


unesp  **UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA**
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
Faculdade de Ciências e Letras
Campus de Araraquara - SP

GREICE CRISTINA BELATTO

**EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA MOBILIÁRIA INTERNA
E O GASTO SOCIAL DA UNIÃO NOS ANOS DE 2003 A 2010**



ARARAQUARA/SP
2011

GREICE CRISTINA BELATTO

**EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA MOBILIÁRIA INTERNA
E O GASTO SOCIAL DA UNIÃO NOS ANOS DE 2003 A 2010**

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) apresentado ao Conselho de Curso de Ciências Econômicas, da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp /Araraquara, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Professor Dr. Claudio César Paiva

Universidade Estadual Paulista

ARARAQUARA/SP
2011

Belatto, Greice Cristina

Evolução da dívida pública mobiliária interna e o gasto social da União nos anos de 2003 a 2010 / Greice Cristina Belatto. – 2011
80 f. ; 30 cm

Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Ciências Econômicas) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras, Campus de Araraquara

Orientador: Claudio César Paiva

1. Economia financeira. 2. Dívida pública – Brasil. I. Título.

GREICE CRISTINA BELATTO

**EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA MOBILIÁRIA INTERNA
E O GASTO SOCIAL DA UNIÃO NOS ANOS DE 2003 A 2010**

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) apresentado ao Conselho de Curso de Ciências Econômicas, da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp /Araraquara, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Data da defesa/entrega: 16/11/2011

MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:

Presidente e Orientador: Professor Dr. Claudio César Paiva
Universidade Estadual Paulista

Membro Titular: Prof. Dr. Sebastião Neto Ribeiro Guedes
Universidade Estadual Paulista

ARARAQUARA/SP
2011

Dedico esta conclusão a minha família e a meu namorado que deram força e apoio para que eu alcançasse o final do curso, aos meus amigos que me suportaram nos dias de cansaço e ao meu orientador que, soube, com sua sapiência, me guiar na elaboração deste trabalho.

“O verdadeiro valor das coisas é o esforço e o problema de as adquirir”.

Adam Smith

RESUMO

Este trabalho apresenta a trajetória do endividamento mobiliário federal interno do Brasil nos anos de 2003 a 2010. Dimensiona o montante gasto com encargos financeiros para custear a dívida em relação ao que foi despendido às rubricas relacionadas ao desenvolvimento social, como saúde, educação e assistência social. O estudo conclui que o Brasil, apesar de existir um incremento no período no que diz respeito aos gastos sociais, apresentando efetivos resultados, os dispêndios com o custo da dívida mobiliária federal interna foram amplamente maiores, a ponto de, ao se realizar comparações, chegar-se a números superlativos na manutenção da dívida e muito diminutos em relação aos gastos sociais.

Palavras-Chave: Endividamento Público, Encargos Financeiros, Políticas Sociais, Gastos, Dívida Pública.

ABSTRACT

This study presents the trajectory of domestic federal public debt from Brazil in the years 2003 to 2010. Scales the amount spent on financial burden to pay the debt in relation to what was spent on items related to social development, health, education and welfare. The study concludes that Brazil despite an increase in social spending, with effective results, expenditures for the cost of domestic federal debt were much higher than social spending. The numbers were expressive in the maintenance of debt and very tiny in relation to social spending.

Keywords: Public Debt, Financial Expenses, Social Policy, Spending.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01	Variação percentual real do PIB	28
Gráfico 02	Composição do Estoque da DPMFi	29
Gráfico 03	Títulos Prefixados x Títulos Indexados a Taxa Selic	31
Gráfico 04	Estoque da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna	32
Gráfico 05	Prazo Médio da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna	34
Gráfico 06	Percentual vincendo em 12 meses	34
Gráfico 07	Dívida Líquida do Setor Público/PIB	36
Gráfico 08	PIB nominal e DLSP	37
Gráfico 09	Superávit Primário do Setor Público	39
Gráfico 10	Número de investidores	41
Gráfico 11	Pagamentos com juros da dívida em 2010 (% do PIB)	43
Gráfico 12	Total de juros e encargos da DPMFi (em R\$)	44
Gráfico 13	Principal da DPMFi e total de juros e encargos (em R\$)	44
Gráfico 14	Despesas nominais com Educação (em R\$)	51
Gráfico 15	Despesas nominais com Assistência Social (em R\$)	53
Gráfico 16	Transferência de renda com condicionalidades - Bolsa Família (em R\$)	56
Gráfico 17	Peso no PIB do Programa Bolsa Família	57
Gráfico 18	Participação da CPMF na receita total do Ministério da Saúde 1996-2005	59
Gráfico 19	Despesas nominais com Saúde (em R\$)	60
Gráfico 20	Orçamento Geral da União (Executado) - Ano 2009	67
Gráfico 21	Peso nas rubricas do orçamento em 2010 (em milhões de reais)	72

LISTA DE TABELAS

Tabela 01	Tipos de Leilão	29
Tabela 02	Faixas de tributação incidentes nas aplicações em títulos públicos	33
Tabela 03	Abrangência das Políticas Sociais no Brasil	49
Tabela 04	Evolução do número de famílias beneficiadas com o PBF	55
Tabela 05	Motivos de cancelamentos do PBF (em milhões)	64

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANDIMA	Associação Nacional das Instituições do Mercado Financeiro
APLs	Arranjos Produtivos Locais
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CEPLAC	Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira
CONASSO	Conselho Nacional de Secretários de Saúde
COPOM	Comitê de Política Monetária
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
DIIESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DLSP	Dívida Líquida do Setor Público
DPF	Dívida Pública Federal
DPMFi	Dívida Pública Mobiliária Federal Interna
EJA	Educação de jovens e adultos
EU	União Européia
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e da Valorização do Magistério
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IFET	Instituições Federais de Educação Tecnológica
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IR	Imposto de Renda
LFT	Letras Financeiras do Tesouro
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
LTN	Letras do Tesouro Nacional
MDSCF	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
NTN-B	Nota do Tesouro Nacional - série B
NTN-C	Nota do Tesouro Nacional - série C
NTN-D	Nota do Tesouro Nacional - série D
NTN-F	Nota do Tesouro Nacional - série F
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAF	Plano Anual de Financiamento
PAR	Planos de Ações Articuladas
PBF	Programa Bolsa Família
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação

PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
PIBID	Programa de Bolsa Institucional de Iniciação à Docência
PITCE	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
PNAES	Plano Nacional de Assistência Estudantil
PROEJA	Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos
PROUNI	Programa Universidade para Todos
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SELIC	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
S&P	Standard & Poor's
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
RAD	Relatório Anual da Dívida
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
UAB	Universidade Aberta do Brasil

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO I - A DÍVIDA PÚBLICA MOBILIÁRIA FEDERAL INTERNA E SEUS DESDOBRAMENTOS NO GOVERNO LULA	17
1 Introdução	17
1.1 O Endividamento Público	17
1.2 Evolução recente da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna (DPMFi)	20
1.2.1 Prazo Médio da Dívida Pública Federal Interna	33
1.2.2 Percentual da DPMFi vincendo em 12 meses	34
1.3 Dívida Líquida do Setor Público/PIB	35
1.4 Diversificação de investidores	39
1.5 Juros e Encargos financeiros da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna	42
CAPÍTULO II - AS POLÍTICAS SOCIAIS NO GOVERNO LULA	46
2 Introdução	46
2.1 Um panorama das Políticas Sociais no Brasil de hoje	46
2.2 Educação	49
2.2.1 Assistência Social	52
2.2.2 Saúde	57
CAPÍTULO III - COMPARAÇÃO ENTRE OS ENCARGOS FINANCEIROS DA DÍVIDA EM RELAÇÃO AOS GASTOS COM POLÍTICAS SOCIAIS	62
3 Introdução	62
3.1 Encargos financeiros da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna x Políticas Sociais	62
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	70
5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	73
ANEXO A - Síntese das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação	77

INTRODUÇÃO

A partir da década de 90, com a formulação do Consenso de Washington e intervenções do Fundo Monetário Internacional, o Brasil buscou maior ajuste das contas públicas, através de um constante equilíbrio financeiro, a fim de garantir a sustentabilidade do setor público, bem como credibilidade e a reputação do governo brasileiro. Adotar metas e alcançar o superávit primário eram os objetivos da equipe econômica.

Nos anos 2000, foi editada a Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000, chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), cujo objetivo era estabelecer normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal, dentre elas controlar o avanço do endividamento com a fixação de regras e limites. A LRF é importante, pois fixa limites mínimos e tetos para determinadas despesas, exigindo que se criem metas para controle da dívida pública, considerando os princípios da transparência e do equilíbrio das contas.

Nesta época, o Brasil passava por um período de instabilidades na economia. Uma delas foi no ano de 2002, período eleitoral, quando o Partido dos Trabalhadores, considerado de esquerda, elegeu Luiz Inácio Lula da Silva ao posto de Presidente do Brasil. Continuidade ou mudança era a pergunta que se fazia naquele momento.

Fagnani (2011) explicita que no início do governo Lula a situação econômica do país era crítica, devido à alta taxa de juros, risco país elevado, inflação alcançando 12,5% e crescimento pífio da economia.

Outro fato importante e que afetou, em partes, a economia brasileira foi a crise *subprime* dos Estados Unidos, no ano de 2008.

Em um contexto econômico, estes fatos podem ter influências em áreas significativas de um país, como é o caso da dívida pública brasileira. Em épocas de crise, há evasão de divisas estrangeiras e isso implica em depreciação cambial, o que força o Banco Central a elevar a taxa Selic. No início dos anos 2000, grande parte da dívida era vinculada ao câmbio. Ao ocorrer a depreciação, o montante se elevava imediatamente. Mas não era só isso: ao elevar a taxa Selic, o país também sofria porque parte significativa da dívida interna era indexada a esta taxa e isso tornava o serviço da dívida ainda muito mais caro.

Para corroborar com a idéia levantada, Garcia (2005) explicou que:

A principal fragilidade da composição de nossa dívida mobiliária costumava ser a excessiva participação dos títulos públicos indexados à taxa de câmbio. No evento de crises de fuga de capitais, a depreciação cambial decorrente tornava a dívida cambial mais cara, elevando a dívida total durante o segundo semestre de 2002. Hoje, a participação da dívida cambial está quase zerada. A estratégia governamental foi plenamente bem sucedida em eliminar tal fragilidade (GARCIA, 2005. p.2).

Alguns estudos demonstram que a dívida pública sofreu positivamente grandes mudanças em relação ao tamanho, composição ou período de vencimento nos últimos anos, principalmente nos anos do governo de Lula.

Em 2010 a dívida líquida do setor público atingiu cerca de 40,20% do PIB, com alta participação da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna. Importante salientar que a composição desse endividamento se deu a partir de títulos públicos indexados a índices de preços e prefixados.

Por outro lado, o montante desse débito cresceu excepcionalmente em compasso com os encargos financeiros que são rolados. Só no ano de 2006 foram mais de 132 bilhões de reais pagos aos credores.

Para que este valor seja pago, o país realiza um esforço considerável e ajusta suas contas públicas para atingir o superávit primário. Tal esforço tem implicações em áreas sociais, pois é necessário economizar dinheiro público para o pagamento dos serviços da dívida interna. Isto implica em valores menores nas rubricas orçamentárias que sofreram desconto com o superávit primário. Na maioria das vezes, os gastos sociais da União como, por exemplo, saúde, assistência social e educação, que são assegurados pelo artigo 6º da Constituição Federal de 1988, tornam-se comprometidos.

É primordial fazer uma relação do montante que se gasta com encargos da dívida, que são destinados na sua maioria para banqueiros e grandes investidores, com o montante do orçamento transferido para os programas sociais, como o Bolsa Família, principal programa de transferência de renda do país, destinados as pessoas de baixo poder aquisitivo em situações de vulnerabilidade social.

É possível obter uma boa perspectiva desta dicotomia quando se dimensionar o quanto foi gasto para custear a dívida em relação ao que foi despendido às rubricas relacionadas ao desenvolvimento social, como saúde, educação e assistência social.

Não se trata de implementar um caráter ideológico, e a partir dele expor qualquer juízo de valor, mas sim estabelecer uma dimensão entre os compromissos assumidos (e esforço para cumpri-los) com a preocupação governamental em atender diretamente as demandas da população, sobretudo daquela que depende mais do Estado para ter seus direitos fundamentais garantidos.

CAPÍTULO I

A DÍVIDA PÚBLICA MOBILIÁRIA FEDERAL INTERNA E SEUS DESDOBRAMENTOS NO GOVERNO LULA

1 Introdução

A evolução da dívida pública vem sendo debatida tanto no meio acadêmico, quanto entre os gestores da política econômica. Recentemente, o tema foi levado ao Congresso, o que resultou na CPI da dívida pública. As teorias sobre gerenciamento da dívida são amplamente estudadas, o que faz o tema ser atual e de grande interesse para a sociedade.

O objetivo deste capítulo é analisar a composição da dívida pública mobiliária interna no período compreendido entre os anos de 2003 a 2010, dando ênfase para o montante dos gastos com encargos financeiros da dívida. Deste modo, será analisada a composição do estoque, a relação DLSP/PIB, que é um dos indicadores mais utilizados nas freqüentes análises sobre o assunto, o percentual vincendo em 12 meses, a relação de superávit primário e PIB, entre outros.

Para atingir este objetivo, o capítulo foi estruturado em cinco partes. Na primeira seção, apresenta-se uma breve discussão sobre o endividamento público. Na segunda seção, é analisada a evolução recente da dívida pública mobiliária federal interna, bem como seu prazo médio e o percentual vincendo em 12 meses. Na seção seguinte, far-se-á uma análise do indicador dívida líquida do setor público/PIB. Na quarta seção, apresenta-se a evolução e diversificação da base de investidores. Por fim, na quinta seção, demonstra-se a evolução dos juros e encargos financeiros da dívida pública mobiliária interna.

1.1 O Endividamento Público

O endividamento público é a maneira pela qual um governo adquire recursos para conseguir seu auto-financiamento, inclusive investir nos mais diversos setores da economia. Segundo nota técnica do DIEESE (2006), a dívida pública tem como objetivo financiar parte dos gastos que não são cobertos com a arrecadação de impostos.

O endividamento por meio de oferta de títulos públicos é uma alternativa que os governos têm ao invés de aumentarem suas cargas tributárias.

O Tesouro Nacional (2009) enfatiza que endividamento público pode exercer funções ainda mais amplas para o bom funcionamento da economia, auxiliando a condução da política monetária e favorecendo a consolidação do sistema financeiro.

Conceitualmente, a dívida pública federal é dividida entre a dívida pública mobiliária federal interna e dívida pública externa. São vários os conceitos relacionados à dívida, entre eles Dívida Bruta do Governo Geral¹, Dívida Líquida do Governo Geral², Dívida Líquida do Setor Público³ e Dívida Pública Mobiliária Federal Interna⁴, cada qual com suas especificações. O objeto de estudo deste trabalho é analisar o desenvolvimento da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna, cujas cifras alcançaram as casas dos trilhões de reais em 2010.

Até o ano de 2002, os títulos públicos eram emitidos tanto pelo Tesouro Nacional quanto pelo Banco Central. Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar de número 101, de 4/5/2000), o Banco Central ficou impedido de realizar a emissão de títulos da dívida pública, de acordo com o artigo 34.

Antes de 2002, segundo Caputo Silva, Carvalho e Ladeira de Medeiros (2009), o Banco Central utilizava, além dos títulos do Tesouro Nacional existentes em sua carteira, títulos próprios para fazer política monetária, levando o mercado a não detectar com clareza os objetivos de determinada emissão, prejudicando, assim, a condução tanto da política monetária quanto da política de gerenciamento de dívida.

Rocha (2009) explicita que:

A LRF proibiu a emissão de títulos em mercado pelo Banco Central. Por essa lei, a partir de 2002, o Banco Central, no âmbito da política monetária, passou a realizar operações compromissadas e definitivas exclusivamente com títulos do Tesouro Nacional registrados em seu

¹ A Dívida Bruta do Governo Geral abrange o total das dívidas de responsabilidade dos governos federal, estaduais e municipais (incluindo administração direta e indireta e o INSS) junto ao setor privado, ao setor público financeiro, ao Banco Central e ao resto do mundo.

² Dívida Líquida do Governo Geral que é a diferença entre o total de créditos e débitos dos governos federal, estaduais e municipais (incluindo administração direta e indireta e o INSS).

³ A Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) refere-se ao total das obrigações do setor público não financeiro, deduzido dos seus ativos financeiros junto aos agentes privados não financeiros e aos agentes financeiros, públicos e privados.

⁴ A Dívida Pública Mobiliária Federal Interna (DPMFi) corresponde ao estoque de títulos públicos emitidos pelo Tesouro Nacional.

ativo. Essa foi uma importante medida tomada, buscando a separação clara entre as funções de política monetária e fiscal (ROCHA, 2009. p.132).

A partir da distinção das obrigações de cada instituição, o Banco Central passou a apenas controlar a oferta monetária para determinar a taxa de juros e também o nível de preços. Enquanto que a Secretaria do Tesouro Nacional, por sua vez, ficou sendo a responsável pela administração da dívida pública interna e externa.

A partir desse marco, o Tesouro Nacional passou exclusivamente a realizar as operações de venda/compra dos títulos públicos que têm liquidez absoluta, com único objetivo de administrar as finanças do governo.

Nas palavras de Tavares (2006) “títulos públicos são tipicamente “lastreados” pela credibilidade no governo, gerando, assim, benefícios importantes na economia de um país, seja em nível de política macroeconômica, seja no financiamento dos déficits orçamentários ou no reforço a implementação e a transmissão da política monetária. Tais papéis têm plena garantia e crédito da Secretaria do Tesouro Nacional.

Os principais títulos comercializados pelo Tesouro Nacional são:

- Letras do Tesouro Nacional (LTN), que são títulos com rentabilidade definida (taxa fixa) no momento da compra. Forma de pagamento: no vencimento.
- Letras Financeiras do Tesouro (LFT), que são títulos com rentabilidade diária vinculada à taxa de juros básica da economia (taxa média das operações diárias com títulos públicos registrados no sistema Selic ou simplesmente taxa Selic). Forma de pagamento: no vencimento.
- Nota do Tesouro Nacional, série B (NTN-B): são títulos com rentabilidade vinculada à variação do IPCA, acrescida de juros definidos no momento da compra. Forma de pagamento: semestralmente (juros) e no vencimento (principal).
- Nota do Tesouro Nacional, série F (NTN-F): são títulos com rentabilidade prefixada, acrescida de juros definidos no momento da compra. Forma de pagamento: semestralmente (juros) e no vencimento (principal).

Quando se analisa a dívida pública mobiliária federal interna (DPMFi), alguns pontos principais devem ser levados em consideração. Entre eles, a composição por

indexadores, o tamanho, a estrutura de vencimentos, percentual vincendo em 12 meses, o prazo médio e os detentores dos títulos públicos.

A análise destes pontos permite ao gestor ter conhecimento da situação atual da dívida e saber se o governo conseguirá administrá-la no futuro

1.2 Evolução recente da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna (DPMFi)

Em um contexto econômico, as crises fiscais de outros países podem ter influências em áreas significativas de um país, como é o caso da dívida pública. O Brasil viveu períodos conturbados, que afetaram diretamente sua condição financeira. Em épocas de crise, muitas vezes ocorria evasão de divisas estrangeiras, o que implicava em depreciação cambial. Para tentar amenizar a situação, o Banco Central elevava a taxa Selic.

