	-9,69	---	---	-8,48	-10,57	---	-8,86	-15,42	-9,02
1949	5,14	-7,05	-0,32	-9,22	0,41	9,29	-25,04	-14,16	---	---	-2,59	-14,54	---	-7,11	-26,87	-9,65
1950	0,95	-7,05	0,03	-10,69	7,97	-8,82	-24,80	-14,74	---	---	-4,40	2,89	---	-4,60	-7,35	-5,02
1951	6,87	20,31	21,69	-5,85	18,65	1,27	-17,18	-1,17	---	---	-4,19	-14,72	---	5,15	-12,44	2,47
1952	6,85	11,56	15,23	-4,42	7,74	-1,01	-8,41	-14,31	---	---	-2,95	-6,04	---	-0,16	-4,44	-0,37
1953	13,59	17,57	22,73	14,11	-3,95	-5,23	8,79	-2,11	---	---	2,03	4,89	-13,04	5,13	-3,84	4,27
1954	12,76	18,19	7,83	6,16	-1,65	-6,72	-11,62	-6,97	---	---	-0,65	-2,89	2,33	0,74	-11,79	-0,46
1955	28,16	1,13	23,37	-1,14	-22,23	-10,57	-4,33	72,25	---	---	-31,85	7,06	-5,66	5,24	-77,84	-10,75
1956	-11,77	-15,57	-7,81	-16,22	-8,52	-12,85	-23,18	-25,69	---	---	-3,40	-7,31	-9,76	-13,09	-14,40	-13,14
1957	3,95	-10,48	1,24	-4,60	-3,85	-3,80	-18,57	-11,29	---	---	2,93	-2,65	-12,36	-6,98	-15,04	-7,47
1958	9,95	-6,33	10,36	-4,78	18,95	-4,69	-27,19	-8,57	---	---	-3,57	-2,82	-7,84	-1,50	-15,08	-2,29
1959	8,61	0,27	8,16	-21,08	23,36	76,49	-22,80	-12,67	---	---	-7,86	-2,82	-8,99	0,79	-3,10	1,12
1960	4,55	17,18	13,23	-1,41	32,60	2,50	-11,51	-9,84	---	---	-32,99	6,72	0,05	7,52	-9,52	6,95
1961	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
1962	1,62	14,19	5,53	-25,08	31,79	-1,45	-20,53	-21,28	-64,89	-35,07	0,76	-0,35	-9,91	2,51	-16,39	1,11
1963	1,19	12,09	24,71	-12,59	19,71	-5,01	-21,00	-11,11	-7,45	-34,19	2,56	-28,03	-2,44	0,96	-53,70	-4,31
1964	-4,03	12,07	12,57	-14,59	1,33	-16,46	-28,37	5,11	-41,48	-23,89	1,45	-21,50	-11,41	-1,31	-20,64	-2,24

(1) Até 1960: Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio

(2) Até 1953: Ministério da Educação e Saúde Pública

FONTES: Dados Primários: BRASIL. Ministério da Fazenda. "Balanço Geral da União", Vários Anos.

BRASIL. FIBGE. "Estatísticas Históricas do Brasil", Vol. III, p. 623-5.

TABELA 2

ORÇAMENTO INICIAL DA UNIÃO POR ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO (Cr\$ 1.000)

