



**Caroline Berger**

**OS REFLEXOS DOS PROGRAMAS SOCIAIS SOBRE O  
ENDIVIDAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO  
(Uma análise do período 2004 á 2017)**

**Horizontalina**

**2017**

**OS REFLEXOS DOS PROGRAMAS SOCIAIS SOBRE O  
ENDIVIDAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO  
(Uma análise do período 2004 á 2017)**

Trabalho Final de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas pelo Curso de Ciências Econômicas da Faculdade Horizontina (FAHOR).

**ORIENTADOR: Mestre, Tiago Neu Jardim.**

**Horizontina  
2017**

**FAHOR - FACULDADE HORIZONTINA  
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova a monografia:**

**OS REFLEXOS DOS PROGRAMAS SOCIAIS SOBRE O ENDIVIDAMENTO  
PÚBLICO BRASILEIRO  
(Uma análise do período 2004 á 2017)**

**Elaborada por:**

**Caroline Berger**

Como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em  
Ciências Econômicas

**Aprovado em: / /**

**Pela Comissão Examinadora**

---

**Mestre. Tiago Neu Jardim  
Presidente da Comissão Examinadora - Orientador**

---

**Mestre. Stephan Sawitzk  
FAHOR – Faculdade Horizontina**

---

**Mestre. Márcio Leandro Kalkmann  
FAHOR – Faculdade Horizontina**

**Horizontina  
Ano**

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho as pessoas que estiveram pontificalmente ao meu lado durante todo o curso. Em especial, aos meus pais e irmã que me deram a base e estrutura familiar necessária para prosseguir.

Aos mestres do curso, com seus ensinamentos acadêmicos e contribuições profissionais, bem como a instituição FAHOR, por sua competência e qualidade no Ensino Superior.

## **AGRADECIMENTO**

Agradeço ao meu Orientador e Mestre Tiago Neu Jardim, por suas ideias e apoio na realização do trabalho, além de sua postura e conduta no que foi desenvolvido.

Grata aos professores e coordenador do Curso Ciências econômicas, por todos valores e conhecimentos agregados e repassados em sala de aula.

*“Eu tentei 99 vezes e falhei, mas na centésima tentativa eu consegui, nunca desista de seus objetivos mesmo que esses pareçam impossíveis, a próxima tentativa pode ser a vitoriosa”.*

Albert Einstein

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo verificar os Programas Sociais implementados pelo governo brasileiro nos últimos quatorze anos (2004-2017), averiguando se estes comprometeram o equilíbrio das contas públicas e se contribuíram para o déficit atual. Os objetivos se baseiam em explicar o conceito e funcionamento de dois instrumentos macroeconômicos: política fiscal e política monetária; através deles elaborar um retrato da Dívida pública Brasileira, trazer dados do período analisado e os reflexos do cenário econômico atual; esclarecer os principais programas sociais de transferência de renda, bem como o volume do período proposto; e por fim traçar a análise dos resultados procurando evidências que ajudem a comprovar se os programas sociais foram ou não responsáveis de alguma maneira para o aumento da dívida pública brasileira. A pesquisa é de caráter exploratório e aborda o método bibliográfico, através de consulta e leitura em livros da área de finanças públicas, dívida pública e macroeconomia, bem como artigos relacionados. Além disso, a fonte de dados primários, como valores, boletins e relatórios foram coletados de sites oficiais do governo. Os resultados do trabalho mostram a importância da política social e sua evolução no país, porém é possível constatar o aumento do déficit primário devido ao volume de dinheiro direcionado para o pagamento das despesas correntes com transferências de recursos e de renda (Bolsa Família), comprovando assim a influência dos programas sociais no resultado primário. O resultado nominal atrelado ao comportamento desfavorável da taxa de juros ao equilíbrio das contas públicas, comprovam a grande influência dos juros da dívida para o resultado final da Dívida Pública Federal.