No início dos anos 2000, grande parte da dívida era vinculada ao câmbio. Ao ocorrer a depreciação, o montante se elevava imediatamente. Mas não era só isso, ao elevar a taxa Selic, o país também sofria porque outra parte e mais significativa da dívida interna era indexada a esta taxa e isso tornava o serviço da dívida ainda muito mais caro.

Isso é evidenciado no texto de Garcia (2005):

A dívida indexada a Selic é uma dívida cara e com características ruins, pois torna-se ainda mais cara durante as crises, quando o Banco Central se vê obrigado a elevar os juros para conter a fuga de capitais e a excessiva depreciação cambial. Além disso, por reverter o efeito riqueza, reduz a eficiência da política monetária (GARCIA, 2005. p.2).

Segundo Versiani (2003), nos anos anteriores ao do Governo Lula houve um aumento significativo do endividamento governamental e isso foi motivo de críticas em relação à condução da política econômica adotada pelos governos. O autor explica que a discussão do endividamento estava presente no cerne dos discursos políticos da campanha eleitoral de 2002, centradas especialmente sobre o pesado ônus que o serviço da dívida trazia para o orçamento governamental, numa situação de juros altos, restringindo a capacidade do governo de despender recursos em itens mais obviamente relacionados ao bem-estar social, como os referentes à educação ou a saúde pública.

Para mudar o perfil do endividamento e fugir deste panorama, o Tesouro Nacional adotou uma série de medidas que visaram ao longo dos oito anos diminuir a

vulnerabilidade da economia a choques externos. Uma dessas ações foi realizar um esforço para redução do volume de dívidas indexadas à variação cambial e à taxa básica de juros e aumentar significativamente a proporção de papéis com juros prefixados e indexados a índices de preços. Além disso, era interessante manter o gradual declínio do percentual de dívida vincendo em 12 meses.

O Tesouro Nacional ainda se pautou por uma política de minimização de custos de financiamento no longo prazo, de maneira a assegurar a manutenção de níveis prudentes de risco, atentando sempre para o bom funcionamento do mercado de títulos públicos.

No primeiro ano de governabilidade, Filgueiras e Gonçalves (2007) descrevem que o Governo Lula manteve a mesma linha do governo anterior, baseada no tripé: metas de inflação, ajuste fiscal permanente e câmbio flutuante.

A nova equipe política tinha pela frente um importante desafio para a administração da dívida pública brasileira, por ser um ano de mudança de governo e continuar um período de turbulência nos mercados financeiros dos países do globo. Era, então, necessária uma postura firme e transparente do governo na área fiscal e monetária.

Para solucionar o problema da transparência, a Secretaria de Tesouro Nacional lançou o Relatório Anual da Dívida Pública pela sua primeira vez em 2003. Além disso, a política adotada pelo governo possibilitou uma diminuição das taxas de juros para os mais baixos níveis já vistos na época. O câmbio permaneceu relativamente estável, o que atenuou o movimento de queda da relação entre a Dívida Líquida do Setor Público e o Produto Interno Bruto – DLSP/PIB, a Balança Comercial foi positiva, a trajetória do risco-país passou a apresentar queda, a inflação recuou e houve elevação do investimento doméstico.

Na gestão da dívida interna, o esforço de se diminuir a participação da DPMFi remunerada ao câmbio foi alcançado. Ao final de 2003, esse percentual era de 10,8%, ao passo que no ano anterior era de 22,4%.

Em relação aos títulos prefixados, o Governo Federal conseguiu aumentar a participação destes títulos, passando de 2,2% para 12,5% no mesmo período. O aumento dos títulos prefixados no total da dívida proporciona, segundo o Tesouro Nacional (RAD 2006), “maior previsibilidade à gestão da dívida pública, bem como incentiva o desenvolvimento da curva de juros doméstica”.

Recrudesceram os prazos de vencimentos de títulos como, por exemplo, as Letras do Tesouro Nacional (LTN), que tiveram os prazos dilatados para até dezoito meses.

Lançaram-se também, pela primeira vez, títulos prefixados denominados Notas do Tesouro Nacional, série F (NTN-F), com prazos de quatro anos, constituindo-se nos títulos prefixados mais longos emitidos até o ano de 2003. O percentual vincendo em 12 meses caiu de 40,7% para 35,3% (RAD 2003).

Modificações quanto às datas de vencimento de alguns títulos foram realizadas. As datas de vencimento das Letras do Tesouro Nacional foram fixadas em todo o primeiro dia do primeiro mês de cada trimestre, ou seja, janeiro, abril, julho e outubro de cada ano. Passou-se a emitir também títulos prefixados denominados Notas do Tesouro Nacional, série F com vencimento para o ano de 2008. Em relação aos títulos pós-fixados, as chamadas Letras Financeiras do Tesouro e Notas do Tesouro Nacional, série B, a emissão foi concentrada em prazos mais longos.

No ano de 2004, o que se verificou foi um Brasil com economia sólida, sob controle da inflação, manutenção do regime de câmbio flutuante, resultados bons na indústria agrícola e comércio, com geração de empregos e aumento da renda dos trabalhadores. Obteve-se queda, pela segunda vez consecutiva, da relação dívida pública/PIB corrente. Além disso, o PIB do Brasil teve um crescimento considerado pelos especialistas como “forte”.

O compromisso do Governo em aumentar a participação dos títulos prefixados na Dívida Pública Mobiliária Federal Interna e melhorar o perfil de endividamento público continuou. Em dezembro de 2004, a porcentagem chegou a 20,1. A participação dos títulos indexados à taxa SELIC declinou de 61,4% para 57,1%, no mesmo período. Por outro lado, reduziu-se em mais de 50% a participação da dívida indexada ao câmbio, diminuindo de 10,8% em dezembro de 2003 para 5,2% ao final de 2004. As emissões de títulos indexados a índices de preços, especialmente de NTN-B (indexadas ao IPCA), não só aumentaram, mas também tiveram seus prazos estendidos.

Segundo o RAD (2004) “o Tesouro Nacional realizou emissão de títulos NTN-B com prazo de até 40 anos, considerados atualmente o maior dentre todos os títulos em circulação, inclusive os da dívida externa”.

No final de 2004, o país presenciou o cumprimento das metas de melhora da composição da dívida pública, com o aumento da participação dos títulos prefixados e dos remunerados por índices de preços e queda da participação dos remunerados por taxas de juros e câmbio.

Medidas para estreitar a relação do Tesouro Nacional com o investidor também foram adotadas. Lançou-se o Programa Tesouro Direto – Doação, em que os investidores poderiam realizar contribuições para entidades filantrópicas através da doação do título ou de parcela dele.

Em 2005, todas as metas referentes a DPMFi foram atingidas, conforme ditava o Plano Anual de Financiamento (PAF 2005).

Os títulos prefixados passaram de 20,1% em dezembro de 2004 para 27,9% ao final de 2005. A participação dos títulos indexados à Selic (LFT) passou de 57,1% para 51,8%, no mesmo período. Esta diminuição já estava prevista no PAF de 2005. A participação da dívida indexada ao câmbio baixou de 5,2% para 2,7% da Dívida Pública Federal (DPF), em parte pela apreciação do câmbio e por conta da política de não se emitirem, no ano de 2005, títulos NTN-D, cuja remuneração é atrelada ao câmbio. Sem falar que a exposição cambial do país também declinou pela não emissão de títulos cambiais na dívida interna no ano de 2005. A participação dos títulos remunerados a índices de preços subiu de 14,9%, em dezembro de 2004, para 15,5%, ao final de 2005.

O cenário econômico de 2006 obteve resultados expressivos, a começar pelo desempenho da balança comercial, que registrou superávit de R\$ 46,1 bilhões.

A DPMFi continuou alterando o seu perfil, de maneira a melhorar a sua composição. A participação dos títulos prefixados passou de 27,9% no final de 2005 para 36,1%, em dezembro de 2006, ou seja, sofreu um aumento de 8,2% de 2005 para 2006. Enquanto isso, a participação dos títulos remunerados por índices de preços apresentou crescimento de sete pontos percentuais. Os títulos remunerados pela taxa Selic reduziram-se de 51,8% para 37,8%, enquanto que os títulos remunerados por índices de preços corresponderam a 22,5% do total no ano de 2006.

Importante salientar que no ano de 2006 não houve qualquer emissão de títulos indexados à variação cambial, mantendo-se, assim, essa parcela em patamares estipulados pelo PAF 2006. Além disso, corroborou para a melhora do perfil de endividamento público do país a elevação do nível de classificação de risco realizado pelas principais agências que acompanharam o Brasil ao longo do ano.

Institucionalmente, o Tesouro Nacional iniciou um trabalho para aumentar a participação de investidores estrangeiros no total da dívida interna. Para isso, editou a Medida Provisória n° 281, que mais tarde foi transformada na Lei n° 11.312, cujo objetivo

foi promover a isenção de imposto de renda para não-residentes sobre ganhos produzidos por títulos públicos federais.

Segundo o Relatório Anual da Dívida do ano de 2006:

O Tesouro vê o investidor estrangeiro como um importante parceiro para melhorar o perfil da dívida pública, devido à sua maior propensão ao risco. Por possuírem maior demanda por títulos prefixados e referenciados por índices de preços com prazo mais longo, auxiliam na consecução das diretrizes traçadas nos Planos Anuais de Financiamento, de aumentar a parcela desses títulos na composição da dívida interna e de alongar o prazo médio da mesma (RAD. 2006. p.23).

Além disso, o Tesouro Nacional continuou com suas alterações nas datas de vencimento dos títulos prefixados. A partir de outubro, as Letras do Tesouro Nacional passaram a ser emitidas com prazos de 6, 12 e 24 meses e NTN-F com prazos de 3, 5 e 10 anos.

O ano de 2007 foi marcado pelo agravamento da “crise do subprime”, de caráter financeiro, desencadeada pela quebra de instituições de crédito dos Estados Unidos, considerada pelos economistas como a pior crise depois da quebra da Bolsa de Valores em 1929. Para garantir a liquidez no mercado financeiro, os bancos centrais de todos os países tiveram que trabalhar em conjunto de modo a evitar que os problemas e os riscos se agravassem.

O Brasil trilhava um caminho de sustentabilidade econômica. Para entender a dimensão desse crescimento, é necessário explicitar que a taxa de crescimento do PIB mundial para ano de 2007 foi de 5,2%, enquanto que o PIB brasileiro chegou a 6,1%, segundo dados do IBGE. O crescimento da economia do Brasil ficou acima do crescimento da economia mundial. Tal desempenho superou as expectativas dos analistas de mercado. A agropecuária foi o setor da economia que obteve o melhor desempenho. Além disso, o consumo das famílias e a expansão do crédito dos bancos auxiliaram no desempenho do PIB.

A situação favorável da economia possibilitou a emissão, pela primeira vez, de títulos prefixados com prazo de vencimento para 10 anos. Deste modo, a NTN - F 2017 passou a ser o título prefixado da dívida interna de maior prazo, superando até mesmo a NTN - F 2014, que era até então o título mais longo.

Em termos de emissão de papéis NTN-D, a proposta do Tesouro para o ano de 2007 foi a de optar pela não emissão desse tipo de título, de forma a não expor o país às possíveis variações cambiais, decorrentes da crise do subprime.

Porém no ano de 2008, com o agravamento da crise dos EUA, o Brasil se viu em algumas situações que até então não faziam parte de sua rotina.

Continuou o ritmo de expansão da demanda doméstica, porém isso, segundo o RAD (2008), reforçava os temores de que a inflação pudesse divergir da trajetória de metas, mesmo com a expansão dos investimentos. A tendência de crescimento dos preços dos alimentos, em parte resultante da elevação dos preços das commodities alimentícias nos mercados internacionais, também contribuía para o risco de concretização de um cenário inflacionário interno menos favorável.

Ao passar dos meses, no âmbito externo, as dificuldades ocasionadas pelos efeitos da crise fizeram com que os principais bancos centrais do mundo anunciassem planos para socorrerem os seus sistemas financeiros. Ainda assim pairavam dúvidas quanto à saúde do sistema financeiro.

Internamente ganhavam destaque os preços dos alimentos, puxando a inflação para cima. Com a expectativa inflacionária à vista, o Comitê de Política Monetária (COPOM) se viu obrigado a aumentar a taxa Selic. Enquanto isso, as políticas monetárias adotadas pelos países do globo tinham como características serem expansionistas, utilizando-se de reduções nas taxas de juros.

Em relação à dívida interna, é preciso ressaltar que os princípios básicos da estratégia de financiamento do Tesouro Nacional relativa ao exercício de 2008 continuaram centrados nos seguintes pontos, segundo o RAD (2008):

I. Títulos prefixados:

- a) aumento na participação de LTN e NTN-F no estoque total da dívida pública federal em 2008;
- b) manutenção das emissões de títulos prefixados de LTN com prazos de 6, 12 e 24 meses e de NTN-F com vencimentos de 3, 5 e 10 anos;

II. Títulos remunerados a índices de preços:

- a) aumento na participação da NTN-B no estoque total da dívida pública federal em 2008;

- b) emissão de títulos com prazos de 3, 5, 10, 20, 30 e 40 anos; e
- c) a estratégia de financiamento não contemplou emissões de NTN-C;

III. Títulos indexados à taxa Selic:

- a) resgates líquidos de LFT ao longo do ano;

Com todos os problemas financeiros envolvendo as economias, o Brasil se mostrava forte e com cenário favorável para investimento. Isso ficou visível com a obtenção do grau de investimento pela agência Standard & Poor's (S&P), no mês de abril de 2008. A nota de crédito dada pela agência subiu de BB+ para BBB-.

Inegavelmente, a nova classificação, apresentada em um momento de incerteza, ratificou a posição do país como um dos importantes destinos de recursos de investidores externos que buscavam a segurança em seus investimentos de longo prazo.

Assim, o país entrou no grupo de nações consideradas de pouca possibilidade de inadimplência, refletindo a maturidade das instituições brasileiras. A partir daí, o Brasil passou a ser visto como uma economia de baixo risco para aplicações financeiras de estrangeiros.

Por isso, para muitos especialistas, o Brasil demonstrou estar preparado para enfrentar os momentos de turbulência apresentadas no mercado mundial.

Com uma economia estável, sólida e equilibrada, o país foi um dos últimos países a sentir os efeitos da crise financeira internacional e um dos primeiros a mostrar recuperação consistente. Tudo porque o Brasil tinha alcançado o equilíbrio das contas públicas, a manutenção de um sistema financeiro e monetário muito forte e redução da vulnerabilidade externa, graças à política de acumulação de reservas e à diminuição do endividamento atrelado ao câmbio.

Quanto à administração da dívida, Pedras (2009) explicita que:

Em 2008, com o agravamento da crise no mercado internacional, a política de administração de dívida adotou postura mais conservadora em termos de composição da dívida, buscando não adicionar volatilidade ao mercado. Dessa forma, observou-se, ao final do ano, redução na participação dos títulos prefixados e aumento na participação dos títulos indexados à taxa Selic. É importante, entretanto, ressaltar que, apesar da referida volatilidade, houve progresso em termos de redução de risco de refinanciamento,

com melhorias nos indicadores prazo médio e percentual vincendo em 12 meses (PEDRAS, 2009. p.68).

No final de 2008 e início de 2009, com objetivo de combater a crise e estimular ainda mais o crescimento o governo brasileiro resolveu intensificar as medidas de desoneração, com a redução do Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI) na compra de automóveis, materiais de construção e para aquisição de eletrodomésticos da linha branca, como geladeiras e fogões.

Adotou também uma política de valorização do salário mínimo nos últimos anos, através de aumentos reais e continuidade nos programas de transferência de renda, o que permitiu o aquecimento do mercado interno consumidor, capaz de garantir a permanência do crescimento da economia, mesmo ocorrendo os choques externos, como foi o caso da “crise do subprime”.

Em 2009, o financiamento do governo continuou sendo o mesmo adotado nos anos anteriores, através do aumento na participação de LTN e NTN-F, através do aumento de títulos NTN-B e através de títulos indexados à taxa Selic. Não foram emitidos NTN-F com vencimentos em 5 anos, mas sim de 4 e 8 anos, enquanto que as LFT foram emitidos títulos com prazo médio de 4,7 anos.

Externamente, o ano de 2010 foi marcado pela crise fiscal na Grécia ocasionada pelo aumento do endividamento público. Naquele país, a agência de classificação de risco S&P deu à Grécia a pior nota de risco do mundo. Na verdade, a Grécia gastou mais do que podia na última década e acabou por deixar a sua economia refém da crescente dívida.

A crise da Grécia contagiou mercados vizinhos da Europa, como os de Portugal, Itália, Irlanda e Espanha, gerando novas ondas de incertezas e medo de possíveis moratórias no cenário mundial. No mês de maio de 2011, a União Européia (UE) anunciou, um acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), de pacote de ajuda financeira ao país.

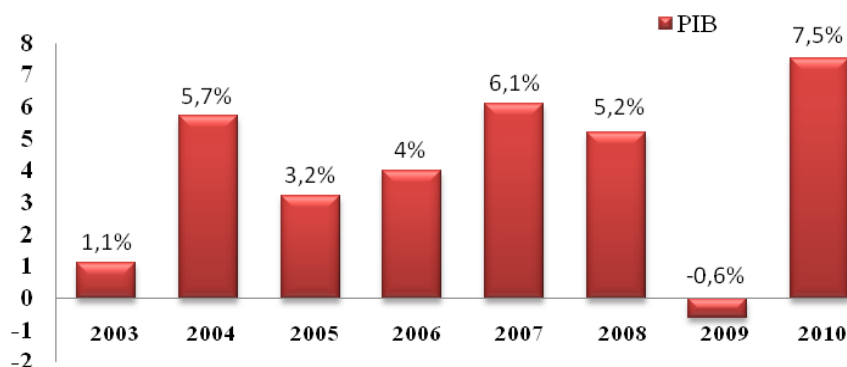
As conseqüências da crise lá fora, não afetaram o Brasil. O oitavo ano do Governo de Lula confirmou as expectativas em relação à economia brasileira. Segundo o RAD (2010):

O país apresentou uma recuperação consistente e se posicionou na vanguarda do crescimento do PIB mundial, com desempenho superior à média dos países desenvolvidos e compatível com o das principais nações emergentes, hoje grandes responsáveis pelo

crescimento da economia global. A política econômica promoveu um crescimento sustentável sem desequilíbrios macroeconômicos, com a inflação sob controle e com solidez fiscal. A retomada da atividade econômica ocorreu pela expansão do crédito e pelo crescimento vigoroso da demanda interna. O dinamismo atual da atividade contribuiu não só para queda acentuada da taxa de desemprego, que alcançou os menores índices desde que a série foi criada, em março de 2002, como também para a manutenção do nível de formalização do emprego em um patamar elevado. Os investimentos voltaram a se acelerar a partir de 2010, sendo o BNDES e o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC responsáveis por grande parte dessa retomada (RAD. 2010. p.5).

No Brasil, pode-se dizer que a retomada da atividade econômica mostrou-se forte e consistente. O crescimento do PIB foi o maior no período analisado, chegando a 7,5%, como pode ser visto no gráfico 01:

Gráfico 01 - Variação percentual real do PIB



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE

No âmbito político-econômico, é importante salientar que, em outubro de 2010, a eleição da candidata do governo, Dilma Rousseff, para a Presidência da República não trouxe impactos sobre as expectativas para a economia em 2011.

Quanto ao perfil da dívida pública brasileira, pode-se afirmar que assumiu ao longo desses oito anos de governo Lula um padrão mais saudável.

É importante salientar que a Dívida Pública Mobiliária Federal Interna é relevante não somente pelo seu tamanho, mas principalmente pela rolagem da dívida pública, que é feita em leilões tradicionais⁵, leilões de troca⁶ e leilões de resgate antecipado⁷.