Ano	Aeronáutica	Guerra	Marinha	Justiça e Neg. Inter.	Fazenda	Relações Exteriores	Agric.	Viação e Obr. Púb.	Ind. e Com.	Minas e Energia	Trabalho e Prev Social	Educação e Cultura	Saúde	Total Ministérios	Outros Órgãos	TOTAL
1946	947.391	1.873.697	724.829	621.249	2.719.269	100.299	389.288	1.461.122	---	---	360.655	640.624	---	9.838.423	119.390	9.957.813
1947	1.197.547	2.375.872	1.005.878	706.534	2.758.921	101.395	500.493	2.195.547	---	---	378.709	1.160.462	---	12.381.358	217.028	12.598.386
1948	1.298.108	2.452.509	1.155.424	749.885	2.779.825	125.585	795.575	2.844.041	---	---	446.495	1.593.217	---	14.240.664	374.844	14.615.508
1949	1.480.039	2.827.456	1.428.137	980.069	3.429.083	154.380	1.064.485	3.319.100	---	---	731.329	2.164.506	---	17.578.584	1.802.190	19.380.774
1950	1.661.131	3.041.097	1.607.058	1.099.291	3.443.649	184.703	1.215.291	3.973.228	---	---	746.710	2.147.572	---	19.119.730	3.171.753	22.291.483
1951	1.798.233	3.053.528	1.510.000	1.111.817	3.572.746	188.899	1.157.199	3.601.382	---	---	720.478	2.531.136	---	19.245.418	3.631.418	22.876.836
1952	1.984.205	3.807.060	2.444.020	1.214.025	4.056.936	209.735	1.212.978	5.860.049	---	---	659.100	2.799.676	---	24.247.784	1.183.478	25.431.262
1953	2.430.737	4.275.128	2.715.773	1.498.805	6.516.027	255.354	1.764.797	6.487.065	---	---	1.052.832	3.714.037	---	30.710.555	3.294.866	34.005.421
1954	2.897.603	4.922.230	3.584.311	1.933.210	7.546.193	381.181	2.535.400	10.427.649	---	---	1.189.042	3.064.609	2.062.912	40.544.340	4.507.512	45.051.852
1955	2.834.040	5.652.599	3.713.796	2.163.797	10.539.455	416.867	3.090.283	7.321.605	---	---	2.110.540	3.133.276	2.472.237	43.448.495	13.246.752	56.695.247
1956	4.668.832	8.911.001	4.959.945	2.874.250	14.203.195	446.260	4.123.264	17.441.003	---	---	2.262.135	4.245.107	3.159.713	67.294.705	4.210.504	71.505.209
1957	7.890.124	17.624.210	8.505.733	5.027.185	19.806.824	643.307	6.487.525	29.518.352	---	---	2.489.037	6.278.393	4.570.647	108.841.337	7.130.752	115.972.089
1958	9.523.080	20.073.659	9.205.128	5.531.742	21.979.173	664.552	8.362.022	38.850.689	---	---	2.727.094	9.420.155	5.638.631	131.975.925	8.551.471	140.527.396
1959	10.394.066	20.528.630	10.160.485	6.265.103	22.538.753	729.042	9.639.428	42.670.644	---	---	3.182.194	13.224.143	7.239.633	146.572.121	9.654.422	156.226.543
1960	11.662.094	22.267.594	11.927.179	7.989.925	26.073.181	2.287.400	11.573.662	53.140.381	---	---	4.710.798	16.794.615	10.047.543	178.474.372	15.853.108	194.327.480

1961	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
1962	28.695.840	46.804.514	26.342.655	11.498.300	106.470.628	4.992.757	22.552.742	165.590.690	1.611.113	13.669.778	35.756.487	48.551.683	24.772.412	537.309.599	36.226.679	573.536.278	
1963	50.751.459	77.160.986	42.605.481	13.124.252	172.741.652	6.306.416	44.876.694	318.260.978	2.657.805	33.283.022	36.897.443	96.003.975	41.990.172	936.660.335	87.867.293	1.024.527.628	
1964	113.842.451	142.457.053	82.027.867	27.306.897	363.095.520	10.571.156	121.576.634	641.029.401	5.159.785	73.748.768	80.864.201	205.614.027	77.208.348	1.944.502.108	165.754.552	2.110.256.660	

(1) Até 1960: Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio

(2) Até 1953: Ministério da Educação e Saúde Pública

FONTES: Dados Primários: BRASIL. Ministério da Fazenda. "Balanço Geral da União", Vários Anos.

BRASIL. FIBGE. "Estatísticas Históricas do Brasil", Vol. III, p. 623-5.

TABELA 3

CRÉDITOS SUPLEMENTARES DA UNIAO POR ORGAOS DA ADMINISTRACAO (Cr\$ 1.000)