**Palavras-chave:** Programas Sociais. Dívida Pública. Déficit.

## **ABSTRACT**

*The present study aims to verify the Social Programs implemented by the Brazilian government in the last fourteen years (2004-2017), ascertaining if they compromised the balance of public accounts and contributed to the current deficit. The objectives are based on explaining the concept and functioning of two macroeconomic instruments: fiscal policy and monetary policy; through them to elaborate a picture of the Brazilian Public Debt, bring data of the analyzed period and the reflections of the current economic scenario; clarify the main social programs of income transfer, as well as the volume of the proposed period; and finally to draw the analysis of the results looking for evidences that help to verify if the social programs were or not responsible for the increase of the Brazilian public debt. The research is exploratory and approaches the bibliographic method, through consultation and reading in books of the area of public finances, public debt and macroeconomics, as well as related articles. In addition, the primary data source such as values, bulletins and reports were collected from official government websites. The results of the study show the importance of social policy and its evolution in the country, but it is possible to verify the increasement of the primary deficit due to the volume of money directed towards the payment of current expenses with transfers of resources and income (Bolsa Família), proving the influence of social programs on the primary outcome. The nominal result linked to the unfavorable behavior of the interest rate to the balance of public accounts, shows the great influence of interest rates on the debt to the final result of the Federal Public Debt.*

**Keywords:** *Social Programs. Public Debt. Deficit.*

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### Tabelas

Tabela 1– Histórico da taxa de juros- Selic (2004-2017).....	12
Tabela 2– Resultado Primário do Governo Central do Brasil (2004-2017).....	22
Tabela 3 – Total destinado pelo Governo Federal para transferência de recursos (2004-2017).....	27
Tabela 4 – Total destinado pelo Governo Federal para transferência de renda (2004- 2017).....	29

### Figuras

Figura 1: Gráfico do Total destinado pelo Governo Federal para Transferência de Recursos X Resultado Primário do Governo Federal .....	30
Figura 2: Gráfico do Total destinado pelo Governo Federal para Transferência de Renda X Resultado Primário do Governo Federal .....	32
Figura 3: Gráfico da Taxa de juros selic X Resultado Nominal. ....	33
Figura 4: Gráfico de Verificação de Cruzamento dos resultados.....	34

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>5</b>
<b>2. METODOLOGIA.....</b>	<b>8</b>
<b>3. INSTRUMENTOS MACROECONÔMICOS.....</b>	<b>10</b>
3.1. Política Monetária.....	10
3.1.2. Taxa de Juros Selic.....	11
3.2. Política Fiscal.....	13
3.2.1. Transferências Correntes.....	14
<b>4. DÍVIDA PÚBLICA BRASILEIRA.....</b>	<b>15</b>
4.1. Evolução da Dívida Pública Federal.....	16
4.1. 1. Dívida Externa.....	19
4.1.2. Resultado Primário e Resultado Nominal a partir de 2004.....	20
<b>5. POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA.....</b>	<b>24</b>
5.1. Evolução dos Programas Sociais.....	25
5.1.1. Programas de Transferência de Renda.....	27
<b>6. ANÁLISE DOS RESULTADOS.....</b>	<b>30</b>
CENÁRIO 1: IMPACTO DOS PROGRAMAS SOCIAIS SOBRE O RESULTADO PRIMÁRIO.....	30
CENÁRIO 2: IMPACTO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA SOBRE O RESULTADO PRIMÁRIO.....	31
CENÁRIO 3: IMPACTO DA TAXA DE JUROS SOBRE O RESULTADO NOMINAL.....	33

CENÁRIO 4: VERIFICAÇÃO CRUZADA DOS RESULTADOS ANTERIORES.....	34
<b>7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>36</b>
<b>8. REFERÊNCIAS.....</b>	<b>38</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Conforme site do Banco Central do Brasil, em nota pra imprensa, a Dívida Pública Federal (DPF), no que inclui endividamentos dentro do país e no exterior, no acumulado de doze meses até o mês de setembro de 2017, registrou se um déficit primário de R\$152,4 bilhões, e o resultado nominal do setor público, no qual inclui o resultado primário mais juros atualizados registraram um déficit de R\$ 303,1 bilhões no ano de 2017.