⁵ Leilões Tradicionais têm como principal função o refinanciamento da Dívida Pública Federal por intermédio da emissão de títulos públicos prefixados e indexados à taxa de juros Selic e ao IPCA.

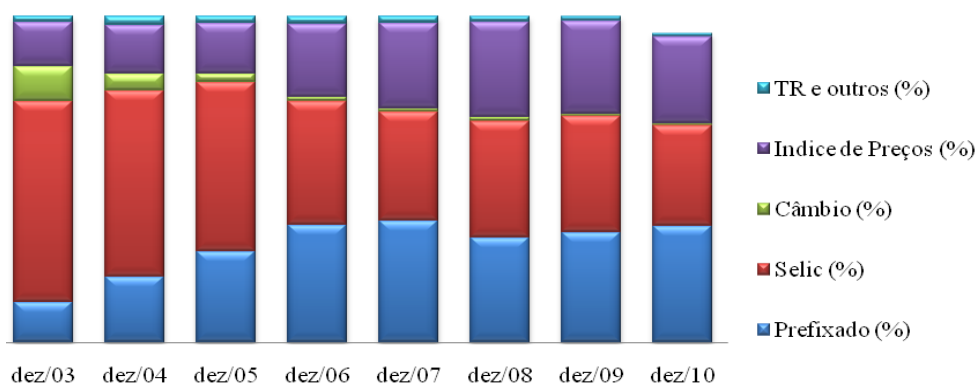
No ano de 2010, as periodicidades dos leilões se deram, conforme demonstrado na tabela 01:

Título	Tipo de Leilão		
	Tradicional	Troca	Resgate Antecipado
LTN	semanal	trimestral	-
NTN-F	semanal	eventual	Mensal
NTN-B	quinzenal	mensal	Mensal
LFT	quinzenal	trimestral	-

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – PAF 2010

O gráfico 02 mostra um melhoramento na composição da dívida mobiliária interna. Em particular, pode-se constatar que houve redução dos papéis atrelados ao câmbio e à Selic, e o avanço dos títulos pré-fixados e vinculados a algum índice de preços.

Gráfico 02 - Composição do Estoque da DPMFi

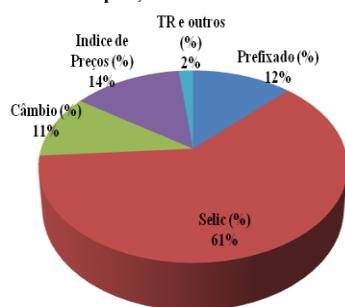


Ainda sobre a composição, o Tesouro Nacional divulgou anualmente, através de seus relatórios, a quantidade de títulos em poder do público. Deste modo, a porcentagem ficou assim definida:

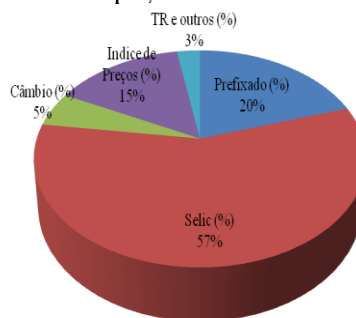
⁶ Leilões de Troca consistem primordialmente na permuta de títulos mais curtos por outros mais longos, com o objetivo de alongar ou melhorar o perfil da dívida.

⁷ Leilões de Resgate Antecipado permitem assegurar liquidez ao detentor do papel.

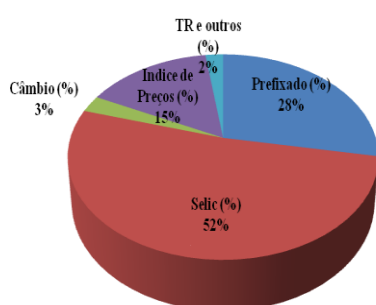
Composição em dezembro/2003



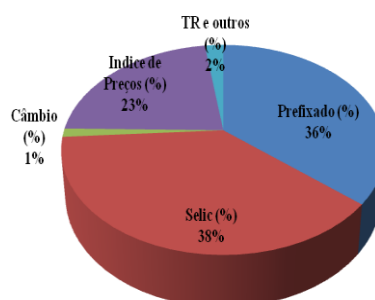
Composição em dezembro/2004



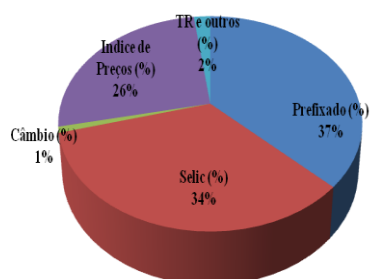
Composição em dezembro/2005



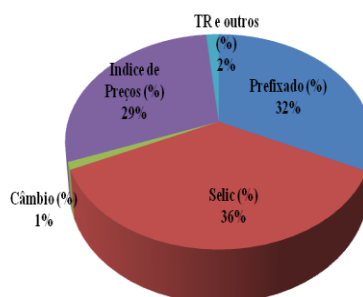
Composição em dezembro/2006



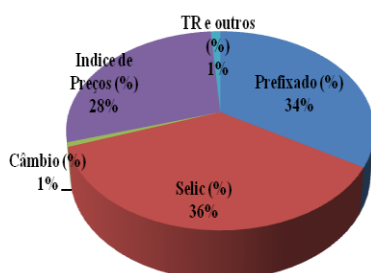
Composição em dezembro/2007



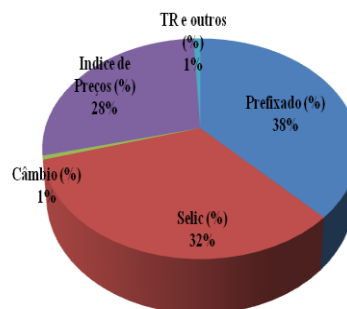
Composição em dezembro/2008



Composição em dezembro/2009



Composição em dezembro/2010

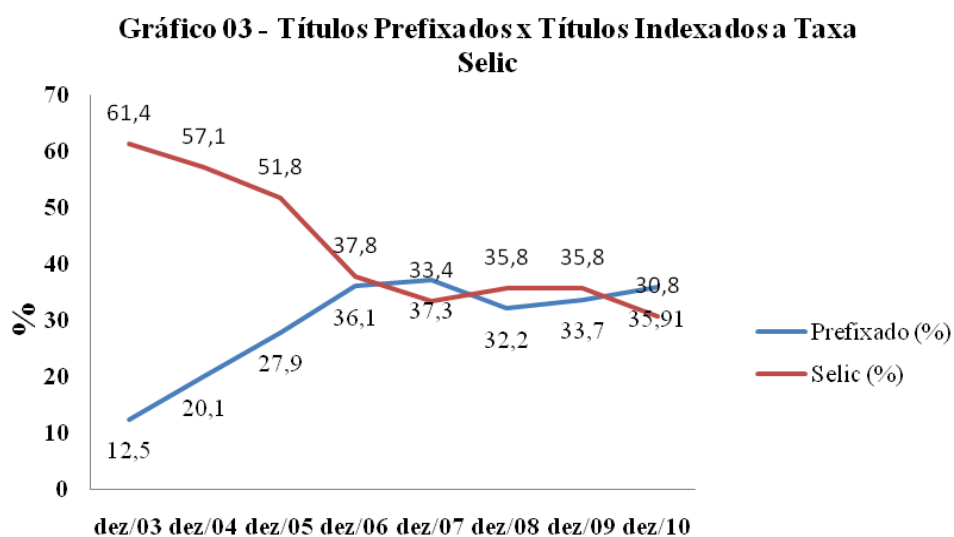


Para melhor visualização, utiliza-se o gráfico 03 para comparar apenas os títulos prefixados e os títulos remunerados a taxa Selic. Nota-se que há uma tendência de queda dos títulos indexados a Selic e uma tendência de aumento dos títulos dos títulos prefixados, corroborando com a Política adotada pelo Tesouro Nacional.

Barreto (2010) explicita que:

Após as eleições, a retomada da confiança pelos agentes econômicos associada a uma perspectiva de manutenção ou redução dos juros internos impulsionaram um forte crescimento dos títulos pré-fixados até o início de 2007 (BARRETO, 2010,p.23).

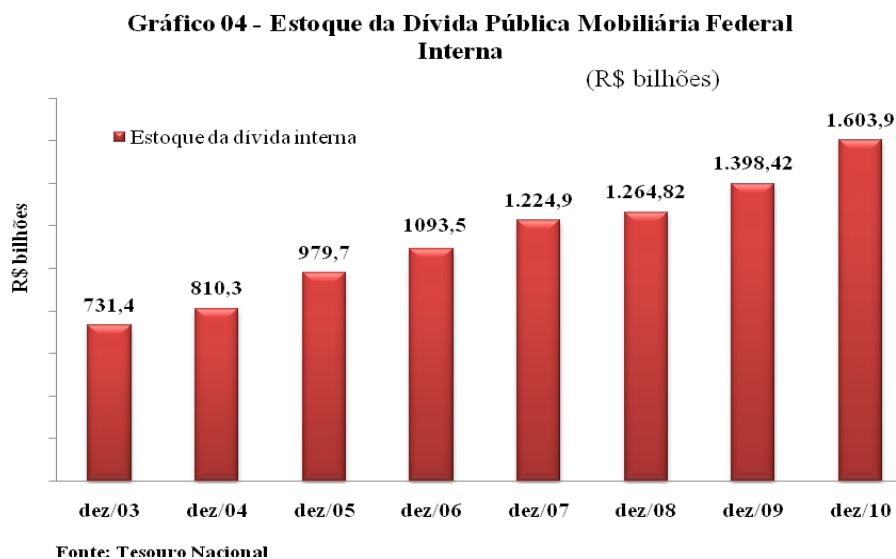
Com as incertezas do cenário mundial em 2007 e 2008, notadamente ocorreu o aumento de emissões de títulos vinculados a taxa SELIC.



Fonte: Tesouro Nacional

De um lado houve a melhora na composição, porém o estoque da dívida interna apresentou crescimento explosivo ao longo dos oito anos. O maior incremento da dívida pública ocorreu, em especial, nos anos 2009 e 2010.

O gráfico 04 demonstra a evolução dos dados em bilhões.



Segundo levantamento realizado junto a Secretaria do Tesouro Nacional, a Dívida Pública Mobiliária Federal Interna - DPMFi cresceu 10,8% em termos nominais, evoluindo de R\$ 731,4 bilhões, em dezembro de 2003, para R\$ 810,3 bilhões ao final do ano.

Enquanto que, de dezembro de 2004 para dezembro de 2005, a DPMFi cresceu 20,9% evoluindo de R\$ 810,3 bilhões para R\$ 979,7 bilhões. Segundo o Tesouro Nacional (2009), o aumento se deu por causa da maior demanda por títulos.

De dezembro de 2005 a dezembro de 2006, o aumento foi de 11,6%, devido, principalmente, à incorporação de juros ao principal da dívida pública. No ano de 2007, a Dívida Pública Mobiliária Federal Interna – DPMFi passou de R\$ 1.093,5 bilhões para R\$ 1.224,9 bilhões, ou seja, recrudescceu em 12%.

De dezembro de 2007 a dezembro de 2008, o percentual de aumento foi de apenas 3,25%, o menor valor em oitos anos. Enquanto que de dezembro de 2008 a final do ano de 2009 o estoque da dívida interna subiu 10,56%. Finalmente, de 2009 a 2010, o percentual de aumento foi de 14,69%.

A título de comparação, no período de dezembro de 2003 a dezembro de 2010, a Dívida Pública Mobiliária Federal Interna apresentou uma elevação considerável, chegando ao patamar de 119,29%.

1.2.1 Prazo Médio da Dívida Pública Federal Interna

O prazo médio é o prazo que calcula o tempo médio de permanência dos títulos em circulação. Quanto mais longo for o prazo médio, melhor para a gestão da dívida interna. É importante ressaltar que o Tesouro Nacional realiza o monitoramento regularmente deste indicador.

No final de 2004 foi sancionada a Lei 11.033, de 21 de dezembro de 2004, que alterou a tributação do mercado financeiro e de capitais e definiu um novo critério de alíquotas para imposto de renda (IR).

O objetivo era ter uma tributação decrescente para títulos com prazos maiores. Antes da lei, a única alíquota existente era a de 20%. A partir de 2004, criaram-se faixas de tributação, conforme o tempo de permanência de títulos nas mãos dos investidores. Tais faixas passaram a variar de 15% a 22,5%. A tabela abaixo demonstra os prazos e as alíquotas incidentes nas aplicações em títulos públicos:

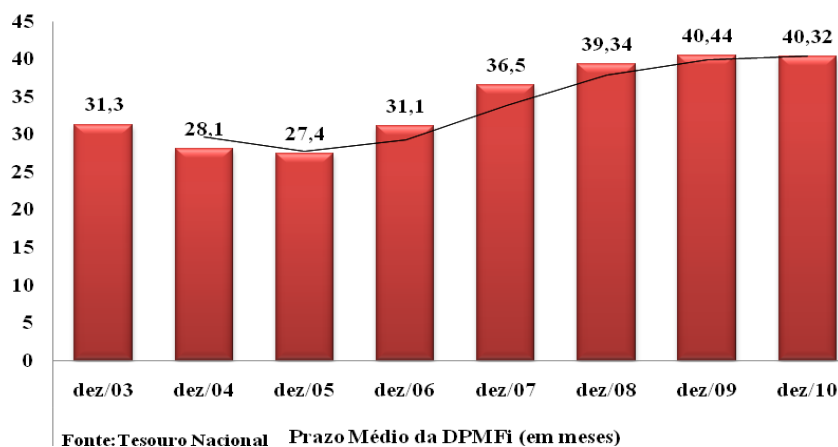
Tabela 02 – Faixas de tributação incidentes nas aplicações em títulos públicos

Tempo de Carregamento	Antes da lei 11.033/2004	A partir da lei 11.033/2004
Até 6 meses	20,00%	22,50%
De 6 a 12 meses	20,00%	20,00%
De 12 a 24 meses	20,00%	17,50%
Acima de 24 meses	20,00%	15,00%

Portanto, pode se afirmar que a sanção da Lei 11.033/2004 teve por finalidade estimular o alongamento dos prazos da dívida pública.

A estruturação da dívida com papéis de longa maturidade minimiza o risco de rolagem da dívida. Pode-se afirmar que os títulos curtos aumentariam o risco de refinanciamento. Assim, há por parte do Governo Federal a iniciativa de aumentar o prazo médio da dívida.

O gráfico 05 demonstra a evolução do prazo médio da DPMFi, em meses, no período analisado. Como pode ser notado há um considerável aumento do prazo médio que passa de 27,4 meses em dezembro de 2005 para 40,32 meses em 2010, ou seja, um aumento de 47,15%.

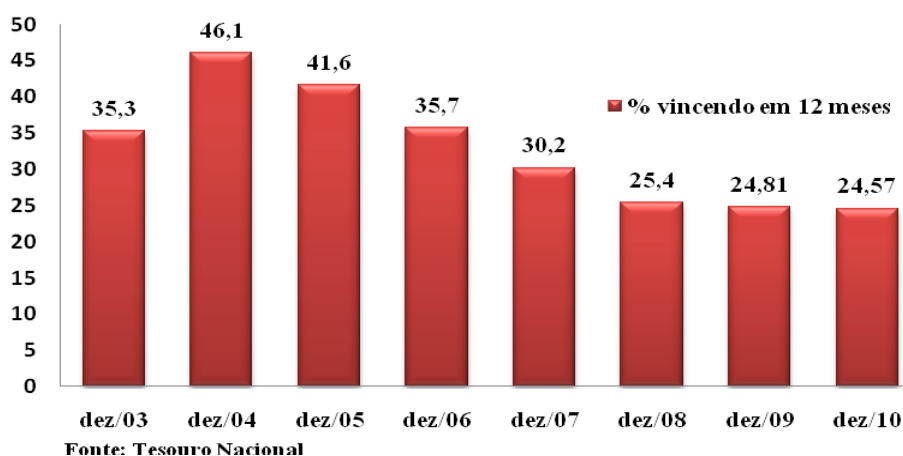
Gráfico 05 - Prazo Médio da DPMFi (em meses)

1.2.2 Percentual da DPMFi vencendo em 12 meses

O percentual vencendo em 12 meses indica a proporção do estoque da dívida que deverá ser honrada no curto prazo.

Houve uma diminuição do percentual vencendo da dívida pública mobiliária federal interna ao longo dos oito mandatos do Governo Lula. Isso ocorreu porque o Tesouro Nacional adotou estratégias para melhorar o perfil da dívida, com maior participação de títulos prefixados e com prazos mais longos.

Deste modo, é possível afirmar que a maior parte da dívida mobiliária federal interna está concentrada no médio e longo prazo, resultado do esforço do Governo em alongar os prazos da dívida.

Gráfico 06 - Percentual vencendo em 12 meses

Desde dezembro de 2005, há uma queda considerável da porcentagem alcançando o seu menor valor em dezembro de 2010, com 24,57%.

1.3 Dívida Líquida do Setor Público/PIB

A Dívida Líquida do Setor Público/PIB é o principal indicador de endividamento utilizado pelo governo brasileiro para decisões de política econômica.

Teoricamente, a DLSP é dada pela soma total da dívida bruta do setor público (União, Estados, Municípios e estatais) subtraindo-a das disponibilidades em moeda nacional ou estrangeira (caso das reservas líquidas internacionais).

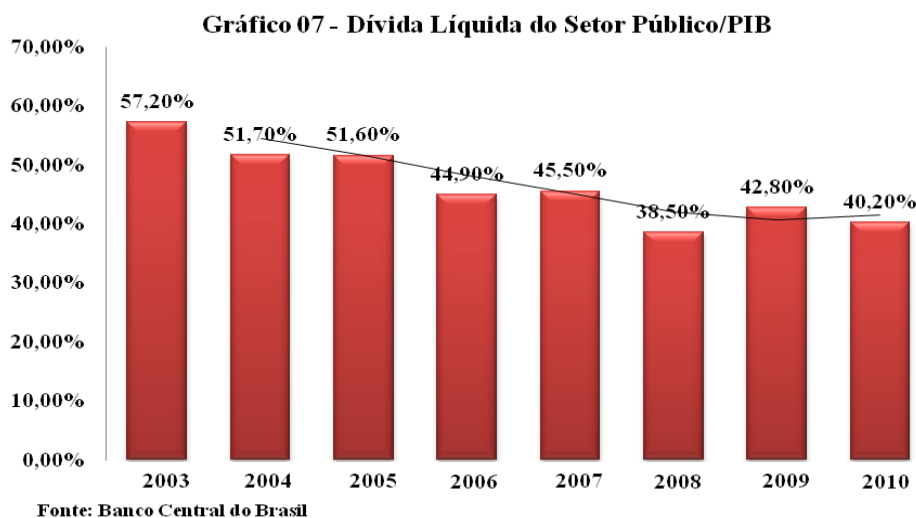
Esse indicador reflete de maneira mais adequada o esforço fiscal realizado pelo governo, conhecido essencialmente por ser um indicador de sustentabilidade da dívida. O Tesouro Nacional (2009) explica que a dívida é dita como “sustentável” quando o valor presente do fluxo futuro de receitas menos despesas do devedor é suficiente para pagar tudo o que está contratualmente definido.

Há por parte do Governo Federal um esforço em manter a relação DLSP/PIB em trajetória descendente ao longo do tempo e, para que isso ocorra, é necessário controlar os gastos públicos, reduzindo o peso das despesas primárias do setor público em relação ao PIB.