Ano	Aeronáutica	Guerra	Marinha	Justiça e Neg. Inter.	Fazenda	Relações Exteriores	Agric.	Viação e Obr. Púb.	Ind. e Com.	Minas e Energia	Trabalho e Prev. Social	Educação e Cultura	Saúde	Total Ministérios	Outros Órgãos	TOTAL
1946	84.003	614.146	169.905	168.986	364.715	19.791	81.282	358.015	---	---	41.183	147.428	---	2.049.454	12.384	2.061.838
1947	14.300	34.065	---	---	9.695	3.629	3	57.009	---	---	---	---	---	118.701	14.242	132.943
1948	106	533	106	9.793	1.390	---	9	---	---	---	5.007	705	---	17.649	26.847	44.496
1949	13.500	---	---	1.610	---	---	---	---	---	---	---	122.004	---	137.114	99.919	237.033
1950	---	---	---	---	8.225	---	---	---	---	---	---	23.209	---	31.434	31.841	63.275
1951	---	---	---	---	---	1.500	---	---	---	---	---	---	---	1.500	6.799	8.299
1952	---	---	---	---	267.240	---	---	---	---	---	---	---	---	267.240	121.359	388.599
1953	---	---	---	20.000	104	---	---	30.000	---	---	---	---	---	50.104	42.789	92.893
1954	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	85.019	85.019
1955	618.200	2.317.026	361.644	568.006	1.176.225	11.181	84.252	---	---	---	71.850	155.995	278.039	5.642.418	285.252	5.927.670
1956	683.500	2.546.444	818.052	306.351	1.202.811	---	11.079	328.518	---	---	33.846	31.884	118.647	6.081.132	144.995	6.226.127
1957	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	67.639	---	67.639	287.000	354.639
1958	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	41.700	41.700
1959	---	---	---	2.500	---	---	---	---	---	---	---	---	---	2.500	87.560	90.060
1960	---	---	---	36.524	---	---	---	---	---	---	---	---	---	36.524	289.150	325.674
1961	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
1962	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	1.004.494	1.004.494
1963	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	3.309.655	3.309.655
1964	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	15.679.665	15.679.665

(1) Até 1960: Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio

(2) Até 1953: Ministério da Educação e Saúde Pública

FONTE: Dados Primários: BRASIL. Ministério da Fazenda. "Balanço Geral da União", Vários Anos.

TABELA 4

CRÉDITOS ESPECIAIS DA UNIÃO POR ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO (Cr\$ 1.000)

Ano	Aeronáutica	Guerra	Marinha	Justiça e Neg. Inter.	Fazenda	Relações Exteriores	Agric.	Viação e Obr. Púb.	Ind. e Com.	Minas e Energia	Trabalho e Prev. Social	Educação e Cultura	Saúde	Total Ministérios	Outros Órgãos	TOTAL
1946	141.626	293.230	300.104	52.579	1.690.754	44.522	89.192	611.325	---	---	3.631	102.903	---	3.329.866	24.810	3.354.676
1947	55.230	199.152	101.357	14.412	936.468	6.234	107.374	314.695	---	---	1.446	45.355	---	1.781.723	29.647	1.811.370
1948	2.300	76.702	78.009	36.100	1.633.129	57.288	6.202	541.901	---	---	8.500	66.253	---	2.506.384	30.735	2.537.119
1949	3.044	248.456	57	18.175	1.189.042	16.137	192.965	473.023	---	---	11.919	92.328	---	2.245.146	1.039.632	3.284.778
1950	20.682	192.807	28.000	33.783	786.094	9.180	203.109	396.817	---	---	48.499	246.640	---	1.965.611	590.998	2.556.609
1951	69.611	56.967	36.911	8.104	166.006	824	51.880	568.880	---	---	2.002	147.154	---	1.108.339	22.263	1.130.602
1952	9.108	52.473	---	15.094	748.347	9.730	179.816	1.191.327	---	---	264.300	205.834	---	2.676.029	69.956	2.745.985

1953	70.891	23.942	18.986	14.082	2.422.888	5.421	45.118	1.030.306	---	---	15.889	176.956	3.450	3.827.929	340.319	4.168.248
1954	31.236	23.883	18.987	6.717	2.834.860	34.484	130.027	886.032	---	---	18.047	83.110	123.544	4.190.927	152.179	4.343.106
1955	70.423	238.164	---	4.767	6.761.839	17.651	127.092	859.753	---	---	6.764	73.565	6.700	8.166.718	114.839	8.281.557
1956	1.104.000	4.702.786	1.630.387	561.738	35.293.371	82.636	92.712	1.584.667	---	---	7.097	132.062	20.030	45.211.486	62.111	45.273.597
1957	497.326	1.511.804	---	173.703	5.283.236	107.154	108.425	3.131.508	---	---	263.779	156.039	138.058	11.371.032	328.562	11.699.594
1958	565	1.327.977	---	107.418	2.521.308	125.000	116.473	1.741.064	---	---	4.987	155.174	5.500	6.105.466	155.692	6.261.158
1959	---	1.144.867	---	87.514	19.226.266	35.000	36.908	4.083.317	---	---	5.100	154.213	110.722	24.883.907	753.805	25.637.712
1960	1.726.000	926.045	98.691	291.448	37.405.325	793	35.464	10.029.355	---	---	100	99.150	406.745	51.019.116	1.476.934	52.496.050
1961	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
1962	2.950.400	710.754	120.000	---	96.491.668	---	160.800	25.688.988	75.000	---	30.765	983.598	467.994	127.679.967	15.151.317	142.831.284
1963	2.695.000	569.640	55.175	31.500	221.341.840	---	9.302	11.033.520	108.235	---	---	1.396.986	265.000	237.506.198	69.782.252	307.288.450
1964	27.429.000	318.754	---	1.005.000	573.213.224	---	---	32.300.792	124.066	---	100.000	115.704	---	634.606.540	64.763.067	699.369.607