Observou se que entre os anos de 2004 a 2016 houve uma significativa expansão da política fiscal no país, principalmente no que diz respeito a programas sociais de transferência de renda, entre alguns, o Fome Zero, Bolsa Família e Minha casa Minha Vida, passando de R\$ 219 bilhões em 2004 para R\$ 378 bilhões em 2016, e este ano se comporta de forma diferente, com uma queda na transferências de recursos para programas sociais, chegando a R\$ 235 bilhões em outubro de 2017.

Tais medidas apesar de necessárias e benéficas a milhões de pessoas, e pertencendo a política social do país, mostraram se em descompasso com a situação econômica em que o país vem desenvolvendo, ou seja, há um histórico de déficit público preocupante, onde o país não pode contar com recursos próprios para se financiar, dependendo do capital estrangeiro especulativo. Além disso, o país não pode fazer uso da poupança pública, pois está deficitária.

O governo brasileiro tem como objetivo manter a inflação dentro da meta, para isso utiliza de ajustes monetários, e de acordo com o COPOM- Comitê de Política Monetária, se estabelece a taxa juros nacional SELIC- Sistema Especial de Liquidação e Custódia para atingir os parâmetros necessários. Em janeiro de 2004 a taxa fechou sua média anual em 16,3%, e no início de 2017, a taxa apresentou uma média de 12,15%, no decorrer destes anos a taxa mostra oscilações interessantes. Quando a taxa se mostra alta, conseqüentemente encarece os empréstimos ou financiamento de um bem ou serviço e assim restringe o nível de investimento interno. Assim, de um lado percebe se uma injeção de recursos públicos na

economia, que seriam os programas sociais, e de outro existe uma forte pressão na taxa de juros desestimulando o público a se valer de algum recurso para se financiar e investir, tendo como saída as emissões de títulos públicos e consequente endividando, restando pagar juros altíssimos ao investidor, para se financiar.

Portanto, reforça-se que o aumento dos gastos governamentais nesta última década, acabou por comprometer também uma parte da poupança pública e junto a isso capacidade de investimento do governo brasileiro, pois a formação bruta de capital se mostra baixa, voltando a depender do capital estrangeiro, e contrapartida o aumento contínuo de transferência de recursos para programas sociais mostra que não há recurso para outros investimentos. A análise econômica de 2004 até 2017, tem revelado que, muito embora as políticas sociais de distribuição de renda e redução da pobreza fomentem o consumo e o bem estar da população, estas podem contribuir no cenário brasileiro, para a redução da poupança pública e na situação deficitária brasileira.

Assim, sugere que a expansão da política fiscal aplicada pelo governo no período de 2004 a 2017, através dos programas sociais, possa ter influenciado na atual situação de déficit brasileiro, aumentando a dívida pública do país. É importante salientar que a saída encontrada pelo economista Keynes para a recessão econômica dos EUA, na crise de 1929, foi substituir temporariamente o capital privado pelos investimentos públicos através da ampliação da Política Fiscal, e o Brasil a saída é colocada em despesa corrente, ou seja, sem contrapartida direta.

A realidade da situação econômica Brasileira, no entanto, não permite utilizar o mesmo sistema adotado por Keynes, vez que os gastos públicos tomaram direção diferente, como por exemplo, parte para o pagamento de juros da dívida pública e, em parte para a manutenção de programas sociais (este último é o foco deste estudo), ambos classificados pela Lei nº 4.320/64 como transferências correntes que não impactam diretamente na produção.

Com base neste contexto, observa-se a necessidade de analisar os gastos com programas sociais, bem como o volume dos déficits e a situação da dívida pública brasileira de 2004 a 2017. O presente projeto de pesquisa visa responder à seguinte questão:

Os Programas Sociais implementados pelo governo brasileiro, nos últimos quatorze anos, comprometeram o equilíbrio das contas públicas e contribuíram para o déficit atual (2017)?

O presente projeto se justifica de forma a esclarecer o funcionamento da Política Fiscal dentro da economia, a importância de sua boa execução quando se refere aos gastos com programas sociais, trazendo resultados de quatorze anos de análise, bem como a situação econômica do ano atual, a situação deficitária e dívida pública, abordando também o volume da poupança pública brasileira. O desenvolver da história governamental econômica destes anos trará resultados que serão observados e analisados a fim de entender as decisões que o governo tem na hora de alocar recursos e ao mesmo tempo aumentando seus números em proporção muito maiores, no que diz respeito a dívida pública e o pagamento de juros.