MACHADO (2007) lembra que:

No caso de um país ter uma relação dívida/PIB considerada relativamente elevada pelos investidores, haveria, portanto, duas possibilidades de seu governo baixar esse número: obter resultados primários para o pagamento dos serviços e do montante da dívida, de forma a diminuir o numerador, ou incentiva o crescimento do PIB por meio de outras políticas, de forma a aumentar o denominador (MACHADO, 2007. pg.29).

Como apresentado abaixo, o Brasil vem apresentando declividade do indicador. Desde 2006, os valores percentuais estão abaixo dos 50%.



Em 2003 a DLSP atingiu 57,2%. A partir de 2004, inicia-se uma trajetória decrescente, devido ao maior superávit primário e principalmente pela valorização cambial ocorrida no período.

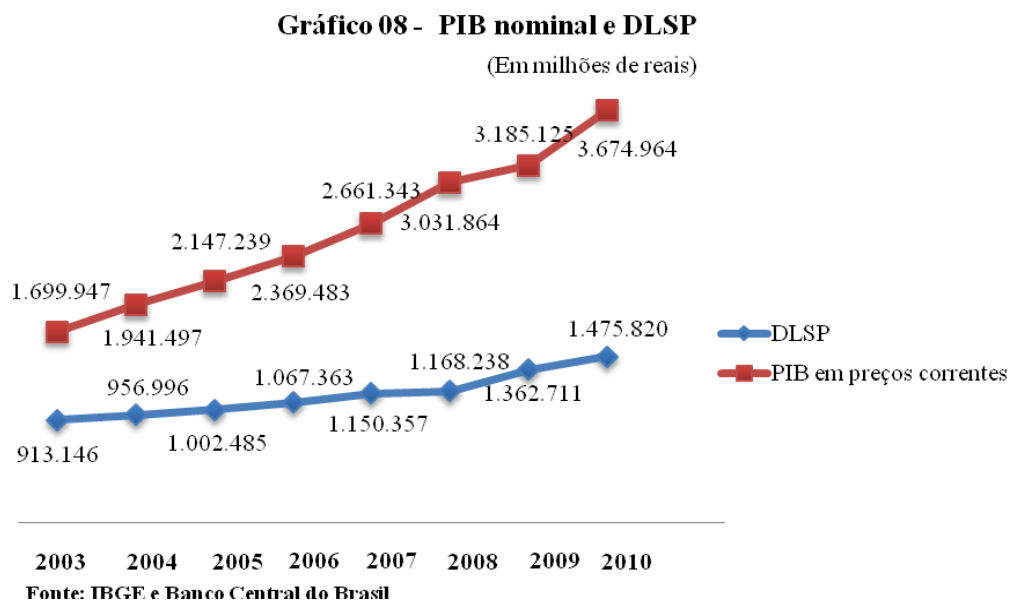
No final do ano de 2004, a dívida líquida do setor público em relação ao PIB (DLSP/PIB) medida pelo Banco Central caiu de 57,2%, em dezembro de 2003, para 51,7% do PIB, segundo o RAD 2004. Com a diminuição verificada, houve sim uma melhora expressiva do indicador, resultado este obtido por uma série de fatores favoráveis, entre eles o crescimento do PIB, superávit primário elevado e valorização cambial.

Em 2005, a posição da dívida líquida do Setor Público sobre o PIB chegou a 51,6%, porém, no ano seguinte, a relação foi significativamente reduzida de 51,6% para 44,9% (posição ao final de 2006). Já no ano de 2007 o percentual baixou mais ainda chegando ao patamar de 45,5% do PIB. Nos anos seguintes (2008, 2009 e 2010), o indicador chegou a 38,5%, 42,8% e 40,2% do PIB, respectivamente.

Segundo Mendonça, Pires e Medrano (2008):

A partir de 2003 tem início um processo de mudança na combinação entre risco e custo. A elevação da participação dos títulos prefixados e indexados aos índices de preços, bem como o processo de acumulação de reservas internacionais, elevou o custo da dívida pública, mas assegurou uma redução do risco sistêmico incidente sobre a dinâmica da DLSP – que com o aprofundamento do ajuste fiscal (isto é, com o aumento da meta de superávit primário) começa a experimentar um processo de redução consistente (MENDONÇA, PIRES E MEDRANO, 2008. p.26).

O gráfico 08 expressa os valores nominais tanto do PIB, quanto da dívida líquida do setor público, nos anos de 2003 a 2010. Como se observa, uma das causas que leva a diminuição da relação DLSP/PIB é o aumento expressivo do produto interno bruto.



Khair (2006) ressalta que a evolução da Dívida Líquida do Setor Público/PIB depende do resultado primário das contas do Governo, ou seja, receitas menos despesas, da taxa média ponderada de juros líquidos de receitas financeiras do conjunto de todas as dívidas do setor público, da inflação e da liquidez da economia. O autor ainda lembra que a evolução será tanto melhor quanto maiores forem estes componentes, inclusive o PIB, à exceção da taxa de juros que, quanto menor for, melhor para a queda da DLSP/PIB.

Para corroborar com esta idéia, Machado explica (2007) que:

Se o governo tem um superávit primário suficiente para pagar todos os juros da dívida e ela se mantiver estável, o comportamento da dívida relativa dependerá exclusivamente do comportamento da economia, medido pelo PIB. Caso esse produto interno cresça, a dívida em relação ao PIB tende a diminuir (MACHADO, 2007. p.15).

O superávit primário do setor público consolidado é o quanto de receita a União, os Estados, os municípios e as empresas estatais conseguem economizar, sem considerar os gastos com os juros da dívida pública. Por meio do resultado, é possível avaliar o esforço

do governo em buscar o equilíbrio de suas contas. Como dito, caso o setor público gaste menos do que arrecade, desconsiderando a apropriação de juros sobre a dívida existente, haverá um superávit primário. Se, no entanto, o governo gastar mais do que arrecada, excluindo-se a parcela dos juros, haverá um déficit primário das contas públicas.

O superávit primário do setor público é um dos principais termômetros observados pelos investidores estrangeiros para medir a capacidade de um país pagar os credores em dia. Segundo Ripardo, em artigo publicado no Jornal “Folha de São Paulo”, no ano de 2004, quanto maior o superávit, maior será o corte nos gastos públicos, ou maior será a arrecadação de impostos por parte do Governo.

O resultado do superávit primário pode ser obtido aumentando-se a arrecadação de impostos e realizando maiores cortes nos gastos previstos no orçamento público.

Se o Governo arrecadar mais do que gasta, haverá uma sobra que poderá ser utilizada para pagar os juros da dívida. Obter o superávit primário é importante, pois ele é uma maneira de conter o aumento do endividamento no futuro. Caso o governo não tenha resultados primários suficientes à manutenção de seu volume, o endividamento tende a aumentar.

Interessante ressaltar que, desde 1999, o Governo Federal adotou uma série de medidas para equilibrar as contas do setor público. Foi uma tentativa de estabilizar a relação entre a dívida líquida do setor público e o PIB.

Segundo o Relatório Anual da ANDIMA, em 2003 o governo do PT ratificou o compromisso em manter a meta de superávit primário de 4,25% do PIB até 2006.

O Banco Central divulgou anualmente os resultados atingidos em relação ao superávit primário. Em 2003, o resultado somou 4,25% do PIB. No ano seguinte, alcançou 4,59% do PIB (R\$ 81.112 bilhões) e, em 2005, 4,83% (R\$ 93.505 bilhões).

No ano de 2006, o superávit primário foi de 4,32% do PIB, superando a meta de 4,25% do Produto Interno Bruto (PIB). Segundo o Banco Central, o Governo conseguiu economizar R\$ 90.144 bilhões.

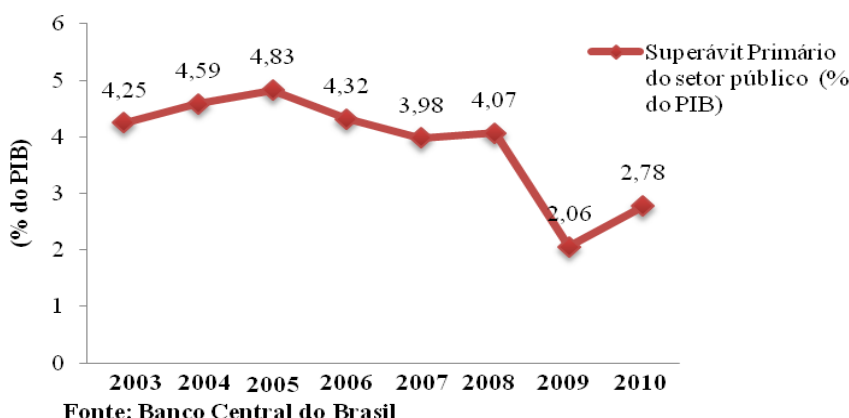
Já no ano de 2007, o superávit primário somou R\$101.606 bilhões de reais, equivalente a 3,98% do PIB. Inicialmente, a meta prevista para este ano era de 4,25 % do PIB. Com a divulgação de novos números previstos para o PIB, conseqüentes da alteração na metodologia de cálculo do IBGE, o governo alterou a meta de 4,25 % para 3,8%.

No ano de 2008, o Banco Central apresentou sua meta para o indicador, sendo de 3,8% do PIB. Na apuração, o resultado chegou a R\$ 118 bilhões em 2008, ou seja, 4,07% do PIB.

Já no ano de 2009 o superávit primário ficou em R\$ 64,518 bilhões, o que equivale a 2,06% do Produto Interno Bruto, considerada até então o pior desempenho da série histórica, com início em 2001.

A meta para o ano de 2010 era de 3,1% do PIB, porém o Governo não conseguiu atingi-la. No final do ano, o valor apurado foi de R\$ 101,696 bilhões, ou seja, o equivalente a 2,78% do PIB.

Gráfico 09 - Superávit Primário do setor público
(% do PIB)



1.4 Diversificação de investidores

Atualmente, os conglomerados financeiros⁸ são os maiores detentores da DPMFi em poder do público, seguidos por investidores institucionais⁹.

O Tesouro Nacional vem tentando mudar o perfil dos investidores ao longo dos anos. No início do mandato, o Governo Lula realizou um esforço para alcançar uma gama maior de investidores físicos e ampliar o acesso ao programa de vendas direta de títulos públicos pela internet conhecido como Tesouro Direto. Essa política era uma maneira de

⁸ Entendem-se como conglomerados financeiros os bancos, tesourarias, corretoras, gestoras de ativos, seguradoras e administradoras de planos de previdência, dentre outras instituições, segundo o Tesouro Nacional (2009).

⁹ Entendem-se por investidores institucionais os fundos de investimentos dos segmentos previdência complementar (Prev. Comp.), seguradora, sociedade capitalização (Soc. Capital), fundos clubes, outros fundos.

permitir que cada brasileiro financiasse diretamente as ações e investimentos do Governo Federal, de modo a diversificar o tipo de investidor.

A atração desse tipo de investimento se dá pelo fato de que a aplicação em títulos públicos constitui em um “porto seguro” para a maioria dos investidores e o valor mínimo de investimentos é pequeno, ou seja, apenas 0,2 do valor de um título ou R\$100,00 (cem reais).

Em economia, a aversão ao risco faz com que os investidores procurem ativos de menor risco e por ter uma garantia na rentabilidade, os investidores aumentam a demanda por títulos públicos.

Como medidas do lado da demanda, o Tesouro Nacional procurou, em termos gerais, a ampliação e a diversificação da base de investidores. A valorização do Programa Tesouro Direto – venda de títulos diretos ao público pela internet – também se destacou em 2003. Em particular, houve um aumento significativo nas vendas de títulos e no número de investidores cadastrados no programa (RAD 2003. pag 10).

O esforço para diversificação do número de investidores é presente na maioria dos relatórios ou documentos oficiais divulgados pelo Tesouro Nacional. Para corroborar com a idéia, BITTENCOURT (2009) explicita que:

A gestão da dívida pública no Brasil tem buscado, ao longo dos últimos anos, ampliar e diversificar sua base de investidores, bem como aprimorar cada vez mais sua relação com cada um dos grupos detentores de seus títulos (BITTENCOURT, 2009. p.383).

Em 2003, o volume diário negociado em média de títulos públicos aumentou aproximadamente 98%, recrudescendo de R\$5,2 bilhões em janeiro para R\$ 9,8 bilhões em dezembro, segundo o RAD (2003). No ano seguinte, como foi dito, abriu-se a possibilidade para que os investidores pudessem doar para entidades, sem fins lucrativos, cadastradas junto ao Ministério do Desenvolvimento Social parte da remuneração dos títulos comprados através do Tesouro Direto.

Ainda em 2004, o Governo Federal lançou o Programa Tesouro Direto, cujo número de investidores ultrapassou em mais de 32 mil pessoas cadastradas. Tais investidores podiam financiar o Governo a partir de aplicações de no mínimo R\$ 200 e máximo de R\$ 200 mil.

Segundo o RAD (2004) no mês de dezembro de 2004 o Tesouro Direto bateu o recorde de vendas em termos financeiros, atingindo a cifra de R\$ 39,8 milhões, quando no mês de pico de 2003 (setembro) foram vendidos R\$ 33,5 milhões em títulos.

Como dito, a Medida Provisória nº 281, transformada mais tarde na Lei nº 11.312 promoveu a isenção de imposto de renda para não-residentes sobre ganhos produzidos por títulos públicos federais. Isso fez com que o aumentasse o numero de investidores estrangeiros no país. Segundo o MINISTÉRIO DA FAZENDA (2011):

Apesar da turbulência financeira mundial, a participação de investidores que não moram no Brasil no estoque da dívida pública passou do patamar de 6% em 2008 para quase 12% em 2011. A curva é ascendente desde fevereiro de 2002, quando a participação de não residentes no estoque da dívida era inferior a 2% (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2011).

Considerando a crescente do número de investidores no Tesouro Direto ao longo dos anos do Governo Lula, as vendas de títulos públicos pelo Tesouro Direto chegaram a 2009, segundo o RAD, a R\$ 1.562,56 milhões, ou seja, um aumento de 0,27% em relação ao volume vendido em 2008, constituindo o melhor resultado desde 2003.

Além disso, 28.719 novos investidores se cadastraram no Tesouro alcançando um total de 174.658 investidores, apenas no ano de 2009, enquanto que no ano de 2010 o estoque negociado, segundo o RAD (2010) atingiu R\$ 4.653 bilhões e o programa de venda de títulos a pessoas físicas pela internet alcançou o numero recorde de 214.657 investidores como pode ser comprovado no gráfico abaixo:



O aumento consistente no número de investidores cadastrados ao longo dos anos é reflexo da consolidação do Programa Tesouro Direto como ótima oportunidade e opção para quem quer investir tendo um baixo custo, liquidez e principalmente alta rentabilidade.

1.5 Juros e Encargos financeiros da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna

Vários são os trabalhos que descrevem o avanço na administração da dívida pública interna, em relação à composição, prazos, vencimentos, entre outros. Por outro lado, muitos autores criticam o montante de recursos públicos que o Governo Federal gasta anualmente com a rolagem da dívida.

São juros sobre juros que fazem com que o montante da dívida pública cresça indistintamente. Somam-se a isso os enormes encargos financeiros derivados da rolagem da dívida. Inegavelmente, os valores são altos e estes consomem grande montante de recursos do Orçamento da União.

Fonseca Neto e Teixeira (2006) explicitam que o objetivo tradicional do gerenciador da dívida pública é minimizar os seus encargos financeiros.

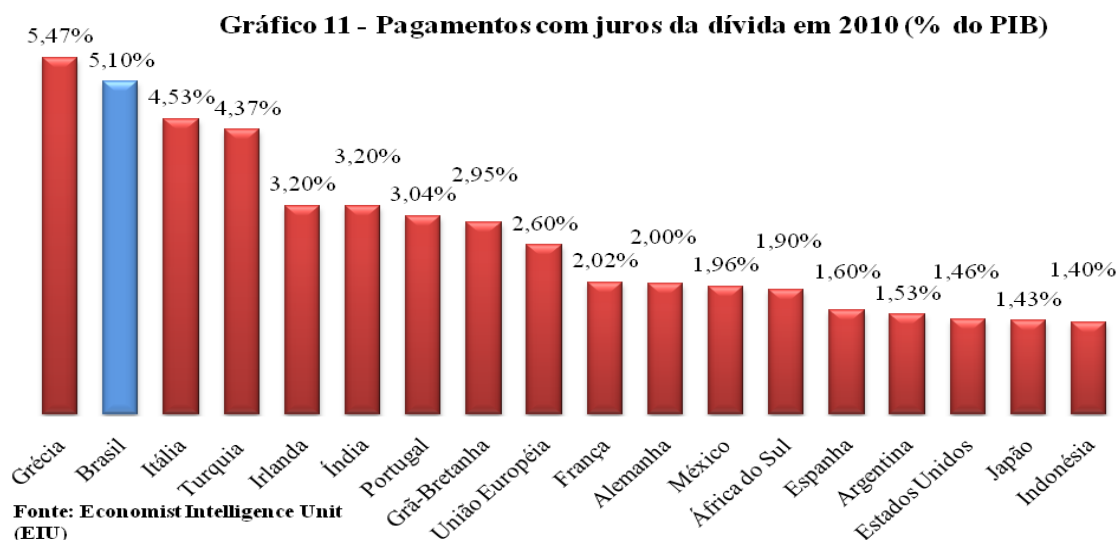
Em uma matéria divulgada pela Folha de S. Paulo no ano de 2004, Mendonça de Barros levantou a questão dos gastos com juros da dívida. Na oportunidade, o economista ressaltou:

Aproveito este momento criado pela entrevista de FHC para iniciar uma reflexão sobre a dívida interna e sua relação com a questão do crescimento econômico. Embora a dimensão da dívida pública no Brasil - cerca de 60% do PIB - não seja exagerada, o custo de seu serviço é desproporcionalmente elevado (MENDONÇA DE BARROS, 2004).

Como observado, o serviço da dívida é composto tanto pelos juros pagos aos credores quanto aos encargos financeiros decorrentes da rolagem da dívida pública em mercado e do Banco Central.

A tradição brasileira de manter altas taxas básicas de juros gera gastos/custos para o serviço da dívida. O fato de encabeçar a lista dos maiores juros do mundo proporciona um outro patamar de destaque. Segundo matéria jornalística veiculada no site da BBC Brasil, em 29 de julho de 2011, o peso de juros sobre dívida brasileira é o maior entre os países do

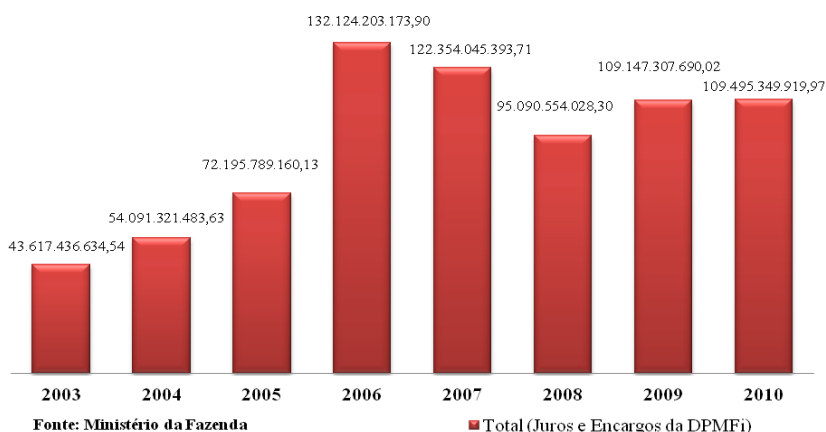
G20¹⁰. O serviço da dívida brasileira consumiu, em 2010, 5,1% do PIB do país, proporção inferior apenas aos 5,47% do PIB gastos pela Grécia, como verificado abaixo:



Barrocal (2011) vai mais longe e explica que o Brasil já gastou com juros da dívida pública R\$ 947 bilhões desde que o chamado superávit primário começou a ser praticado, em dezembro de 1998. Em 150 meses, o Estado brasileiro usou R\$ 200 milhões por dia do que arrecadou com tributos para transferir aos credores da dívida.