(1) Até 1960: Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio

(2) Até 1953: Ministério da Educação e Saúde Pública

FONTE: Dados Primários: BRASIL. Ministério da Fazenda. "Balanço Geral da União", Vários Anos.

TABELA 5
CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS DA UNIÃO POR ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO (Cr\$ 1.000)

Ano	Aeronáutica	Guerra	Marinha	Justiça e Neg. Inter.	Fazenda	Relações Exteriores	Agric.	Viação e Obr. Púb.	Ind. e Com.	Minas e Energia	Trabalho e Prev. Social	Educação e Cultura	Saúde	Total Ministérios	Outros Órgãos	TOTAL
1946	168.219	174.450	14.632	---	---	---	---	3.000	---	---	---	---	---	360.301	---	360.301
1947	---	53.445	---	2.000	15.000	---	5.925	3.000	---	---	---	---	---	79.370	---	79.370
1948	---	24.450	---	---	11.500	---	9.360	---	---	---	---	10.000	---	55.310	---	55.310
1949	---	14.518	---	---	5.000	---	---	7.820	---	---	---	10.000	---	37.338	---	37.338
1950	---	---	---	---	200	---	---	---	---	---	---	10.000	---	10.200	---	10.200
1951	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
1952	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
1953	---	---	---	---	---	---	1.500	21.500	---	---	---	---	---	23.000	---	23.000
1954	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
1955	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	2.500	2.500	---	2.500
1956	---	80.000	---	---	113.000	---	20.000	---	---	---	---	---	---	213.000	---	213.000
1957	---	177.579	---	---	62.000	---	---	---	---	---	---	---	33.000	272.579	---	272.579
1958	---	123.682	---	---	---	---	---	5.000.000	---	---	---	---	---	5.123.682	---	5.123.682
1959	---	---	---	10.000	85.000	---	26.500	88.750	---	---	---	15.000	60.000	285.250	---	285.250
1960	---	---	---	---	100.000	---	---	200.000	---	---	---	---	---	300.000	---	300.000
1961	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
1962	---	---	---	---	270.000	---	---	100.000	---	---	---	---	---	370.000	1.000.000	1.370.000
1963	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
1964	---	---	---	---	---	---	---	8.980.000	---	---	---	---	---	---	---	8.980.000

(1) Até 1960: Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio

(2) Até 1953: Ministério da Educação e Saúde Pública

FONTE: Dados Primários: BRASIL. Ministério da Fazenda. "Balanço Geral da União", Vários Anos.

TABELA 6
ORÇAMENTO TOTAL DA UNIÃO POR ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO - PARTICIPAÇÃO RELATIVA

Ano	Aeronáutica	Guerra	Marinha	Justiça e	Fazenda	Relações	Agric.	Viação e	Ind. E	Minas e	Trabalho e	Educação	Saúde	Total	Outros	TOTAL
-----	-------------	--------	---------	-----------	---------	----------	--------	----------	--------	---------	------------	----------	-------	-------	--------	-------