Assim, servirá como um fio condutor para novas e amplas pesquisas no campo da política fiscal. Todavia é de fundamental importância e relevância, entender e saber analisar as políticas macroeconômicas existentes e aplicadas no Brasil, tanto em períodos históricos como em atuais, para ter uma posição crítica e entender o porquê dos números atuais.

O objetivo desta pesquisa, conforme dito anteriormente é analisar se o programas sociais implementados nos últimos quatorze anos, e como estes podem ter vindo a comprometer o equilíbrio das contas públicas e assim chegando na situação deficitária do país. Diante disso, foram traçados objetivos específicos para alcançar resultados propostos pelo projeto de pesquisa:

- a. Explanar o funcionamento e conceito de dois instrumentos macroeconômicos: política fiscal e política monetária.
- b. Fazer um retrato da Dívida pública Brasileira e trazer dados do período de 2004-2017 e os reflexos do cenário econômico atual.
- c. Esclarecer os principais programas sociais de transferência de renda, bem como o volume de 2004-2017.
- d. Traçar a análise dos resultados procurando evidências que ajudem a explicar se os programas sociais foram ou não responsáveis de alguma maneira para o aumento da dívida pública brasileira.

## 2. METODOLOGIA

De acordo com todos objetivos, está pesquisa é de caráter exploratório, busca entender melhor o problema, adequá-lo a uma visão diferente, mais clara e explícita, utilizando métodos de levantamento bibliográfico. A ciência proporciona a verdade apenas diante dos fatos. De tal modo, para que o conhecimento possa ser científico, solicita a identificação das operações mentais e técnicas que permitem sua averiguação. Diante disso, o método de abordagem utilizado nesta pesquisa será o indutivo, que parte da observação de fatos ou fenômenos com apuradas causas que se deseja conhecer. (GIL, 2002).

Para atingir os objetivos propostos foi utilizada a pesquisa bibliográfica, Gil (2002, p.56), na qual é desenvolvida com material já elaborado, através de livros, artigos e teses já publicadas. Inclusive a pesquisa documental, que requer documentos oficiais (fontes primárias), através de arquivos públicos e sites de estatística. (GIL, 2002).

Para o primeiro objetivo que se refere a explicar o funcionamento e conceito de dois instrumentos macroeconômicos: política fiscal e política monetária. Para este primeiro capítulo, utilizou se os livros: Economia Monetária e Financeira (CARVALHO, 2007); Macroeconomia (FROYEN, 2006); Finanças Públicas (GIAMBIAGI, 2016); para a construção da tabela de juros, a fonte utilizada foi o site do BCB- Banco Central do Brasil, e para a lei de transferências correntes o acesso foi pelo site Planalto.

No segundo objetivo desenvolverá um retrato da Dívida pública Brasileira e trazer dados do período de 2004-2017 e os reflexos do cenário econômico atual, utilizou se do livro elaborado pela STN- Secretaria do Tesouro Nacional, como fonte primária do desenvolver e histórico da dívida até dias atuais, portanto o segundo capítulo será com base no autor (SILVA, 2009). E os dados para a construção da tabela foram extraídos diretamente do STN de forma mensal, e transformados em média anual, além das informações coletadas dos sites do BCB e relatórios.

No terceiro objetivo, que será o de explicar os principais programas sociais de transferência de renda, bem como o volume de 2004-2017, utilizou se leituras em artigos dos autores Pochmann e Santana, além da base literária no livro de Finanças

Públicas (GIAMBIAGI, 2016). Para a construção das tabelas referente aos Totais destinados pelo Governo Central aos programas de Transferências correntes, bem como, de renda, foram extraídos os valores no site da Transparência do Governo, e atualizados pelo site da FEE- Fundação de Economia Estatística, através do IPCA- Índice de Preços do Consumidor Amplo, para mensurar a inflação.