O Ministério da Fazenda divulga ano a ano o valor correspondente pago com o serviço da dívida. O gráfico 12 dá a dimensão dos valores, em reais, do total de juros e encargos da DPMFi.

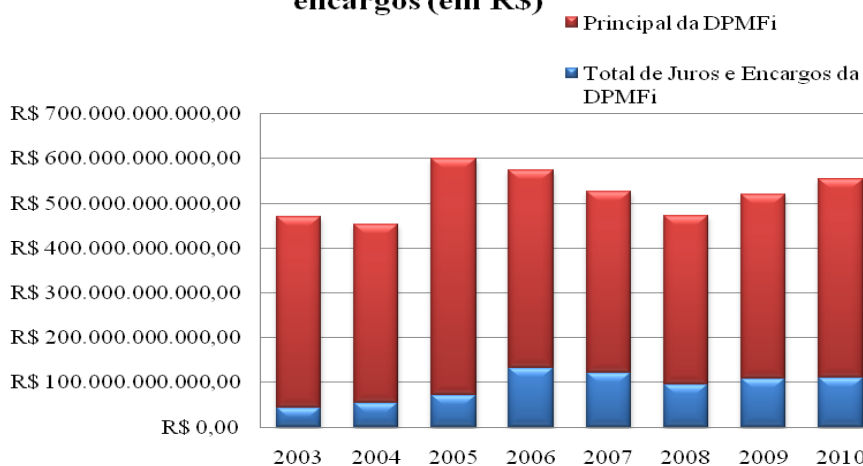
¹⁰ O G20 financeiro congrega ministros de Economia e presidentes de bancos centrais das grandes economias desenvolvidas e emergentes, dentre elas: Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, França, Alemanha, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Rússia, Arábia Saudita, África do Sul, Coreia do Sul, Turquia, Reino Unido, Estados Unidos e União Européia.

Gráfico 12 - Total de juros e encargos da DPMFi (em R\$)

Em setembro de 2010, o chefe do Departamento Econômico do Banco Central, Altamir Lopes, em entrevista concedida ao Jornal “O Estadão” explicou que o pagamento de juros aumentou nos últimos anos (2008, 2009 e 2010) por uma série de fatores, dentre eles, a apropriação de juros à dívida pública, elevação da participação de títulos prefixados e a inflação.

Quanto ao período analisado, o ano de 2006 foi o ano em que mais o país realizou pagamento de juros e encargos. O montante chegou a ultrapassar os R\$132bi, seguidos de 2007, cujo montante chegou a mais de R\$122 bilhões.

O gráfico 13 demonstra a participação dos juros na dívida pública interna. Esta é uma maneira de comparar o montante do principal da DPMFi com o total de juros e encargos.

Gráfico 13 - Principal da DPMFi e total de juros e encargos (em R\$)

No ano de 2005, o total com juros e encargos da DPMFi, juntamente com o total do principal resultou na cifra de R\$ 599.524.238.787,17. O valor foi considerado o maior no período 2003-2010.

As linhas acima mostraram que a relação entre dívida pública e PIB pode ser considerada atualmente como segura para o Brasil. Se consideramos algumas economias como, por exemplo, Estados Unidos, Japão e outras economias da União Européia a situação brasileira é um pouco confortável.

Por outro lado, o custo da dívida não pode ser definido como tão confortável como a relação dívida/PIB. O Brasil consome a elevada quantia de 5,1% do PIB para custear o serviço da dívida, isso o coloca na não meritória segunda posição entre os países do G20.

CAPÍTULO II

AS POLÍTICAS SOCIAIS NO GOVERNO LULA

2 Introdução

O objetivo do segundo capítulo é dimensionar os gastos das principais rubricas do orçamento do Governo Federal voltadas para as políticas sociais no período de 2003 a 2010. Entende-se por políticas sociais as ações governamentais desenvolvidas por meio de programas que proporcionam a garantia de direitos e condições dignas de vida ao cidadão de forma equânime e justa.

As áreas estudadas neste trabalho, que fazem um contraponto com o capítulo inicial, são educação, saúde e assistência social, pela importância de cada uma delas e para se chegar a uma análise mais aprofundada do montante de recursos que são empregados nestas pastas. Analisar-se-á ainda a evolução de programas como, por exemplo, o Bolsa Família, que é tido hoje como o maior programa de transferência de renda do país na atualidade.

Para se atingir o proposto, o capítulo foi estruturado em duas partes. A primeira seção faz uma análise sobre Políticas Sociais. A segunda explicita a evolução das áreas: educação, saúde e assistência social no período analisado.

2.1 Um panorama das Políticas Sociais no Brasil de hoje

O Estado, em todas as suas esferas constituídas, tem a função de arrecadar recursos e empregá-los no atendimento das necessidades da sociedade. Além disso, desempenha outras funções importantes como a estabilização da economia e a distribuição de rendas e riquezas, com escopo de combater a desigualdade social. É por meio do orçamento público que os governos perseguem os objetivos de satisfazer as necessidades sociais e o bem estar da coletividade.

O Relatório Nacional de Acompanhamento publicado em março de 2010 explicita que as Políticas Sociais têm por objetivo:

Atender a necessidades sociais diversas, em especial a necessidades de cidadãos que, sem o apoio de estruturas públicas, não conseguiriam exercer os seus direitos (RELATÓRIO NACIONAL DE ACOMPANHAMENTO, 2010.p.13).

Segundo o IPEA (2009) a Política Social é dividida em Proteção Social (seguridade social) e Promoção Social (Oportunidades e Resultados). No primeiro caso, essas políticas são consolidadas por meio da solidariedade social a grupos em situação de vulnerabilidade, como crianças e jovens, por exemplo. A promoção se efetiva mediante a adoção de mecanismos que minimizem as desigualdades da alocação de bens e serviços coletivos, que possibilitem a inserção dos indivíduos no mercado e que produzam a igualdade de oportunidades (Relatório Nacional de Acompanhamento, 2010).

Neste contexto, a saúde, a assistência social e a educação são chamadas de políticas setoriais. As duas primeiras fazem parte da proteção social, enquanto que a última integra a Promoção Social.

Constitucionalmente a Carta Magna cita os direitos de cada cidadão e as competências dos entes federativos, enfatizando que:

Artigo 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Artigo 23º - É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.

Mas não é só isso. A Constituição determina que a União pode intervir nos Estados e no Distrito Federal para assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

Artigo 34º - Inciso VII. Alínea e): aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000).

Além disso, expressa quais os percentuais mínimos do orçamento a serem empregados na educação. O artigo 212 abaixo comprova o relato:

Artigo 212º - A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Esta é uma forma de “garantir” que os governos reservem uma parte de sua arrecadação para as áreas determinantes da administração pública, que estão diretamente ligadas à vida do cidadão. A garantia é importante, porém é preciso saber se realmente os recursos estão sendo alocados e se esta alocação influencia positivamente na melhoria da qualidade de vida da população brasileira.

É conhecido que a demanda por políticas sociais tem apresentado crescimento nos últimos anos, de acordo com uma maior consciência política e conhecimento dos direitos fundamentais, assegurados por lei, de cada brasileiro.

Pode-se dizer que o aumento do grau de escolaridade, a elevação do nível de renda, através das políticas de valorização do salário mínimo, e a conscientização destes direitos demandam mais recursos orçamentários. Além disso, é através de políticas sociais que o país tenta diminuir os gargalos acumulados ao longo dos anos.

O investimento em programas sociais, por exemplo, é uma maneira de se atingir uma redução das desigualdades na distribuição da renda e níveis de pobreza, decorrentes de falhas de mercado.

Camargo (2003) explica que os programas sociais têm por objetivo criar uma rede de proteção social para todos os cidadãos do país, evitando que, diante de imprevistos como desemprego, acidentes de trabalho e doenças, consigam manter um padrão de vida mínimo adequado à sua sobrevivência.

Atualmente, o desenvolvimento tem sido encarado por definições mais amplas. O conceito não se restringe mais a somente níveis elevados de produção e relação comerciais vantajosas. A isso se soma o incremento dos níveis educacionais, culturais, acesso a saúde e redução ou extinção das vulnerabilidades sociais da população.

O Relatório Nacional de Acompanhamento (2010) faz um panorama da abrangência das políticas sociais no Brasil, nas três áreas analisadas neste trabalho.

Abaixo segue a tabela com as discriminações das ações e resultados das políticas no início de 2010:

Tabela 03 – Abrangência das Políticas Sociais no Brasil

Abrangência das Políticas Sociais no Brasil		
Áreas de concentração	Ações	Produtos/Resultados
Saúde	Agentes Comunitários de Saúde	61% da população coberta (115,4 milhões de pessoas)
	Equipes de Saúde da Família	51% da população coberta (96,1 milhões de pessoas)
	Equipes de Saúde Bucal	48% da população coberta (91,3 milhões de pessoas)
	Consultas Médicas	2,5 consultas per capita/ano
Educação	Educação Infantil	4,2 milhões de pessoas
	Educação Básica (Ensino Fundamental e Ensino Médio)	37,6 milhões de pessoas
	Graduação	1,2 milhões de pessoas
	Distribuição de livros didáticos	117,5 milhões de livros
Assistência Social	Programa Bolsa Família	12,4 milhões de pessoas
	Benefícios de Prestação Continuada	1,6 milhão de pessoas com deficiência e 1,5 milhão de idosos

Fonte: Relatório Nacional de Acompanhamento (março/2010)

As políticas sociais, por envolverem questões de gastos sociais, acabam por receber uma atenção diferenciada por parte dos governantes, sendo, muitas vezes, o destaque de campanhas e discursos eleitorais.

2.2 Educação

Uma das áreas cuja temática é objeto de vários estudos é a educação. Seja por sua complexidade, seja por sua aplicação. Quando menos se espera a educação é fruto de debates importantes que contribuem para a expansão do acesso e influencia na melhora, ainda que não suficientes, da qualidade dos níveis de ensino, bem como mudanças na estrutura de financiamento da educação como um todo.

Constitucionalmente, a manutenção e expansão dos sistemas de ensino básico, fundamental e médio são de responsabilidade e competência da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Abrahão (2005) corrobora com esta idéia. Para o autor, além de ser de responsabilidade do Poder Público, a educação é uma das áreas que absorve quantidade expressiva de recursos públicos, conforme citação abaixo:

A educação, ao situar-se no âmbito das responsabilidades do Poder Público, compondo o núcleo central dos atuais sistemas de bem estar social, absorve quantidade expressiva de recursos públicos. Esses recursos, ao darem as principais condições materiais para viabilizar a formulação e implementação das políticas educacionais, podem ser um limite, um obstáculo intransponível ao atendimento das necessidades e demandas por educação (ABRAHÃO, 2005. p.842).

Pensando na melhora dos níveis educacionais em 1998, o governo de Fernando Henrique Cardoso criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e da Valorização do Magistério (FUNDEF), cujo objetivo era garantir recursos para o ensino fundamental e melhorar a redistribuição dos recursos financeiros alocados para a educação em cada unidade Federativa.

Fagnani (2011) demonstra que a política educacional é fruto de um longo processo de construção coletiva e dispõe de instrumentos formais como Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e Plano Nacional de Educação, que garantem a continuidade de suas ações.

Assim sendo e corroborando com a afirmação acima, Lula cria o programa Universidade para todos (Prouni) que oferece bolsas de estudo a estudantes de baixa renda em instituições de ensino particulares.

A partir de 2007, transforma o FUNDEF em FUNDEB, por meio da emenda constitucional n.º 53/06, aprovada em 06 de dezembro de 2006. A mudança não foi só no nome, mas também na composição do fundo. Antes seus recursos eram integralmente voltados para o ensino fundamental.

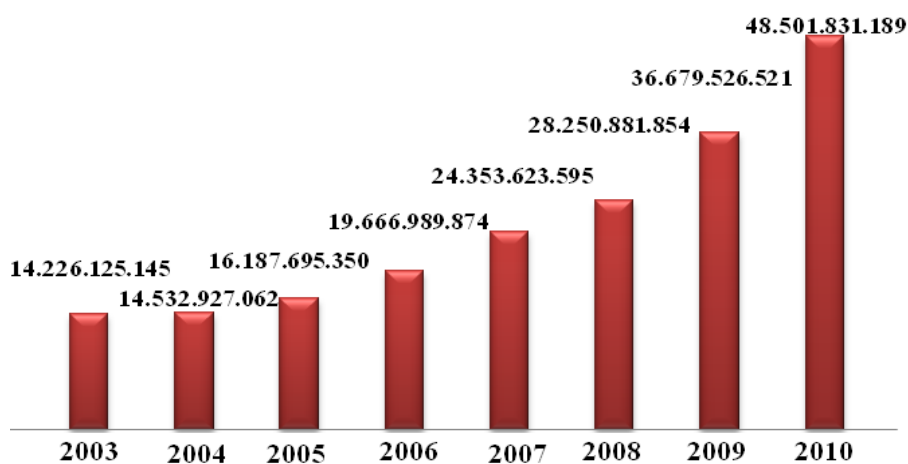
Com a aprovação da PEC, o novo fundo passou a atender não só o ensino fundamental, como também a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos (EJA).

Após a conquista do segundo mandato, outra mudança ocorreu no que se refere à qualidade da educação no país. Em 24 de abril de 2007, o governo Lula lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) cujo objetivo era melhorar a educação no país, em todas as suas etapas, em um prazo de quinze anos, desde o ensino infantil ao médio.

No anexo A demonstra-se uma pequena síntese das ações que envolveram a formulação do PDE. Foram propostas metas, planejamento e gestão educacional, avaliações de desempenho, como Prova Brasil e Sistema de Avaliação da Educação Básica, expansão da rede de ensino, profissionalização continuada de professores, entre outros.

Quando se faz o levantamento do montante de recursos encaminhados para a pasta de educação, verifica-se um aumento significativo, principalmente de 2006 para 2007, ano que coincide com a aprovação da PEC nº53/06 e com a implantação do PDE.

Gráfico 14 - Despesas nominais com educação (R\$)



Fonte: Siga Brasil/Senado Federal

Inegavelmente, os valores aumentaram, mas ainda não são suficientes para que o país obtenha uma educação de qualidade. Schwartzman (2005) explicita que “os problemas da educação são cada vez mais complexos, e não se prestam a soluções mágicas e simplificadoras”.

O autor enfatiza que:

Quando não havia escolas, os gastos em educação eram poucos, e as administrações escolares eram usadas como moeda político-eleitoral, não era difícil saber o que fazer. Agora que as crianças estão na escola, que os gastos públicos em educação são significativos, e os ministérios e secretarias de educação são geridos, cada vez mais, por intelectuais e educadores, os problemas mudaram de patamar, e as dificuldades são muito maiores. É mais fácil construir um prédio escolar do que administrar uma escola; é mais fácil trazer uma criança para a escola do que ensiná-la a ler e escrever; é mais fácil contratar professores em dedicação exclusiva

do que transformá-los em pesquisadores (SCHWARTZMAN, 2005. p. 37).

A reserva dos orçamentos de União, Estados e Municípios para a educação é robusta e tem sido crescente nos últimos anos, com destaque no período de 2006 a 2010. No entanto, a aplicação destes recursos ainda não atingiu patamares adequados. A valorização do magistério com salários mais dignos, a capacitação e o preparo dos profissionais docentes, a utilização de materiais didáticos de qualidade, o desempenho dos alunos e outros dados rotineiramente divulgados mostram que o Brasil está longe de alcançar um índice satisfatório no assunto.

2.2.1 Assistência Social

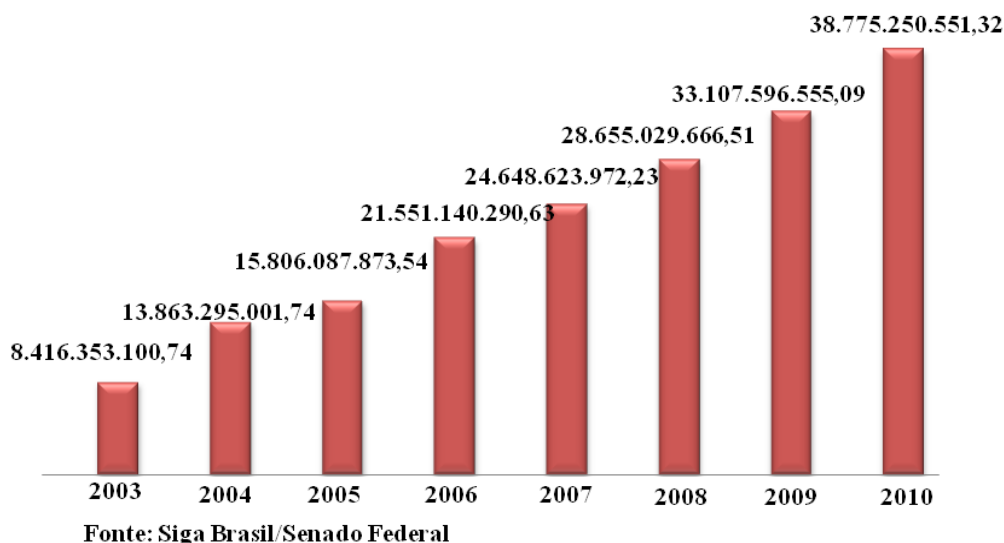
Em janeiro de 2004, o governo de Lula criou o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDSCF) com a competência de articular ações nas áreas de Assistência Social, Segurança Alimentar e Transferência de Renda.

A criação do MDSCF teve como implicação o aumento significativo dos investimentos em políticas de proteção, assistência e desenvolvimento social, que se traduziram em programas e ações de transferência de renda, inclusão produtiva, segurança alimentar e nutricional e assistência social.

Segundo a Lei Federal nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social a assistência social é a política que provê o atendimento das necessidades básicas, traduzidas em proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice e à pessoa portadora de deficiência, independentemente de contribuição à Seguridade Social.

Fazem parte dos programas desta pasta o acesso à alimentação, ProJovem, transferência de renda com condicionalidades - Bolsa Família, economia solidária em desenvolvimento, gestão da política de desenvolvimento social e combate à fome.

Na somatória destes programas, os valores gastos com assistência social podem ser demonstrados no gráfico 15:

Gráfico 15 - Despesas nominais com Assistência Social (R\$)

No período analisado (2003 a 2010) constatou – se um aumento de mais de 350% de gastos com assistência social.

Segundo Fagnani (2011) o combate à fome era o núcleo da estratégia social e o Programa Fome Zero era o seu carro chefe. Todavia a centralidade do Programa Fome Zero teve vida curta e em outubro de 2003 foi “substituído” pelo Programa Bolsa Família, que passou a ser a principal política social do governo Lula. Para corroborar com esta idéia o Caderno SUAS (2009) explicita:

Pode-se observar dois momentos de maior incremento nos recursos destinados à Assistência Social: nos anos de 2004 e 2006. Em 2004 o aumento deve-se principalmente ao aporte de recursos para o Programa Bolsa Família (PBF) e para o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Em outubro de 2003, o Governo Federal editou a Medida Provisória nº 132, convertida na Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, que criou o PBF para atender as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, aportando R\$ 5 bilhões ao programa, o que possibilitou o aumento de 1,2 milhões de famílias beneficiárias em 2003 para 6,5 milhões de famílias em 2004. O aumento dos recursos destinados ao BPC explica-se a partir da promulgação do Estatuto do Idoso, Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, que ampliou o critério de elegibilidade quando diminuiu a idade para concessão de 67 para 65 anos e estabeleceu a não contabilização, na renda per capita familiar, do benefício já concedido a outro idoso da família (CADERNO SUAS. 2009. p.14).