			Neg. Inter.		Exteriores		Obr. Púb.		Com.	Energia	Prev. Social	e Cultura		Ministérios		Órgãos	
1946	8,52%	18,78%	7,69%	5,36%	30,35%	1,05%	3,56%	15,47%	---	---	2,58%	5,66%	---	99,00%	1,00%	100,00%	
1947	8,67%	18,21%	7,57%	4,94%	25,44%	0,76%	4,20%	17,58%	---	---	2,60%	8,25%	---	98,22%	1,78%	100,00%	
1948	7,54%	14,80%	7,15%	4,61%	25,65%	1,06%	4,70%	19,63%	---	---	2,67%	9,68%	---	97,49%	2,51%	100,00%	
1949	6,52%	13,47%	6,23%	4,36%	20,15%	0,74%	5,48%	16,56%	---	---	3,24%	10,41%	---	87,18%	12,82%	100,00%	
1950	6,75%	12,98%	6,56%	4,55%	17,01%	0,78%	5,69%	17,54%	---	---	3,19%	9,74%	---	84,77%	15,23%	100,00%	
1951	7,78%	12,95%	6,44%	4,66%	15,57%	0,80%	5,03%	17,36%	---	---	3,01%	11,15%	---	84,76%	15,24%	100,00%	
1952	6,98%	13,51%	8,56%	4,30%	17,76%	0,77%	4,88%	24,68%	---	---	3,23%	10,52%	---	95,19%	4,81%	100,00%	
1953	6,53%	11,23%	7,14%	4,00%	23,35%	0,68%	4,73%	19,77%	---	---	2,79%	10,16%	0,01%	90,39%	9,61%	100,00%	
1954	5,92%	10,00%	7,28%	3,92%	20,98%	0,84%	5,39%	22,87%	---	---	2,44%	6,36%	4,42%	90,41%	9,59%	100,00%	
1955	4,97%	11,58%	5,75%	3,86%	26,06%	0,63%	4,66%	11,54%	---	---	3,09%	4,74%	3,89%	80,75%	19,25%	100,00%	
1956	5,24%	13,18%	6,01%	3,04%	41,24%	0,43%	3,45%	15,71%	---	---	1,87%	3,58%	2,68%	96,41%	3,59%	100,00%	
1957	6,54%	15,05%	6,63%	4,05%	19,60%	0,58%	5,14%	25,45%	---	---	2,15%	5,07%	3,70%	93,96%	6,04%	100,00%	
1958	6,27%	14,17%	6,06%	3,71%	16,12%	0,52%	5,58%	30,00%	---	---	1,80%	6,30%	3,71%	94,24%	5,76%	100,00%	
1959	5,70%	11,89%	5,58%	3,49%	22,96%	0,42%	5,32%	25,70%	---	---	1,75%	7,35%	4,07%	94,24%	5,76%	100,00%	
1960	5,41%	9,37%	4,86%	3,36%	25,69%	0,92%	4,69%	25,61%	---	---	1,90%	6,83%	4,22%	93,48%	7,12%	100,00%	
1961	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	
1962	4,40%	6,61%	3,68%	1,60%	28,28%	0,69%	3,16%	26,63%	0,23%	1,90%	4,98%	6,89%	3,51%	92,57%	7,43%	100,00%	
1963	4,00%	5,82%	3,20%	0,99%	29,52%	0,47%	3,36%	24,66%	0,21%	2,49%	2,76%	7,30%	3,16%	87,94%	12,06%	100,00%	
1964	4,98%	5,04%	2,89%	1,00%	33,04%	0,37%	4,29%	24,07%	0,19%	2,60%	2,86%	7,26%	2,72%	91,00%	8,69%	100,00%	
TOTAL	6,26%	12,15%	6,07%	3,66%	24,38%	0,70%	4,63%	21,16%	0,21%	2,33%	2,72%	7,63%	3,61%	91,78%	8,24%	100,00%	

(1) Até 1960: Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio

(2) Até 1953: Ministério da Educação e Saúde Pública

FONTE: Dados Primários: BRASIL.Ministério da Fazenda."Balanço Geral da União",Vários Anos.