E por último, onde buscou se traçar a análise dos resultados procurando evidências que ajudem a explicar se os programas sociais foram ou não responsáveis de alguma maneira para o aumento da dívida pública, utilizou se as tabelas do capítulo 3, capítulo 4 e capítulo 5, para elaboração dos gráficos e cruzamento de informações, elaborando cenários contrapondo os resultados e verificando anos com importantes volumes.

### 3. INSTRUMENTOS MACROECONÔMICOS

Segundo Froyen (2006), o economista Alfred Marshall definiu a economia como “o estudo do homem nos negócios comuns da vida; ela examina a parte da ação individual e social que está mais estreitamente ligada a consecução e ao uso dos requisitos materiais do bem estar”.

Na macroeconomia é observado o comportamento da economia de forma generalizada, porém com variáveis a serem avaliadas, sendo estas: produto total da economia, nível agregado dos preços, emprego e desemprego, taxas de juros, taxas salariais e taxas de câmbio. Diante disso, conta-se com os fatores que influenciam os níveis das variáveis acima citadas, são eles: a taxa de crescimento do produto, taxa de inflação, taxa de desemprego e taxa de câmbio. Os objetivos da política macroeconômica baseiam-se em controlar a inflação e o desemprego, atingindo o crescimento econômico. Para que isso se realize, utiliza-se de instrumentos macroeconômicos fundamentais, que são: Política Fiscal, Política Monetária e Política Cambial.

#### 3.1. Política Monetária

De acordo com o autor a corrente de pensadores Keynes e Pós Keynesianos acredita que a política monetária é um importante instrumento capaz de reduzir o desemprego, e isso através da expansão monetária no “Open Market” (Mercado aberto). Keynes relata que a moeda afeta os motivos e decisões a serem tomadas pelo público, além de não considerá-la neutra, no curto e longo prazo. Também, acreditam que a política monetária pode ser eficaz para alterar as variáveis reais. Keynes afirma que não existe uma única posição de equilíbrio válida, sem se considerar a política corrente, sendo que o importante é executar de boa forma a política monetária e para isso não necessita de uma organização.

A não neutralidade da moeda atua sobre os preços relativos, diante da taxa de juros, e consta seu caráter ativo frente às decisões de produção e de

investimento, portanto, envolvendo decisões de curto e longo prazo. Portanto, o dinheiro, através da taxa monetária de juros, cuja variação está aliada ao motivo especulação, retenção do dinheiro e liquidez expressa. É por meio da preferência pela liquidez que o dinheiro desempenha seu principal papel na construção teórica de Keynes (CARVALHO, 2017).

Assim, as autoridades monetárias, governo, se dispõe de instrumentos para proceder sua política, sendo eles:

- a) Fixação compulsória de reservas bancárias
- b) Determinação da taxa de juros das operações de redesconto (e empréstimos de liquidez);
- c) Operações de compra e venda de títulos públicos (Open Market).

Os dois primeiros instrumentos influenciam na concessão de crédito por parte dos bancos comerciais, no curto prazo, para a antecipação de receitas das empresas, o que afeta as decisões de produção. A operação de *Open Market*, é quando as autoridades governamentais têm influência em operar no mercado aberto. (CARVALHO, 2007).

A corrente denominada velho-keynesiana, tais pensadores não acreditam que a política monetária seja capaz de alterar as variáveis reais da economia, ao contrário de Keynes e Pós Keynesianos. Estes pensadores, afirmam que uma redução da taxa de juros não influencia de forma considerável um aumento no investimento e, conseqüentemente, uma redução do desemprego. Os velhos keynesianos optam pela utilização da política fiscal, como função estabilizadora da economia, e descartam a política monetária. (CARVALHO, 2007).