O incremento verificado no exercício de 2006 deve-se principalmente à ampliação de cobertura do PBF, que passou de 8,7 milhões de famílias em 2005 para 11,2 milhões de famílias, alcançando a estimativa inicial de famílias pobres. Ademais, foram realizados reajustes aos benefícios do Programa com o intuito de corrigir a defasagem dos valores e recuperar a perda com a inflação (CADERNO SUAS. 2009. p.15).

Como se observa, um dos programas que se destacaram na era Lula e que pode ser considerado como tema principal das últimas campanhas eleitorais foi, inegavelmente, o programa de transferência de renda com condicionalidades - Bolsa Família.

Como dito, instituído em 2003, o Bolsa Família unificou os programas já existentes como Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação.

Soares e Sátyro (2009) explicitam que antes da unificação:

A situação dos programas de transferência de renda condicionada em 2003 era simples: o caos. Cada programa federal tinha sua agência executora e a coordenação entre elas era mínima. Os sistemas de informação desses quatro programas eram separados e não se comunicavam, de modo que uma família poderia receber todos os quatro, enquanto outra, vivendo em condições iguais, poderia não receber transferência alguma (SOARES E SÁTYRO, 2009. p.10).

Segundo a visão de Rodrigues (2009):

No Brasil a principal política de transferência de renda recebe o nome de Bolsa Família e é o maior programa com essas características do mundo, um programa iniciado em 1998, com o nome de Bolsa Escola e que a partir do ano 2000 passou a ganhar um espaço de destaque na agenda governamental, recebendo recursos vultosos para sua execução (RODRIGUES, 2009. p.13).

A partir da unificação destes programas houve uma facilidade em saber quais eram as famílias atendidas pelo programa. Importante salientar que o Bolsa Família não é um direito de todos. Pelo contrário, o programa é condicionado às possibilidades do Orçamento.

Segundo a lei federal 10.836/2004 “o Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes”.

Soares e Sátyro (2009) vão mais longe e explicam que:

Por razões operacionais e orçamentárias, decidiu-se aumentar o número de beneficiários gradualmente até se atingir a meta de 11 milhões. Isto ocorreu no final de 2006. Durante os anos de 2007 e 2008, não houve aumento na cobertura do PBF, e novas famílias entraram apenas em decorrência da saída de outras. O PBF, com cobertura em 11 milhões de domicílios, é um dos maiores instrumentos de política social brasileira em número de beneficiários (SOARES E SÁTYRO, 2009.p. 12).

O relatório de gestão do exercício de 2010 publicou que o Programa Bolsa Família (PBF) havia completado sete anos, comprometido com o seu principal objetivo que era o de contribuir para a diminuição da desigualdade de renda e redução da pobreza no país.

Segundo os dados levantados, o Bolsa Família expandiu-se, tornando-se um dos programas sociais de maior cobertura na rede de proteção social brasileira. Saltou-se de 3,6 milhões de famílias beneficiárias, em 2003, para 12,8 milhões de famílias beneficiárias no ano de 2010, ou seja, um quarto da população brasileira recebia as transferências do Programa.

Na tabela 04 é apresentada a evolução do número de famílias beneficiadas com o Programa Bolsa Família.

Tabela 04 - Evolução do número de famílias beneficiadas com o Programa Bolsa Família	
Período	Famílias beneficiadas
2003	3.615 milhões
2004	6.571 milhões
2005	8.942 milhões
2006	11.229 milhões
2007	11.294 milhões
2008	11.353 milhões
2009	12.370 milhões
2010	12.778 milhões
2011*	12.805 milhões

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)

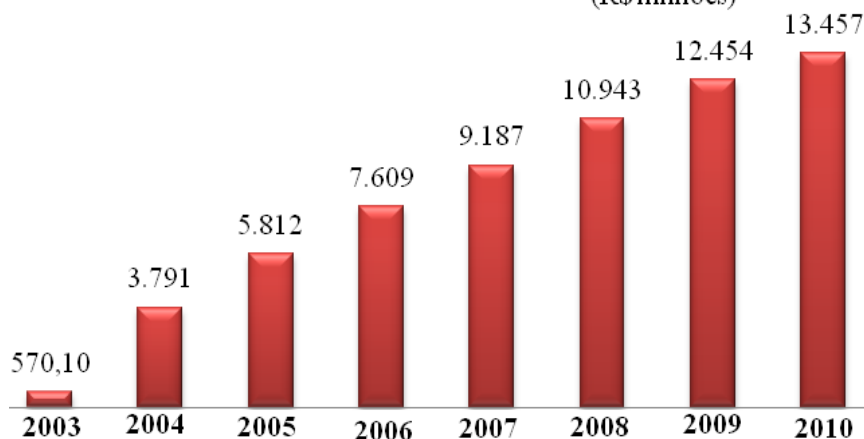
*Acumulado até agosto

De acordo com o Relatório Nacional de Acompanhamento publicado pelo IPEA em março de 2010:

O Bolsa-Família, maior programa de transferência de renda do mundo, permitiu articular iniciativas setoriais e por vezes fragmentadas nas áreas de educação, saúde, combate à fome e desenvolvimento social, entre outras, em um único programa com foco nos grupos sociais mais pobres. A importância desse programa na redução da pobreza e das desigualdades sociais no país tem sido reconhecida nacional e internacionalmente (RELATÓRIO NACIONAL DE ACOMPANHAMENTO, 2010. p.11).

Conforme os dados levantados houve um incremento considerável no período, o que demonstra a importância do programa destinado a famílias com renda *per capita* de até R\$120,00. Como explicitado, ao longo dos anos houve um aumento da cobertura do Programa e um maior acerto no alcance dos beneficiários, além de ter tido reajustes nos benefícios concedidos com o intuito de corrigir a defasagem dos valores e recuperar a perda com a inflação nestes sete anos.

Gráfico 16 - Transferência de renda com condicionalidades/Bolsa Família - Folha de Pagamento
(R\$ milhões)



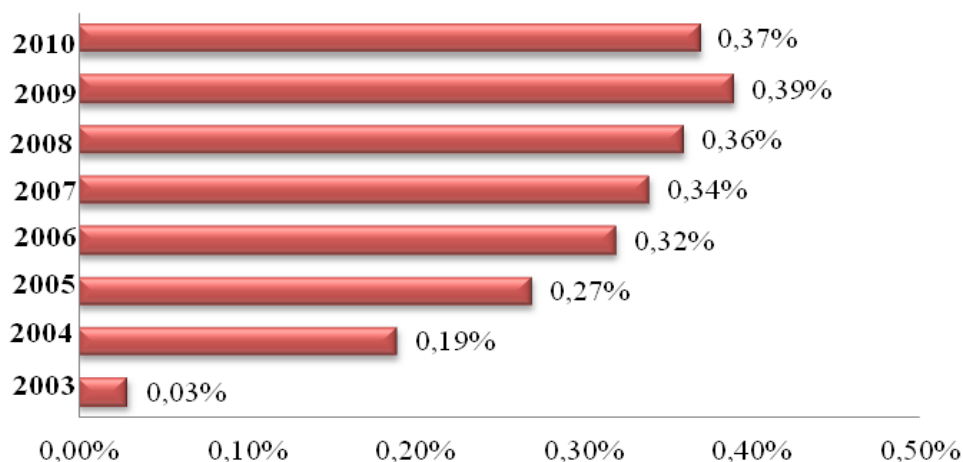
Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)

Em levantamento realizado pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), em junho 2008, foi demonstrado o perfil dos beneficiados do programa Bolsa Família. A maioria dos titulares do PBF era de mulheres (94%), uma vez que a titularidade do cartão é concedida preferencialmente às mulheres, 27% das titulares eram mães solteiras, 85% tinham entre 15 e 49 anos, 64% eram pretos ou pardos, 78% das famílias residiam em área urbana enquanto 22% em áreas rurais. Em 2008, a maior

concentração de famílias rurais beneficiadas pelo PBF estava alocada na Região Nordeste (50%) e 81% dos titulares sabiam ler e escrever, sendo que 56% estudaram até o ensino fundamental.

Dados oficiais do Ministério do Desenvolvimento Social no ano de 2011 demonstram o peso do programa em relação ao produto interno bruto, chegando ao percentual de 0,39% do PIB em 2009.

Gráfico 17 - Peso no PIB do Programa Bolsa Família



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)

Ao analisar os gastos na área de assistência social é notório que a maior parte dos recursos são empregados com o programa Bolsa Família. Os valores correspondem a aproximadamente um terço do montante da pasta, portanto, é correto afirmar que no governo Lula houve um maior comprometimento com a agenda social.

2.2.2 Saúde

Antes da elaboração e sanção da Constituição Federal, a saúde era fragmentada e inacessível para uma parte significativa da população. Brant (2004) explica que só tinham acesso aos serviços de saúde as pessoas que contribuía para o sistema de previdência e assistência social, ficando as demais sem nenhuma garantia de atendimento nessa área.

Após 1988, esta área passou a ser regida pelo princípio da universalização da cobertura e do atendimento. Assim foi criado o Sistema Único de Saúde (SUS).

De acordo com a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 196, a saúde é direito de todos e é dever do Estado oferecê-la mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

O artigo 198 também dispõe sobre este tema. Segundo ele, as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um Sistema Único de Saúde, sistema este oferecido a população de forma gratuita, garantindo a todos a universalidade do acesso.

Para o Conselho Nacional de Secretários de Saúde - CONASSO (2011) o Sistema Único de Saúde é:

Reconhecidamente, uma das maiores conquistas do povo brasileiro nos últimos 22 anos, por revelar-se a política pública mais incluyente desde então. A partir da promulgação da Constituição Federal em 1988, todo cidadão brasileiro tem direito à atenção à saúde de forma integral e gratuita. O financiamento tem-se constituído numa preocupação permanente dos gestores e de todos os envolvidos diretamente com a construção do sistema de saúde, tornando-se tema constante em todas as discussões das instâncias gestoras. Garantir a universalidade e integralidade diante de um cenário de restrições orçamentárias e financeiras e alocar recursos de forma equânime em um país de tantas desigualdades sociais e regionais têm-se transformado em um grande desafio para os gestores (CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE, 2011.p.7).

O Conselho Nacional de Secretários de Saúde (2011) explicita que no Brasil, saúde tem-se mantido nos últimos anos como: 1º - problema mais importante enfrentado no cotidiano pela população (24,2%), seguido por desemprego (22,8%), situação financeira (15,9%) e violência (14%); 2º- maior item de gasto federal (depois de previdência), excluídos os encargos da dívida; 3º - maior item do gasto agregado das três esferas de governo (depois de previdência e educação).

Ao tecer comentários sobre os gastos da União com a pasta da saúde, Brant (2004) explica que no ano 2000 o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 29 que tinha como objetivo estabelecer a obrigatoriedade da aplicação de uma porcentagem mínima no setor saúde, por parte da União, dos Estados e dos Municípios. Esse percentual começava em 7%, devendo ser aumentado gradativamente, ano a ano, até que atingisse

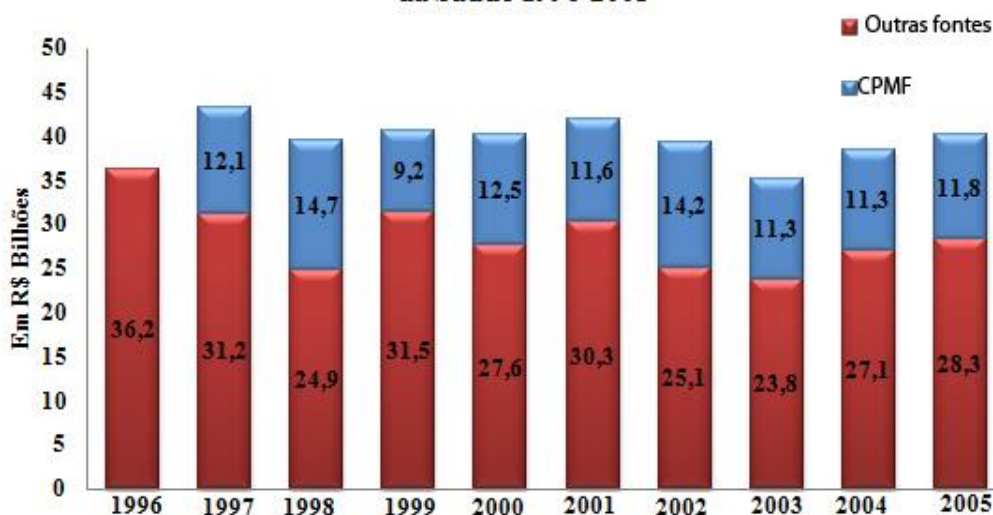
12% da receita corrente líquida nos Estados e 15% da receita corrente líquida nos Municípios em 2004, e, a partir daí, esse percentual fixo deveria ser aplicado anualmente.

Quanto aos gastos de competência dos Municípios, observa – se que grande parte das cidades de médio e pequeno porte suplantam do percentual mínimo de 15%, chegando a percentuais entre 19% a 21% de suas receitas correntes líquidas, conforme relatórios de execução orçamentária publicado pelas Prefeituras Municipais.

Uma parte dos recursos aplicados na saúde tinha origem na Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF) que era uma contribuição destinada especificamente ao custeio da saúde pública, da previdência social e do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

A contribuição passou a vigorar em 23 de janeiro de 1997, baseada na edição da Lei nº 9.311, de 24 de outubro de 1996. Em 23 de janeiro de 1999 a contribuição foi extinta, mas foi restabelecida em 17 de junho de 1999, com a alíquota de 0,38%. Em 17 de junho de 2000 a alíquota foi diminuída para 0,30% e novamente elevada para 0,38% em 19 de março de 2001. No final de ano de 2007, a CPMF foi extinta, com a rejeição pelo Senado da proposta de prorrogação da contribuição até 2011.

Gráfico 18 - Participação da CPMF na receita total do Ministério da Saúde 1996-2005



Fonte: Siaf/Sidor

É preciso ressaltar que mais de 80% da população brasileira depende exclusivamente do SUS.

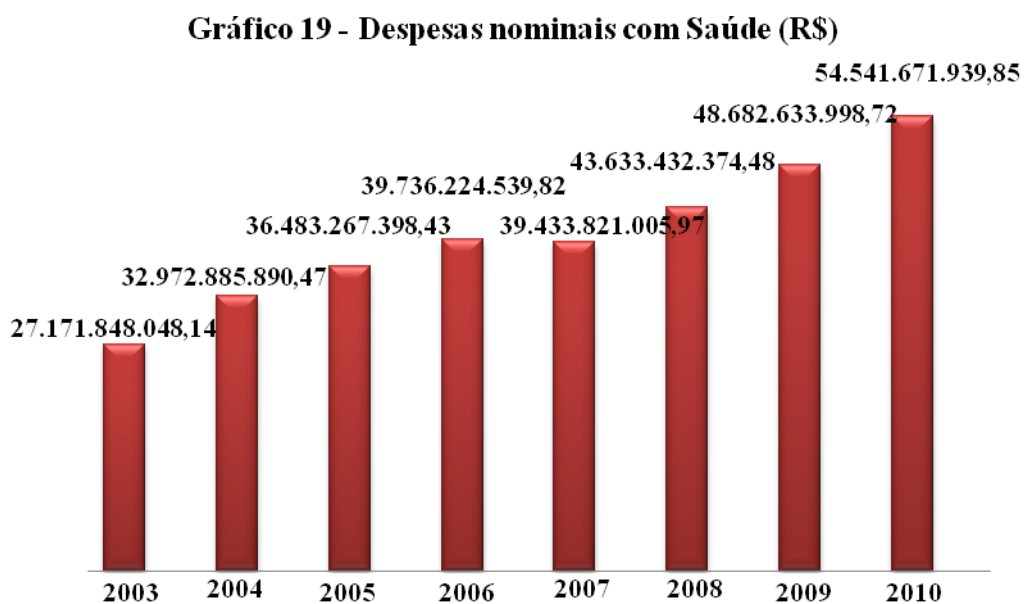
Segundo Fagnani (2011) em termos de política de saúde o governo Lula demonstrava indefinições, porém estas eram relativamente pequenas. De acordo com o autor, o SUS dispõe de mecanismos institucionais, garantidos na Constituição Federal, que o torna menos maleável às mudanças de governos.

Em 2004 o Ministério da Saúde lançou o Plano Nacional da Saúde, que compreendia os anos de 2004 a 2007. O Plano contemplava ações voltadas para a saúde da família, criação da farmácia popular, reestruturação da ação de urgência e emergência e lançamento do Programa Brasil Sorridente.

Com a conquista do segundo mandato, Lula lançou o Programa Mais Saúde: Direito de Todos, iniciado em 2008.

De acordo com os dados do Ministério da Saúde, no ano de 2010 quase 100 milhões de brasileiros foram acompanhados por 31.500 equipes de saúde da família, mais de 118 milhões de pessoas são atendidas por agentes comunitários de saúde, o SUS realiza anualmente cerca de 3,2 bilhões de procedimentos ambulatoriais, cerca de 453,7 milhões de consultas médicas e 2,3 milhões de partos; nas ações de maior complexidade, 20,2 mil transplantes, 281,7 mil cirurgias cardíacas, 9,6 milhões de procedimentos de quimioterapia e radioterapia e 11,4 milhões de internações.

No período analisado os aportes de recursos se deram conforme demonstrado no gráfico abaixo:



Fonte: Siga Brasil/Senado Federal

O gráfico 19 é uma amostra do montante de recursos empregado na saúde no governo de Lula. Nota-se que mesmo com a extinção da CPMF os valores gastos na pasta são crescentes.

Ainda há muito que se fazer em matéria de melhorias do sistema público de saúde. O Ministério da Saúde (2010) reconhece que há fragilidades e enormes desafios ainda a serem enfrentados neste sistema. Além disso, enfatiza que o país sofre ainda com um padrão de gestão arcaico, engessado, especialmente nos hospitais públicos, que continuam usando métodos, protocolos e mecanismos defasados.

É necessário melhorar a qualidade do gasto, encontrar estratégias institucionais que permitam usar melhor os recursos existentes, criando estruturas mais dinâmicas, com remuneração por metas e avaliação de desempenho.

Quanto à política social adotada nos oito anos, a análise demonstra que o primeiro mandato do Governo Lula seguiu um ritmo de crescimento compatível com o mandato do governo anterior, no entanto, no segundo mandato, principalmente entre os anos de 2008 a 2010, os aportes de recursos para a pasta foram consideráveis e crescentes. Chama-se a atenção que em 2003 o orçamento da saúde foi um pouco superior a cifra de R\$ 27 bilhões. Já no ano de 2010 chegou a duplicar o valor passando para R\$54 bilhões, um aumento de 100,72%.

CAPITULO III

COMPARAÇÃO ENTRE OS ENCARGOS FINANCEIROS DA DÍVIDA EM RELAÇÃO AOS GASTOS COM POLÍTICAS SOCIAIS

3 Introdução

O terceiro capítulo tem como escopo fazer uma comparação e análise dos gastos com encargos financeiros decorrentes da dívida interna em relação aos gastos empregados nas áreas sociais escolhidas (educação, saúde e assistência social), pelo período dos oito anos do Governo Lula. Utilizar-se-á para tal, além dos dados explicitados nos capítulos anteriores, clipping de textos jornalísticos informativos e artigos publicados sobre a temática. Esta é, certamente, uma forma bastante real de mensurar o ônus que a população paga em face da prioridade que o Governo Federal dá às instituições financeiras, comparando-se com as áreas de cunho social.