TABELA 7
ORÇAMENTO INICIAL DA UNIÃO POR ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO - PARTICIPAÇÃO RELATIVA

Ano	Aeronáutica	Guerra	Marinha	Justiça e Neg. Inter.	Fazenda	Relações Exteriores	Agric.	Viação e Obr. Púb.	Ind. E Com.	Minas e Energia	Trabalho e Prev. Social	Educação e Cultura	Saúde	Total Ministérios	Outros Órgãos	TOTAL
1946	9,51%	18,82%	7,28%	6,24%	27,31%	1,01%	3,91%	14,67%	---	---	3,62%	6,43%	---	98,80%	1,20%	100,00%
1947	9,51%	18,86%	7,98%	5,61%	21,90%	0,80%	3,97%	17,43%	---	---	3,01%	9,21%	---	98,28%	1,72%	100,00%
1948	8,88%	16,78%	7,91%	5,13%	19,02%	0,86%	5,44%	19,46%	---	---	3,05%	10,90%	---	97,44%	2,56%	100,00%
1949	7,64%	14,59%	7,37%	5,06%	17,69%	0,80%	5,49%	17,13%	---	---	3,77%	11,17%	---	90,70%	9,30%	100,00%
1950	7,45%	13,64%	7,21%	4,93%	15,45%	0,83%	5,45%	17,82%	---	---	3,35%	9,63%	---	85,77%	14,23%	100,00%
1951	7,86%	13,35%	6,60%	4,86%	15,62%	0,83%	5,06%	15,74%	---	---	3,15%	11,06%	---	84,13%	15,87%	100,00%
1952	7,80%	14,97%	9,61%	4,77%	15,95%	0,82%	4,77%	23,04%	---	---	2,59%	11,01%	---	95,35%	4,65%	100,00%
1953	7,15%	12,57%	7,99%	4,41%	19,16%	0,75%	5,19%	19,08%	---	---	3,10%	10,92%	0,00%	90,31%	9,69%	100,00%
1954	6,43%	10,93%	7,96%	4,29%	16,75%	0,85%	5,63%	23,15%	---	---	2,64%	6,80%	4,58%	89,99%	10,01%	100,00%
1955	5,00%	9,97%	6,55%	3,82%	18,59%	0,74%	5,45%	12,91%	---	---	3,72%	5,53%	4,36%	76,64%	23,36%	100,00%
1956	6,53%	12,46%	6,94%	4,02%	19,86%	0,62%	5,77%	24,39%	---	---	3,16%	5,94%	4,42%	94,11%	5,89%	100,00%
1957	6,80%	15,20%	7,33%	4,33%	17,08%	0,55%	5,59%	25,45%	---	---	2,15%	5,41%	3,94%	93,85%	6,15%	100,00%
1958	6,78%	14,28%	6,55%	3,94%	15,64%	0,47%	5,95%	27,65%	---	---	1,94%	6,70%	4,01%	93,91%	6,09%	100,00%
1959	6,65%	13,14%	6,50%	4,01%	14,43%	0,47%	6,17%	27,31%	---	---	2,04%	8,46%	4,63%	93,82%	6,18%	100,00%
1960	6,00%	11,46%	6,14%	4,11%	13,42%	1,18%	5,96%	27,35%	---	---	2,42%	8,64%	5,17%	91,84%	8,16%	100,00%
1961	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
1962	5,00%	8,16%	4,59%	2,00%	18,56%	0,87%	3,93%	28,87%	0,28%	2,38%	6,23%	8,47%	4,32%	93,68%	6,32%	100,00%
1963	4,95%	7,53%	4,16%	1,28%	16,86%	0,62%	4,38%	31,06%	0,26%	3,25%	3,60%	9,37%	4,10%	91,42%	8,58%	100,00%
1964	5,39%	6,75%	3,89%	1,29%	17,21%	0,50%	5,76%	30,38%	0,24%	3,49%	3,83%	9,74%	3,66%	92,15%	7,85%	100,00%
TOTAL	6,96%	12,97%	6,81%	4,12%	17,81%	0,75%	5,22%	22,38%	0,26%	3,04%	3,19%	8,63%	4,32%	91,79%	8,21%	100,00%

(1) Até 1960: Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio

(2) Até 1953: Ministério da Educação e Saúde Pública

FONTE: Dados Primários: BRASIL. Ministério da Fazenda. "Balço Geral da União", Vários Anos.