O economista Milton Friedman, com sua visão monetarista, sustenta a hipótese da taxa natural de desemprego, onde não há intervenção de políticas macroeconômicas, a taxa corrente de desemprego é igual a taxa natural. Os monetaristas acreditam que a taxa de inflação é proporcional a taxa de variação do estoque de moeda da economia, indicam que a inflação deve ser extinta através da redução da taxa de crescimento de estoque monetário, e assim haveria aumento da taxa corrente de desemprego em relação a taxa natural. Friedman destaca que o governo deveria reduzir gradativamente a taxa de inflação, e com isso, conseguir atingir uma taxa inflacionária com custos sociais menores. De seus principais expoentes, a moeda é a principal variável do sistema econômico. Suas flutuações

explicam as variações nos preços e nos produtos, no curto prazo. Friedman acredita que a política monetária deve seguir uma regra , conhecida pelos agentes econômicos, onde a utilização de políticas monetárias expansionistas deve ser evitada, em função do potencial desestabilizador de curto prazo, diante do nível de preços da economia, e também da ineficácia da política, no longo prazo. (CARVALHO, 2007).

### 3.1.2. Taxa de Juros Selic

Conforme site do Banco Central do Brasil (BCB), a taxa básica de juros da economia do país, é a taxa SELIC (Sistema Especial de Liquidação de Custódia), na qual é utilizada em financiamentos, aplicações bancárias e títulos federais. Sua fixação é feita pelo COPOM (Comitê de Política Monetária do Banco Central do Brasil), que foi instituído dia 20 de junho de 1996, com o objetivo de conduzir a política monetária, definir a taxa de juros e analisar o relatório da inflação, assim a cada. Na tabela abaixo será apresentado o comportamento da taxa de juros Selic de 2004 a 2017(agosto).

Tabela1-

<b>Histórico Taxa Selic média anual (%)</b>	
<b>Ano</b>	<b>Taxa</b>
2004	16,07
2005	19,13
2006	10,94
2007	11
2008	11,86
2009	12,5
2010	9,71
2011	9,93
2012	11,69
2013	8,36
2014	5,51
2015	7,28
2016	13,52
2017	9,37

Fonte: Extraídos através do Banco Central do Brasil, na página Histórico da taxa de juros (ano e mês). Os dados foram retirados e alterados para média anual.

Portanto, sabe-se que a Política Monetária opera dentro da macroeconomia através de expansão e redução monetária, fixação de reservas compulsórias em bancos comerciais, determinação da taxa de juros para operações de liquidez de empréstimos. Para a eficácia e andamento da economia é necessário utilizar outra ferramenta muito importante, a Política Fiscal, que veremos no próximo capítulo.

### 3.2.1. Política Fiscal

De acordo com Giambiagi (2016), há três funções básicas de ações do governo realizadas diante da política fiscal. A *função alocativa*, que se refere ao fornecimento dos bens públicos ofertados. A *função distributiva*, que é promover uma redistribuição de renda considerada justa para a sociedade. E a *função estabilizadora*, que seria manter um alto nível de empregabilidade, estabilidade de preços e a determinação de uma taxa própria, diante do cenário envolvido, para o crescimento econômico.

Considerando Riani (1997), o governo tem acesso controlado sobre tributações e gastos públicos, e a forma que se regula cada uma destas variáveis, denominam-se da Política Fiscal. Assim, seguem os modelos base:

- a) **Modelo fiscal que inclui os tributos e as compras do governo:** são incluídos ao modelo dois setores, os tributos (T) e as compras do governo (G).
- b) **Modelo fiscal que inclui tributações brutas, gastos do governo e transferências de pagamentos:** Assim como o anterior, este inclui na análise a tributação bruta e as transferências feitas pelo governo.
- c) **Modelo fiscal ao nível de pleno emprego:** Neste modelo pode-se observar como as políticas fiscais podem ser usadas para atingir determinado nível de pleno emprego da renda e do produto.

Dentro do mesmo contexto, a política fiscal tem tomada de decisões diferentes. Pois, quando se precisa fazer uma política expansionista, que é o

aumento de renda na economia, usa se três maneiras fiscais para atingir este objetivo:

1. Aumento os gastos do governo;
2. Diminuição dos tributos; ou
3. Utilizar as duas políticas ao mesmo tempo.

O mesmo ocorre quando se quer fazer uma política restritiva, diminuindo a renda na economia, neste caso:

1. Diminuição dos gastos do governo;
2. Aumento dos tributos; ou
3. Utilizar as duas políticas simultaneamente

### 3.2.2. Transferências Correntes

Conforme LEI Nº 4320, de 17 de março de 1964. Art. 12, disponível no site Planalto, no que se refere a finanças públicas e classificadas como despesas correntes:

§ 2º Classificam-se como Transferências Correntes as dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manifestação de outras entidades de direito público ou privado.