Para se chegar à relação que se quer estabelecer, apresenta-se o capítulo três, que está composto de uma seção, em que será realizada análise crítica do assunto estudado.

3.1 Encargos financeiros da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna x Políticas Sociais

Quando Lula estava em período de campanha presidencial, foi publicada a “CARTA AO POVO BRASILEIRO”, em 22 de junho de 2002. Um documento que rezava as diretrizes a serem adotadas, caso sua candidatura chegasse ao governo. Com base em um governo de esquerda, a prioridade da administração federal seria a de conquistar o desenvolvimento econômico e alcançar a justiça social.

Após a vitória muitos dos problemas explicitados nesta Carta foram, de fato, resolvidos com êxito pelo novo Governo. Um deles foi de continuar alcançando superávits primários para impedir que a dívida aumentasse. No documento Lula explicitava:

Vamos preservar o superávit primário o quanto for necessário para impedir que a dívida interna aumente e destrua a confiança na capacidade do governo de honrar os seus compromissos (CARTA AO POVO BRASILEIRO, 2002).

A comprovação se estabelece ao analisar a Dívida Líquida do Setor Público/PIB, principal indicador de endividamento brasileiro, que sofreu queda significativa no período 2003-2010, devido ao esforço que o governo teve em reduzir os gastos públicos.

A evolução da dívida pública foi amplamente debatida, seja no meio acadêmico, quanto entre os gestores da política econômica. Não por causa do montante da dívida em si, mas devido às causas que fizeram com que este numerário se elevasse demasiadamente.

Como ressaltado, quando se analisam os dados, é notório que o governo Lula alcançou o que propunha fazer no início do mandato.

Ao longo dos anos, o esforço para aumentar os títulos prefixados, diminuir a dívida vinculada ao câmbio, melhorar a composição da carteira, dar transparência à gestão da dívida através das publicações do Tesouro Nacional, aumentar os prazos médios de permanência dos papéis nas mãos dos investidores, diversificação de investidores, diminuir o percentual vincendo em 12 meses, enfim, tudo isso foi realizado com sucesso pelo governo.

Quanto ao envolvimento do governo Lula em políticas sociais, a análise permite afirmar que os valores aumentaram. Contudo, “em temos”, a área social nos quatro primeiros anos foi relegada a segundo plano. Inúmeras críticas ao governo foram realizadas quanto uma possível continuidade do governo anterior, porém o que se viu a partir de 2006 foi uma mudança no enfoque da área econômica, abrindo espaço para ampliação dos gastos sociais.

A partir desse momento, educação, saúde e assistência social passaram a receber montantes elevados de recursos. Nitidamente, a afirmativa é comprovada quando se analisam os gastos nominais das áreas estudadas, principalmente educação.

Um destaque à parte se faz ao Programa Bolsa Família, que sofreu alterações no ano de 2003, mas até hoje é considerado o maior programa de transferência de renda condicionada do país. Não que deixe de apresentar problemas. Para Schwartzman (2009), o Bolsa Família tem o mérito de levar um recurso adicional a famílias em situações de muita necessidade. Por outro lado, o Programa apresenta problemas de focalização, uma vez que muitas pessoas que recebem o auxílio não precisariam dele, e outros que precisariam não o recebem.

Em entrevista divulgada pelo jornal “O Estado de São Paulo” Lula disse que o Bolsa-Família era temporário e que as famílias utilizariam o benefício enquanto fossem consideradas pobres abaixo da linha da pobreza.

Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social muitas famílias, ao longo dos oito anos, deixaram de receber as transferências do programa. Muitos foram os motivos que levaram a estes resultados. Dentre os listados, pode-se citar que 2.227 milhões de famílias tiveram aumento da renda per capita familiar, motivo pelo qual deixaram de receber o benefício. Mais de um milhão de pessoas deixaram de receber por causa de vencimento do prazo de cadastro e de revisão cadastral, entre outros motivos elencados na tabela 05:

Tabela 05 - Motivos de cancelamentos do Bolsa Família	milhões
Aumento da renda per capita familiar	2,227
Vencimento do prazo de cadastro e de revisão cadastral	1,222
Descumprimento de condicionalidades	0,117
Cadastro/Benefício excluído	0,55
Multiplicidade cadastral	0,085
Pedido de cancelamento pelo Município	147,6
Decisão Judicial	0,02
Outros (mudança de município, idade fora dos critérios do programa, não informado)	1485
Total	5,856

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)

Em regra o programa de transferência de renda produz efeitos benéficos, mas não é um substituto para as políticas econômicas e sociais, como por exemplo, na área de educação, qualificação profissional, e atendimento à saúde. Para SCHWARTZMAN (2009) estes últimos são os únicos que podem efetivamente produzir resultados mais significativos a médio e longo prazo.

Considera-se que um Programa como o Bolsa Família deve de fato ser transitório. Não é razoável que o cidadão permaneça toda a sua vida na dependência deste expediente de compensação de renda. É preciso estimulá-lo a se emancipar e conseguir gerar recursos para sua sobrevivência e prosperidade com seus próprios meios.

Todavia, a discussão deste capítulo é o fato de a sétima maior economia do mundo gastar 109 bilhões de reais com pagamento de juros e amortizações de dívida, ao passo que

no setor de educação as cifras chegaram apenas a 48 bilhões de reais no ano de 2010. Naturalmente, a comparação exemplifica a tese de que se gasta muito mais com encargos financeiros do que com as áreas sociais relevantes do país.

Prova disso é o que Lopreato (2005) explicita em seu artigo. O autor ressalta que os valores disponíveis nas rubricas para o pagamento de juros e amortizações de dívida foram equivalentes a 5,6% do PIB em dezembro de 2002, alcançando 7,5% e 8,5% no final dos dois anos seguintes. Explica ainda que este valor chegou a 11,3% do PIB em setembro de 2005. Portanto, são valores bem expressivos, quando comparados com os gastos sociais.

Uma crítica semelhante é apresentada por Mendonça de Barros (2004) que publicou um artigo no Jornal “Folha de São Paulo” em que trazia à baila a temática sobre carga de juros no orçamento público. O autor explicitou, naquele momento, que a cada ano a dimensão dos juros pagos, em relação aos chamados gastos sociais, crescia de maneira significativa.

Dain (2001), em seu artigo “o financiamento público na perspectiva da política social” crítica severamente o pagamento dos juros da dívida, na condição de prioridade para um governo, uma vez que ao se voltar para o pagamento de juros, o Estado deixa de prover sua função alocativa.

A autora ainda explicita que a dívida pública é financeira e que a população aceita passivamente seu pagamento, como demonstrado abaixo:

A dívida pública não tem origem fiscal, e sim financeira. Aceitamos passivamente que o pagamento dos encargos financeiros da dívida, seja ela interna ou externa, torne-se prioritário. E que os recursos para isso sejam subtraídos da receita de contribuições sociais criadas para expandir os gastos universais e redistributivos da Seguridade Social (DAIN, 2001.p.1).

Como já explicitado, Mendonça de Barros (2004) também levantou a questão dos gastos com juros da dívida. Na oportunidade, ressaltou que a dimensão da dívida pública no Brasil, naquele ano, era cerca de 60% do PIB, o que não era um exagero, porém o custo de seu serviço era desproporcionalmente elevado.

Riani (2007), economista da Auditoria Cidadã, em seu artigo “Gasto Público: onde está o real problema?” explicou que no período de 1998 a 2006 os juros anuais da dívida aumentaram de R\$ 68 bilhões para R\$ 160 bilhões. Na ocasião o economista disse:

Apenas para se ter uma idéia da magnitude desses gastos, o valor de R\$ 160 bilhões pagos em 2006 corresponde a aproximadamente 5,5 orçamentos do Estado de Minas, que é o segundo ou terceiro maior orçamento entre os Estados brasileiros. Minas tem hoje mais de 500 mil funcionários (ativos e inativos), sendo desses 60% na área da educação. Os números dos juros e encargos da dívida são alarmantes. Como pode um país com as desigualdades e pobreza como o Brasil ignorar o fato de que se gasta com juros da dívida sete vezes mais do que com educação e com saúde, vinte vezes mais do que se gasta com segurança, 156 vezes mais do que com ciência e tecnologia (RIANI, 2007).

O boletim da Auditoria Cidadã da Dívida (2010) explicita que em 2009 os governos federal, estaduais e municipais geraram um superávit primário equivalente a R\$ 64,5 bilhões ou 2,06% do PIB (como descrito no capítulo 1). Porém, este superávit não foi suficiente para pagar sequer os juros da dívida, que atingiram 5,4% do PIB no período.

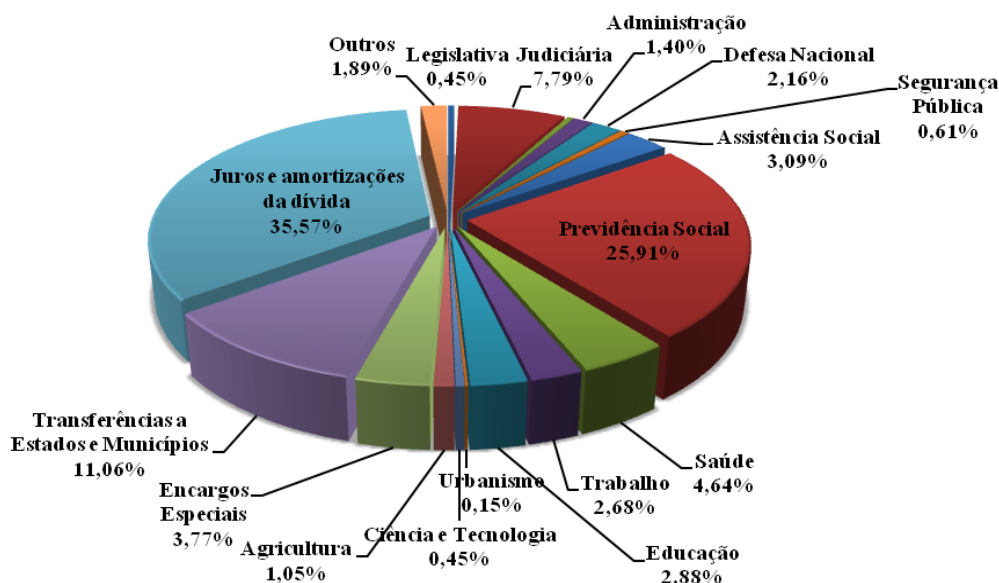
Analisando a execução do orçamento federal realizado no ano de 2009, o valor totalizou R\$ 1.068 trilhão no ano, segundo a Auditoria Cidadã da Dívida (2010).

As despesas com o serviço da dívida (juros mais amortizações, exclusive o refinanciamento) consumiram nada menos que R\$ 380 bilhões, ou 36% dos recursos do período e foram muitas vezes superiores aos gastos com áreas sociais fundamentais, como saúde (4,64%), educação (2,88%) e assistência social (3,09%). Se considerar o refinanciamento da dívida, ou seja, o pagamento de títulos que estão vencendo mediante a emissão de novos títulos (a chamada “rolagem da dívida”), as despesas com a dívida no ano de 2009 chegaria a 48% do total do orçamento.

Além disso, são quase nulos e insignificantes os valores destinados a setores fundamentais como Urbanismo (com 0,15% de verbas destinadas para este fim), Organização Agrária (com 0,23% dos gastos da União), Transporte (0,75%), Ciência e Tecnologia (0,45%), Habitação (0,01%) e Saneamento (0,08%).

No gráfico a seguir demonstra-se a evolução completa do Orçamento Geral da União no ano de 2009:

Gráfico 20 - Orçamento Geral da União (Executado) - Ano 2009



Fonte: SIAFI. Não inclui o “refinanciamento”, ou seja, o pagamento de amortizações por meio da emissão de novos títulos.

Fagnani (2011) escreveu um artigo publicado no website da Revista Carta Capital, em 19 de outubro de 2011 em que dizia:

Para pagar uma parte dos juros, o governo corta gastos sociais e investimentos, fazendo o chamado “superávit primário” (101 bilhões de reais em 2010). Porém, essa economia é insuficiente para o pagamento da totalidade dos juros. Em 2010, a parcela não paga totalizou 94 bilhões de reais, realimentando o explosivo estoque da dívida. Em valores nominais, entre 1994 e 2002 a dívida líquida interna do setor público subiu seis vezes, de 109 bilhões de reais para 660 bilhões de reais, dobrando como proporção do PIB (de 30 para 60%). Entre 2003 e 2010, cresceu duas vezes e meia: de 742 bilhões de reais para 1,8 trilhão de reais, mas caiu em proporção do PIB (44%) em virtude do crescimento econômico (FAGNANI, 2011).

E não é só isso. Reproduzindo as observações do autor, tomando como base os principais agregados do gasto social federal utilizado na metodologia do IPEA para 2009 (valores de dezembro de 2010) e tomando como referência os 190 bilhões de reais de juros pagos no ano passado, um ano de pagamento de juros:

Financiaria mais de 63 anos de gasto em programas de Alimentação e Nutrição voltados para o combate à fome e à alimentação escolar,

que distribui diariamente merenda para mais de 40 milhões de alunos do ensino público. Seria o suficiente para financiar mais de cinco anos de gastos com a Assistência Social, que desenvolve ações como o programa Bolsa Família (com 50 milhões de beneficiários) e o programa Benefício de Prestação Continuada (3,8 milhões de pessoas). Equivale a 32 anos de orçamento com o Desenvolvimento Agrário em ações como a Reforma Agrária e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Um ano de juros representa cinco anos de gastos federais com Educação. Ao todo são mais de 53 milhões de estudantes matriculados em todos os níveis de ensino. Dados da Cepal (2006) revelam que o gasto per capita em educação no Brasil (128 dólares) fica abaixo de Cuba (328 dólares), Argentina (279 dólares), Costa Rica (235 dólares), México (233 dólares); Trinidad y Tobago (223 dólares), Venezuela (213 dólares); Chile (209 dólares); Panamá (185 dólares); Uruguai (173 dólares); Jamaica (162 dólares). A comparação com países desenvolvidos é ainda mais dramática. O dinheiro transferido aos rentistas poderia financiar três anos de gasto com Saúde. O SUS é um dos maiores sistemas públicos do mundo, responsável pelo atendimento exclusivo de 75% da população. No ranking de 192 nações avaliadas pela Organização Mundial da Saúde (2008), o Brasil está entre os 24 países que menos destinam recursos de seu Orçamento para o setor (menos da metade da média mundial). Em termos absolutos, o governo brasileiro destina à saúde de um cidadão um décimo do valor direcionado pelos países europeus. Um ano de juro equivale a 27 anos de investimento com Saneamento em 2009. Financiará mais de 82 anos, se fosse considerada a média anual do período 1995 e 2006. Apenas 44% dos domicílios do País tem acesso à rede geral de esgoto (22% no Nordeste e 4% no Norte). Metade dos municípios brasileiros possui serviço de coleta de esgoto. Menos de um terço deles tratava o esgoto coletado, mas tratava apenas 70% da coleta. Com esse dinheiro daria para cobrir mais de sete anos de investimento público em Habitação e Urbanismo em 2009. Seria possível financiar mais de 12 anos de habitação popular, se for considerada a média anual do período 1995 e 2006. Estima-se que o déficit habitacional no Brasil seja superior a oito milhões de moradias (40 milhões de pessoas). Cerca de 90% desse déficit concentra-se na faixa da população com renda de até três salários mínimos (80% da população). Um ano de juros seria suficiente para construir 380 quilômetros de metrô, mais de nove vezes a atual rede do Rio de Janeiro e sete vezes a rede paulistana, que levaram 50 anos para serem construídas. Torturando os números, alguns especialistas dizem que a Previdência Social é o maior gasto público. Insistem em desconsiderar a primazia das despesas financeiras. Pagamos com juros o equivalente a três anos do gasto com a Previdência Rural, que beneficia 28 milhões de pessoas direta e indiretamente (membros da família) e contribuiu, em parte, para que as migrações do campo à cidade caíssem pela metade na última década. No caso da Previdência Urbana, os gastos se equivalem.

Todavia há duas diferenças cruciais. Primeiro, ela é superavitária. Seus gastos são bancados pelos seus beneficiários e empresários. Segundo, atende 48 milhões de pessoas (direta e indiretamente), enquanto os juros fazem a festa de algumas dezenas de rentistas. A despesa financeira é disparado o maior item de gasto público. Manobras contábeis consideram apenas a parcela dos “gastos correntes” que é financiada com impostos (“juros e encargos da dívida”). Se também for computada a parcela dos “gastos com capital”, que é financiada por recursos emprestados no mercado para a “rolagem” da dívida (“amortização e refinanciamento”), constata-se que os gastos financeiros representam mais de 40% do orçamento federal (FAGNANI, 2011).

Para frisar o levantamento do professor Fagnani citado acima, os valores gastos com o pagamento de apenas um ano de juros da dívida equivale a financiar cinco anos os gastos com a Assistência Social, três anos de gasto com o SUS, doze anos de habitação popular, trinta e dois anos de orçamento com o Desenvolvimento Agrário em ações como a Reforma Agrária e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e cinco anos de gastos federais com Educação.

A partir destes dados pode-se afirmar que os valores dos encargos da dívida são elevados e consomem grande quantidade de recursos do orçamento. O ritmo de crescimento dos gastos com políticas sociais no Brasil foi proporcionalmente menor do que os recursos destinados ao gasto público, o que tem sacrificado as verbas que poderiam ser aplicadas na melhoria da qualidade de vida e bem-estar de toda a sociedade.

O comparativo da situação acima é bastante rico ao mostrar que o custo da dívida poderia financiar anos e mais anos de ações estabelecidas em programas sociais. A comparação é superlativa na medida em que apenas um ano do custo da dívida suportaria décadas dos dispêndios com muitas das ações sociais.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O endividamento público é a maneira pela qual um governo adquire recursos para conseguir seu próprio financiamento, inclusive investir nos mais diversos setores da economia, como infra-estrutura, áreas sociais, urbanismo, entre outras.

No período de 2003 a 2010 a Dívida Pública Mobiliária Federal Interna apresentou uma elevação considerável, chegando a 119,29%. No início do primeiro mandato do governo Lula, grande parte dos títulos emitidos para o seu financiamento eram vinculados ao câmbio e indexados a taxa Selic.

Porém, ao longo dos anos, o governo conseguiu alcançar uma melhora significativa na gestão da dívida interna, com característica de composição considerada de qualidade, com grande parte dos títulos prefixados. Além disso, os prazos médios de vencimento da DPMFi aumentaram, chegando a 40,32 meses, o percentual vincendo em 12 meses diminuiu, entre outros.

Concomitantemente, o esforço para se alcançar a diversificação do perfil dos investidores foi exitoso, chegando a 214.657 pessoas inscritas no Tesouro Nacional.

Por outro lado, os juros e encargos da dívida são grandes e muitas são as críticas ao governo em relação ao pagamento de juros. No todo, são juros compostos que fazem com que o montante da dívida pública cresça exponencialmente.

Somam-se a isso os enormes encargos financeiros derivados da rolagem da dívida. Importante frisar que o Brasil consome a elevada quantia de 5,1% do PIB para custear o serviço da dívida.

Quanto ao período analisado, 2006 foi o ano em que o país mais realizou pagamento de juros e encargos. O montante chegou a ultrapassar os R\$132 bilhões, seguidos de 2007, cujo montante chegou a mais de R\$122 bilhões.