TABELA 8

CRÉDITOS SUPLEMENTARES DA UNIÃO POR ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO - PARTICIPAÇÃO RELATIVA

Ano	Aeronáutica	Guerra	Marinha	Justiça e Neg. Inter.	Fazenda	Relações Exteriores	Agric.	Viação e Obr. Púb.	Ind. E Com.	Minas e Energia	Trabalho e Prev. Social	Educação e Cultura	Saúde	Total Ministérios	Outros Órgãos	TOTAL
1946	4,07%	29,79%	8,24%	8,20%	17,69%	0,96%	3,94%	17,36%	---	---	2,00%	7,15%	---	99,40%	0,60%	100,00%
1947	10,76%	25,62%	---	---	7,29%	2,73%	---	42,88%	---	---	---	---	---	89,29%	10,71%	100,00%
1948	0,24%	1,20%	0,24%	22,01%	3,12%	---	0,02%	---	---	---	11,25%	1,58%	---	39,66%	60,34%	100,00%
1949	5,70%	---	---	0,68%	---	---	---	---	---	---	---	51,47%	---	57,85%	42,15%	100,00%
1950	---	---	---	---	13,00%	---	---	---	---	---	---	36,68%	---	49,68%	50,32%	100,00%
1951	---	---	---	---	---	18,07%	---	---	---	---	---	---	---	18,07%	81,93%	100,00%
1952	---	---	---	---	68,77%	---	---	---	---	---	---	---	---	68,77%	31,23%	100,00%
1953	---	---	---	21,53%	0,11%	---	---	32,30%	---	---	---	---	---	53,94%	46,06%	100,00%
1954	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	100,00%	100,00%
1955	10,43%	39,09%	6,10%	9,58%	19,84%	0,19%	1,42%	---	---	---	1,21%	2,63%	4,69%	95,19%	4,81%	100,00%
1956	10,98%	40,90%	13,14%	4,92%	19,32%	---	0,18%	5,28%	---	---	0,54%	0,51%	1,91%	97,67%	2,33%	100,00%
1957	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	19,07%	---	19,07%	80,93%	100,00%
1958	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	100,00%	100,00%
1959	---	---	---	2,78%	---	---	---	---	---	---	---	---	---	2,78%	97,22%	100,00%
1960	---	---	---	11,21%	---	---	---	---	---	---	---	---	---	11,21%	88,79%	100,00%
1961	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
1962	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	100,00%	100,00%
1963	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	100,00%	100,00%
1964	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	100,00%	100,00%

(1) Até 1960: Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio

(2) Até 1953: Ministério da Educação e Saúde Pública

FONTE: Dados Primários: BRASIL. Ministério da Fazenda. "Balço Geral da União", Vários Anos.

TABELA 9

CRÉDITOS ESPECIAIS DA UNIÃO POR ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO - PARTICIPAÇÃO RELATIVA

Ano	Aeronáutica	Guerra	Marinha	Justiça e Neg. Inter.	Fazenda	Relações Exteriores	Agric.	Viação e Obr. Púb.	Ind. E Com.	Minas e Energia	Trabalho e Prev. Social	Educação e Cultura	Saúde	Total Ministérios	Outros Órgãos	TOTAL
1946	4,22%	8,74%	8,95%	1,57%	50,40%	1,33%	2,66%	18,22%	---	---	0,11%	3,07%	---	99,26%	0,74%	100,00%
1947	3,05%	10,99%	5,60%	0,80%	51,70%	0,34%	5,93%	17,37%	---	---	0,08%	2,50%	---	98,36%	1,64%	100,00%
1948	0,09%	3,02%	3,07%	1,42%	64,37%	2,26%	0,24%	21,36%	---	---	0,34%	2,61%	---	98,79%	1,21%	100,00%
1949	0,09%	7,56%	---	0,55%	36,20%	0,49%	5,87%	14,40%	---	---	0,36%	2,81%	---	68,35%	31,65%	100,00%
1950	0,81%	7,54%	1,10%	1,32%	30,75%	0,36%	7,94%	15,52%	---	---	1,90%	9,65%	---	76,88%	23,12%	100,00%
1951	6,16%	5,04%	3,26%	0,72%	14,68%	0,07%	4,59%	50,32%	---	---	0,18%	13,02%	---	98,03%	1,97%	100,00%
1952	0,33%	1,91%	---	0,55%	27,25%	0,35%	6,55%	43,38%	---	---	9,62%	7,50%	---	97,45%	2,55%	100,00%
1953	1,70%	0,57%	0,46%	0,34%	58,13%	0,13%	1,08%	24,72%	---	---	0,38%	4,25%	0,08%	91,84%	8,16%	100,00%
1954	0,72%	0,55%	0,44%	0,15%	65,27%	0,79%	2,99%	20,40%	---	---	0,42%	1,91%	2,84%	96,50%	3,50%	100,00%
1955	0,85%	2,88%	---	0,06%	81,65%	0,21%	1,53%	10,38%	---	---	0,08%	0,89%	0,08%	98,61%	1,39%	100,00%
1956	2,44%	10,39%	3,60%	1,24%	77,96%	0,18%	0,20%	3,50%	---	---	0,02%	0,29%	0,04%	99,86%	0,14%	100,00%
1957	4,25%	12,92%	---	1,48%	45,16%	0,92%	0,93%	26,77%	---	---	2,25%	1,33%	1,18%	97,19%	2,81%	100,00%