§ 4º Classificam-se como investimentos as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de emprêsas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.

A Política Fiscal possui funções determinantes, além de fornecer bens públicos, manter o pleno emprego, estabilizar os preços, determinar taxa nacional de juros, ela opera promovendo a redistribuição de renda no país, por meio de recursos através de impostos cobrados para transferir de forma justa para a parte da população que precisa.

Além da parte social dentro da Política fiscal, na qual se refere este trabalho, no próximo capítulo será visto o desenvolver da Dívida Pública no país, e dados referentes ao resultado primário e nominal do Governo Central no decorrer dos anos analisados.

#### 4. DÍVIDA PÚBLICA BRASILEIRA

Conforme o autor (SILVA, 2009), a Dívida Pública Federal (DPF) é uma dívida obtida pelo Tesouro Nacional para financiamento do déficit orçamentário (quando as despesas são maiores que as receitas) do Governo Federal. A dívida pode ser bruta, considerando passivos do governo, ou, líquida descontando os passivos e ativos do governo.

Dentro de uma estrutura, a dívida pública em interna, no que se refere ao que está em circulação no mercado nacional é paga em real e captada por meio da emissão de títulos públicos, sendo por essa razão definida como Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi). Já, a dívida que existe no mercado internacional é paga em outras moedas, e pode ser captada tanto por meio da emissão de títulos quanto por contratos, é definida como Dívida Pública Federal externa (DPFe).

A dívida é uma obrigação de determinada entidade com terceiros, e pode ocorrer pela emissão dos títulos públicos federais, bem como, contratos municipais e estaduais assinados, e por via de empresas estatais, que seriam o Banco Central (BACEN) e o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS).

Alguns objetivos que levam ao desenvolvimento da dívida são: o financiamento do déficit público; alguns instrumentos para a política monetária, dentro da dívida interna; Utilizada como meio para financiamento do setor privado a longo prazo; Alocação de recursos entre gerações, para que geração futura consiga pagar despesas realizadas no presente.

Quando se trata de dívida, logo, refere-se ao déficit público, e este pode ser classificado como:

- a) Primário ou fiscal: que ocorre quando os gastos do governo são maiores que os impostos arrecadados no período analisado;

- b) Nominal ou total: o mesmo cálculo que o déficit primário, mas, neste se inclui a despesa do gasto do governo com as dívidas de anos anteriores.
- c) Operacional: que inclui dentro dos gastos o pagamento de juros reais, onde é descontada a inflação no período analisado.

A restrição orçamentária do governo é considerada sustentável somente quando não interfere nas políticas fiscais e monetárias, e quando seu valor presente do fluxo (receitas – despesas) é suficiente para pagar tudo que está contratualmente definido futuramente.

#### 4.1. Evolução da Dívida Pública Federal

Este capítulo será trabalhado com base em apenas um autor (SILVA, 2009). Portanto, a história da Dívida Pública no Brasil teve início no período colonial (1500-1822), onde os governantes pegavam empréstimos pessoais e para suas respectivas colônias, sem sequer algum controle sobre o montante, a finalidade e condições de pagamentos para esses empréstimos. Decorrente disso, em 1761 a 1780, a escrituração oficial mostrava déficits anuais maiores que 100 contos, oriundos a pagamento de tropas, fardas e salários a governantes. Já em 1799, D. João VI determinou o pagamento da dívida apurada e de outras, por meio de apólices que vencesse com 5% de juros, essa decisão marcou a fundação da dívida de Portugal no Brasil.

Na era Imperial (1822- 1889), foi criada a primeira agência de dívida pública no Brasil, teve institucionalização da dívida interna, os mecanismos e instrumentos para financiamentos foram ampliados e houve reestruturação da dívida, ou seja, operações de gestão do passivo. Assim, de 1822-1850 foi um período para consolidar a dívida, e 1850 se estendendo a 1889 um período de construção para amortecer a dívida. E quando se trata de dívida externa brasileira dessa mesma época, o Brasil havia contraído quinze empréstimos entre, além de ter que assumir o empréstimo de Portugal na época.