Estes pagamentos constituem-se em grandes transferências de recursos da população para aqueles que detêm a maior parte das aplicações em títulos públicos como, por exemplo, instituições financeiras e grandes conglomerados de investidores. Além disso, para atingir o superávit primário, o governo brasileiro compromete os recursos do orçamento público da União, destinando-os para o pagamento destes débitos.

Quanto às políticas sociais, há mecanismos institucionais, garantidos na Constituição Federal, que as torna menos maleáveis às mudanças de governos. Neste âmbito a destinação orçamentária e a sua execução, ou seja, seu efetivo financiamento

constituem indicadores importantes das prioridades de atuação e intervenção do setor público.

A análise deste trabalho comprovou que houve um incremento dos gastos sociais com saúde, educação e assistência social, principalmente após o segundo mandato.

Ao precisar os gastos na área de assistência social é nítido que a maior parte dos recursos são empregados com o Bolsa Família, principal programa de transferência de renda do país. Este tem o mérito de levar um recurso adicional a famílias em situações de necessidade. Por outro lado, apresenta problemas de focalização, uma vez que muitas pessoas que recebem o auxílio não precisariam dele, e outros que precisariam não o recebem.

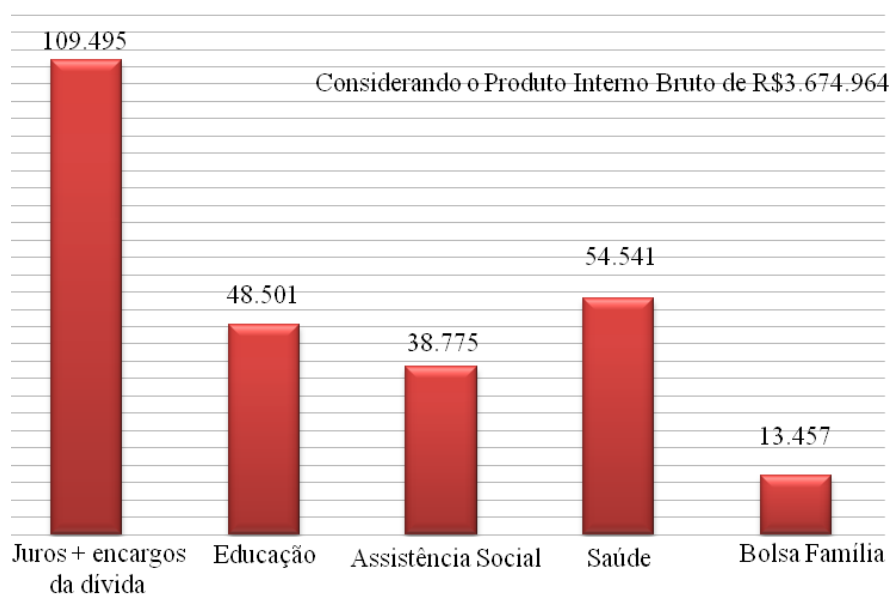
O PBF não pode ser visto pelo governo como um programa social permanente, e sim temporário. São aproximadamente 13 milhões de famílias que recebem o benefício e na sua maioria os beneficiados são os grupos de maior vulnerabilidade. Há, por parte do governo, a necessidade de implementação de políticas emancipatórias que proporcionem oportunidades de geração de trabalho e renda a estas famílias.

Os gargalos sociais impõem ao Brasil uma ampliação de prioridades nos gastos e resultados da área social. Não há outra maneira de se alcançar o desenvolvimento completo sem antes superar esses gargalos. Isso significa que é necessário reduzir gastos com a dívida e canalizá-los para as áreas sociais.

A população é o primeiro elemento de formação do Estado, cuja razão de existir é garantir os direitos dessa população. A dinâmica até então moderna do sistema capitalista criou o paradigma e o dever de se agradar, antes e acima de tudo, o mercado.

Isso possivelmente explique e justifique o empenho de nações como o Brasil em arcar com os custos de sua dívida, em detrimento da ampliação da abrangência das políticas sociais.

A ilustração gráfica abaixo dimensiona visualmente, no ano de 2010, a diferença do que se despende com os custos da dívida em relação aos gastos sociais, considerando o PIB de mais de três trilhões de reais:

Gráfico 21- Peso nas rubricas do orçamento em 2010 (em milhões de R\$)

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados oficiais levantados

Nas palavras da Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade do Estado de São Paulo (2003) “a política social que o Brasil possui hoje está muito longe de possibilitar a redução da extrema desigualdade que caracteriza o país”. Avanços existem, porém, ainda há muito para progredir. É necessário que o Estado realize ações para dirimir as enormes e históricas desigualdades sociais e de oportunidades do país.

O governo e a sociedade devem optar se utilizam os recursos públicos para corrigir a concentração de renda existente no país ou para pagar juros ao sistema financeiro nacional e internacional.

Ao se fazer um diálogo com a atual crise que assola a Europa, sobretudo se for enfocado o ponto de vista da população dos países mais afetados, verificar-se-á que o conceito “mercado” predominante está em xeque. A este, por exemplo, foi imposta a condição de perdão de parcela considerável da dívida grega.

Talvez o tempo mostre que o caminho seja outro. Talvez mostre que a força de um país seja o reflexo do investimento do Estado em seu povo, construído assim uma nação de fato.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAHÃO, Jorge. *Financiamento e Gasto Público da Educação Básica no Brasil e Comparações com Alguns Países da OCDE e América Latina*. Educ. Soc., Campinas, vol. 26, n. 92, p. 841-858, Especial - Out. 2005. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 19 de agosto de 2011.

BARRETO, Rafael Siqueira. *Dívida Mobiliária Federal: uma análise para obtenção de uma carteira ótima de endividamento. Política Fiscal e Sustentabilidade do Crescimento*. 3º Lugar no XV Prêmio Tesouro Nacional – 2010: Homenagem a Joaquim Nabuco.

BARROCAL, André. *Pagamento de juros da dívida pública atingirá a marca de R\$ 1 trilhão*. Publicado em 12/07/2011. Disponível em: http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=18048. Acesso em 19 de agosto de 2011.

BBC – Brasil. *Peso de juros sobre dívida brasileira é o maior entre os países do G20*. Atualizado em 29 de julho, 2011. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/07/110727_divida_brasil_juros_rw.shtml. Acesso em 19 de agosto de 2011.

BRANT, Lêda Menezes. *O Papel do Estado no Sistema Único de Saúde: uma investigação teórico-bibliográfica e prática em Minas Gerais*. Monografia de conclusão do Curso de Especialização em Política Social de Saúde - PREPES da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Orientadora: Maria Cristina Soares Magalhães. 2004. Belo Horizonte.

CAMARGO, J. M. *Gastos Sociais: Focalizar Versus Universalizar*. IPEA. Políticas Sociais -acompanhamento e análise. Publicado em 07 de agosto de 2003.

CARNEIRO, Maria Lucia Fattorelli. *Auditoria Cidadã da Dívida* – Boletim n.º. 20 – 30 de março de 2010.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE – CONASS. *O financiamento da Saúde*. 1ª Edição. Ano 2011.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Brasília, 05 de outubro de 1988.

DAIN, Sulamis. *O financiamento público na perspectiva da política social*. Economia e Sociedade, Campinas, (17): 113-140. Dezembro de 2001.

DIEESE - Nota técnica. *Dez perguntas e respostas para entender a dívida pública brasileira*. Número 14 – Fevereiro de 2006. Disponível em: <https://www.dieese.org.br>. Acesso em: 22 de abril de 2011.

FAGNANI, Eduardo. *Entre plutocratas e destituídos*. Carta Capital. 19 de outubro de 2011. Disponível em <http://www.cartacapital.com.br/economia/entre-plutocratas-e-destituídos>. Acesso em 21 de outubro de 2011.

FAGNANI, Eduardo. *A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica*. Texto para discussão. IE/Unicamp, nº192, junho de 2011.

FILGUEIRAS, Luiz Antonio Mattos; GONÇALVES, Reinaldo. *A economia política do Governo Lula*. Editora Contraponto. Rio de Janeiro. 264 p. 2007.

FONSECA NETO, Fernando de Aquino; TEIXEIRA, Joanílio Rodolpho. *Sustentabilidade da Dívida Pública no Brasil*. Banco Central do Brasil. Departamento de Economia, Universidade de Brasília (UnB). Revista Economia. Janeiro 2006.

GARCIA, Márcio G. P. *Agenda para a Dívida Pública. Sem controle das despesas primárias do setor público, todo o processo de redução da razão dívida/PIB fica mais lento ou pode mesmo parar*. PhD. por Stanford e Professor do Departamento de Economia da PUC-Rio. 22 de dezembro, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS (IBASE). *Repercussões do programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas*. Documento síntese – junho 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em 20 de julho de 2011.

IPEA. *Políticas sociais – acompanhamento e análise*. 15 de março de 2008.

KHAIR, Amir (2006) - *Dívida Líquida do Setor Público – Evolução e Perspectivas*.

JUNIOR, Cirilo. Folha Online. *Economia brasileira cresce 5,4% em 2007, maior taxa desde 2004, diz IBGE*. Março/2008. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u381048.shtml>. Acesso em 06 de agosto de 2011.

LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000. *Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*.

LIMA, A. H. *Impacto do superávit primário nos gastos sociais*. Universidade de Brasília – UNB. Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação (FACE) – Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA. Brasília – DF. 2009.

LOPREATO, Francisco Luiz C. *Política fiscal um pouco mais do mesmo*. Política Econômica em Foco, n. 6 - Seção IV – Finanças Públicas. maio/out. 2005.

MACHADO, Marcus Antônio. *Trajatória da relação dívida/PIB e seus determinantes no quadriênio 2007-2010*. Monografia apresentada para aprovação no Curso de Especialização em Orçamento Público realizado pelo Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União em parceria com o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados. BRASÍLIA. 2007.

MENDONÇA, Mário Jorge, PIRES, Manoel Carlos de Castro, MEDRANO, Luiz Alberto. *Administração e Sustentabilidade da Dívida Pública no Brasil: uma análise para o período 1995-2007*. IPEA. Texto para discussão n° 1342. Rio de Janeiro, julho de 2008.

MENDONÇA DE BARROS, Luiz Carlos. *FHC e a questão da dívida pública*. Folha de S. Paulo, 23 de julho de 2004.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Preferência de não residentes é por títulos prefixados. Participação no estoque da dívida pública passou de menos de 2% para quase 12% em nove anos*. Publicado em 15/04/2011. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2011/abril/r150411d.asp>. Acesso em 25/04/2011.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Disponível em www.saude.gov.br/. Acesso em 02 de outubro de 2011.

NAKAGAWA, Fernando, GRANER, Fabio - Agência Estado. *Pagamento de juros da dívida pública é recorde no ano*. 29 de setembro de 2010. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/economia,pagamento-de-juros-da-divida-publica-e-recorde-no-ano,37098,0.htm>. Acesso em 19 de agosto de 2011.

Prefeitura do Município de São Paulo/Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade. *Desigualdade de Renda e Gastos Sociais no Brasil: Algumas Evidências para o Debate*. São Paulo, novembro de 2003

RELATÓRIOS ANUAIS DA ANDIMA – Vários anos. Disponível em <http://www.andima.com.br/>. Acesso em 02 de agosto de 2011.

RELATÓRIOS ANUAIS DO BANCO CENTRAL DO BRASIL - Vários anos. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br>. Acesso em 14 de agosto de 2011.

RELATÓRIOS ANUAIS DA DÍVIDA PÚBLICA – Vários anos. Disponível em: www.tesouro.fazenda.gov.br/divida.../rad.asp. Acesso em: 22 de abril de 2011.

RELATÓRIO DE GESTÃO DO EXERCÍCIO DE 2010. *Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*. Disponível em www.mds.gov.br/. Acesso em 27 de setembro de 2011.

RELATÓRIO NACIONAL DE ACOMPANHAMENTO. *Objetivos de desenvolvimento do Milênio*. Brasília. Março 2010. IPEA.

RIANI, Flávio. *Gasto Público: onde está o real problema?* Auditoria Cidadã da Dívida. Riani é economista, mestre em Economia pelo Cedeplar/UFMG e pela University of Leicester, Inglaterra, Professor da FACE PUC/MG e da Universidade de Itaúna/MG.

RODRIGUES, Ludmila Araujo de Sá Teles. *Programa de Transferência de Renda e Comportamento Eleitoral: um estudo do Bolsa Família Federal*. julho de 2009. Dissertação de Pós Graduação. Universidade de Brasília.

SÁTYRO, Natália; SOARES, Sergei. *O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras*. Texto para discussão nº. 1424. Brasília, outubro de 2009. IPEA.

SCHWARTZMAN, Simon. *Os desafios da educação no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005.

SCHWARTZMAN, Simon. *Bolsa família: mitos e realidades*. Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (Publicado em Interesse Nacional, Ano 2, nº 7, Dezembro de 2009, PP.20-28).

SILVA, Luís Inácio Lula da. *Carta aos Brasileiros*. Junho de 2002.

TAVARES, Márcia Fernanda Tapajós. *Alternativas de hedge de dólar para a exposição cambial da Dívida Pública*. Dissertação de Mestrado. 84 pag. Departamento de Economia. Universidade de Brasília – UnB. Brasília – DF. Julho de 2006.

TESOURO NACIONAL. Anderson Caputo Silva, Lena Oliveira de Carvalho, Otavio Ladeira de Medeiros (Organizadores). *DÍVIDA PÚBLICA. A Experiência Brasileira*. Brasília, 2009.

____BITTENCOURT, Jeferson Luis. Parte 3. Capítulo 5. A base de investidores da Dívida Pública Federal no Brasil.

____FILHO, Murilo Portugal. Prefácio.

____PEDRAS, Guilherme Binato Villela. Parte 1. Capítulo 2. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais.

____ROCHA, Karla de Lima. Parte 2. Capítulo 1. Estrutura institucional e eventos recentes na administração da Dívida Pública Federal.

VERSIANI, Flávio Rabelo. *A Dívida Pública Interna e Sua Trajetória Recente*. Universidade de Brasília. Departamento de Economia. Texto para discussão nº 284. Brasília, 28 de março de 2003.

ANEXO A - Síntese das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação**SÍNTESE DAS AÇÕES DO PDE****EIXO 1 – EDUCAÇÃO BÁSICA****Planejamento e gestão educacional**

- Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação”: estabelece 28 diretrizes, baseadas em estudos sobre boas práticas de redes e escolas, e define termo de adesão para o cumprimento de metas estabelecidas a partir do IDEB.
- Tendo como referência o ano de 2021, foram estabelecidas para o IDEB metas finais e intermediárias para os anos ímpares, a partir de 2007.
- Planos de Ações Articuladas (PAR), de caráter plurianual, reestruturam as transferências voluntárias da União, em substituição à prática anterior de realização de convênios unidimensionais e efêmeros.
- Expansão do Plano de Desenvolvimento da Escola para 10 mil escolas com menor IDEB, um reforço para a melhoria da gestão.

Avaliação

- Criação do IDEB, para avaliar redes e escolas e combinar indicadores de desempenho – o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e a Prova Brasil – e de fluxo (aprovação).
- Provinha Brasil: avaliação, pelas escolas, da alfabetização dos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental com instrumentos e orientações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Financiamento

- Inclusão da educação infantil e do ensino médio no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB) e no salário-educação.
- Financiamento da expansão da rede física de atendimento da educação infantil (R\$ 200,0 milhões para 400 projetos/ano).
- Inclusão da educação infantil e do ensino médio nos programas nacionais Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Biblioteca Escolar e Apoio ao Transporte Escolar.

- Ampliação do PDDE com parcelas extras para escolas rurais e para as urbanas que cumprirem metas intermediárias do IDEB.
- O MEC também financiará várias outras ações: transporte escolar para alunos da área rural; laboratórios de ciências, de informática e conexões de internet em todas as escolas com mais de 50 alunos; e implantação de salas de recursos multifuncionais para inclusão de alunos com deficiência em classes comuns.

Formação de professores

- Implantação da Universidade Aberta do Brasil (UAB), articulando universidades públicas e sistemas de ensino para oferta de formação inicial e continuada a distância, com implantação de 1.000 pólos presenciais até 2010.
- Programa de Bolsa Institucional de Iniciação à Docência (PIBID): bolsas para estudantes de licenciatura, com prioridade nas áreas de física, química, matemática e biologia (meta: 20 mil bolsas em 2008).
- Formação inicial e continuada de professores para as áreas de física, química, matemática e biologia nas instituições da Rede Federal de Educação Profissional.

EIXO 2 – EDUCAÇÃO SUPERIOR

Expansão e democratização do acesso

- Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI): objetiva o imediato aumento de vagas e a redução das taxas de evasão nos cursos presenciais de graduação. Inclui medidas para a ampliação ou abertura de cursos noturnos, a redução do custo por aluno – a fim de que a meta da relação estudante/docente chegue a 18 alunos por professor (hoje essa relação está em 10 alunos/professor) – a flexibilização de currículos e a criação de novos modelos acadêmicos.
- Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES): ação assistencial complementar ao Reuni, visa sustentar a adoção de políticas afirmativas.
- Fies: reformulação para ampliar sua complementaridade ao Programa Universidade para Todos (PROUNI), o que compreende: ampliação do prazo de amortização do financiamento, redução dos juros e aumento do percentual da anuidade financiada (até 100,0%).

- Programa Nacional de Pós-Doutorado: sob a coordenação da Capes, irá financiar a fixação de jovens doutores em áreas estratégicas de pesquisa, relacionadas à Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE).
- Professor-Equivalente: medida que objetiva simplificar o processo de contratação dos professores nas universidades públicas federais.

EIXO 3 – EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

Expansão da oferta pública de educação profissional

- Plano de Expansão da Educação Profissional e Tecnológica, cuja Fase I já foi iniciada em 2006: deverá resultar na duplicação, até o ano de 2010, da capacidade de atendimento das redes públicas. Estão programados: a criação de 210 novas unidades na rede federal; a incorporação de escolas agrícolas vinculadas ao Ministério da Agricultura – Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (CEPLAC) – e o fortalecimento das redes estaduais e municipais de educação profissional. Os novos cursos deverão estar sintonizados com as demandas locais e regionais assim como atender aos Arranjos Produtivos Locais (APLs).
- Criação de Instituições Federais de Educação Tecnológica (IFET): consiste na reorganização das instituições federais em novo modelo de gestão, promovendo oferta verticalizada (da formação inicial e continuada à pós-graduação).
- Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA): oferta de cursos técnicos e de formação inicial e continuada, de forma integrada ou concomitante aos cursos de elevação de escolaridade.

EIXO 4 – ALFABETIZAÇÃO E EDUCAÇÃO CONTINUADA

Redesenho do Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos

- Novas prioridades do programa: 1.100 municípios com taxas de analfabetismo superiores a 35,0%, municípios com elevado contingente de analfabetos e jovens não alfabetizados da faixa etária de 15 a 29 anos.
- Engajamento de professores das redes públicas no processo de alfabetização de jovens e adultos (atividade a ser realizada no contraturno dos professores, com pagamento de bolsas pelo MEC).

- Oitenta por cento dos recursos do programa serão repassados aos municípios, que terão os seguintes compromissos: definir metas, diretrizes e elaborar planos plurianuais de alfabetização, garantir que pelo menos 75,0% dos professores da rede pública assumam a alfabetização, mobilizar os analfabetos, selecionar e capacitar os professores.
- Integrar o Programa Brasil Alfabetizado com a educação de jovens e adultos das séries iniciais do ensino fundamental.

Fonte: IPEA 2008