1958	0,01%	21,21%	---	1,72%	40,27%	2,00%	1,86%	27,81%	---	---	0,08%	2,48%	0,09%	97,51%	2,49%	100,00%
1959	---	4,47%	---	0,34%	74,99%	0,14%	0,14%	15,93%	---	---	0,02%	0,60%	0,43%	97,06%	2,94%	100,00%
1960	3,29%	1,76%	0,19%	0,56%	71,25%	---	0,07%	19,10%	---	---	---	0,19%	0,77%	97,19%	2,81%	100,00%
1961	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
1962	2,07%	0,50%	0,08%	---	67,56%	---	0,11%	17,99%	0,05%	---	0,02%	0,69%	0,33%	89,39%	10,61%	100,00%
1963	0,88%	0,19%	0,02%	0,01%	72,03%	---	---	3,59%	0,04%	---	---	0,45%	0,09%	77,29%	22,71%	100,00%
1964	3,92%	0,05%	---	0,14%	81,96%	---	---	4,62%	0,02%	---	0,01%	0,02%	---	90,74%	9,26%	100,00%
TOTAL	1,94%	5,57%	1,49%	0,72%	56,20%	0,53%	2,37%	19,74%	0,04%	---	0,88%	3,01%	0,54%	92,80%	7,20%	100,00%

(1) Até 1960: Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio

(2) Até 1953: Ministério da Educação e Saúde Pública

FONTE: Dados Primários: BRASIL.Ministério da Fazenda."Balanço Geral da União",Vários Anos.

TABELA 10
CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS DA UNIÃO POR ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO - PARTICIPAÇÃO RELATIVA

Ano	Aeronáutica	Guerra	Marinha	Justiça e Neg. Inter.	Fazenda	Relações Exteriores	Agric.	Viação e Obr. Púb.	Ind. E Com.	Minas e Energia	Trabalho e Prev. Social	Educação e Cultura	Saúde	Total Ministérios	Outros Órgãos	TOTAL
1946	46,69%	48,42%	4,06%	---	---	---	---	0,83%	---	---	---	---	---	100,00%	---	100,00%
1947	---	67,34%	---	2,52%	18,90%	---	7,47%	3,78%	---	---	---	---	---	100,00%	---	100,00%
1948	---	44,21%	---	---	20,79%	---	16,92%	---	---	---	---	18,08%	---	100,00%	---	100,00%
1949	---	38,88%	---	---	13,39%	---	---	20,94%	---	---	---	26,78%	---	100,00%	---	100,00%
1950	---	---	---	---	1,96%	---	---	0,00%	---	---	---	98,04%	---	100,00%	---	100,00%
1951	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
1952	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
1953	---	---	---	---	---	---	6,52%	93,48%	---	---	---	---	---	100,00%	---	100,00%
1954	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
1955	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	100,00%	100,00%	---	100,00%
1956	---	37,56%	---	---	53,05%	---	9,39%	---	---	---	---	---	---	100,00%	---	100,00%
1957	---	65,15%	---	---	22,75%	---	---	---	---	---	---	---	12,11%	100,00%	---	100,00%
1958	---	2,41%	---	---	---	---	---	97,59%	---	---	---	---	---	100,00%	---	100,00%
1959	---	---	---	3,51%	29,80%	---	9,29%	31,11%	---	---	---	5,26%	21,03%	100,00%	---	100,00%
1960	---	---	---	---	33,33%	---	---	66,67%	---	---	---	---	---	100,00%	---	100,00%
1961	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
1962	---	---	---	---	19,71%	---	---	7,30%	---	---	---	---	---	27,01%	72,99%	100,00%
1963	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
1964	---	---	---	---	---	---	---	100,00%	---	---	---	---	---	---	---	100,00%
TOTAL	2,59%	16,89%	0,23%	0,33%	11,87%	---	2,75%	23,43%	---	---	---	8,23%	12,10%	68,17%	4,06%	77,78%

(1) Até 1960: Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio

(2) Até 1953: Ministério da Educação e Saúde Pública

FONTE: Dados Primários: BRASIL.Ministério da Fazenda."Balanço Geral da União",Vários Anos.