Entre 1902 e 1956 a maioria dos títulos em circulação foram trocados por novos títulos, sendo estes nominativos, que renderiam 5% a.a, não havia padrão nas características dos empréstimos, pois as taxas variavam de 3% a 7% a.a, ocorria na época um descontrole nas taxas. O marco do ano de 1956, como meio de padronizar e controlar, foi a criação da lei de reestruturação do serviço da Dívida Interna Federal, para ajustar os problemas enfrentados como a fragmentação da dívida.

O governo lança, em 1962, uma nova e completa consolidação, que foi os Títulos de Recuperação Financeira, e tinha como intuito, unificar a dívida interna da União, através de juros comuns e substituição de títulos. Em virtude disso, em 1963 a Dívida Interna Federal era composta por novos títulos (Recuperação financeira), das Obrigações de re-aparelhamento Econômico e dos comprovantes de empréstimos compulsórios, a serem trocados futuramente por títulos.

Com a posse do Presidente Castello Branco em 1964, o governo empreendeu uma variedade de reformas que vieram a alterar o mercado de capitais no Brasil, foi através do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), entre alguns objetivos: a redução das taxas de inflação de anos anteriores, desenvolvimento de um mercado de títulos público bem estruturado, a obtenção de recursos para cobrir os déficits da União, estímulo a poupança individual, mercado voluntário para títulos públicos. Diante disso, as Leis n<sup>o</sup> 4.357, de 16/07/1964, criou a correção monetária, e n<sup>o</sup> 4.595, de 31/12/1964, que determinou a reforma bancária e criou o Banco Central (BACEN) e o Conselho Monetário Nacional (CMN).

Na década de 1970 o país começou a surtir aos efeitos do primeiro choque de petróleo, as taxas de inflação haviam dobrado em relação ao ano anterior, e os investidores começaram a preferir títulos com correção monetária, através do instrumento Obrigação reajustável do Tesouro Nacional (ORTN), instituída pela Lei n<sup>o</sup> 4.357/64 e pelo decreto n<sup>o</sup> 54.252/64, ao invés de correr riscos inflacionários com títulos prefixados, que se refere as Letras do Tesouro Nacional (LTNs).

A inflação atingiu patamares elevados e as taxas de crescimento eram negativas, em 1980, iniciava se a chamada “década perdida”. O que levou a esse cenário foi a preferência do investidor por ORTNs e a redução dos títulos prefixados (LTNs) ofertados no mercado. Afinal, em 1985 as ORTN's representavam 96,6 % do total da dívida em poder do público.

Um marco na administração da dívida pública ocorreu em 1986, onde teve a criação da Secretaria do Tesouro Nacional, por meio do Decreto n<sup>o</sup> 92.452, de 10/08/1986, com o objetivo de centralizar os gastos públicos, e controlá-los efetivamente. Devido a precária situação fiscal juntamente com a necessidade de distinguir institucionalmente política monetária e dívida pública, houve transferência da administração da dívida pública do Banco Central para o Ministério da Fazenda, através do Decreto de n<sup>o</sup> 94.443, de 12/06/1987, e a função de colocação e resgates da dívida a cargo da STN.

Ainda no ano de 1986, o Brasil teve a primeira experiência heterodoxa para combater a inflação. Devido a elevadas taxas de inflação e maior número de endividamento do país, no dia 28 de fevereiro foi estabelecido o Plano Cruzado, no Governo Collor, no qual foram congelados 80% dos ativos financeiros, foi extinta a correção monetária, e reduzido as taxas reais de juros. As dificuldades ficam maiores com o insucesso do Plano Cruzado, o déficit público estava sem controle. Decorrente disso, em maio, do mesmo ano, o CMN autorizou a criação da Letra do Banco Central (LBC), que seria remunerada pela taxa Selic, com indexação diária, funcionando como um instrumento importante para o governo, aproveitando o Decreto- Lei n<sup>o</sup> 2.376/87 criou as Letras Financeiras do Tesouro (LFTs), com características idênticas às da LCB, porém responsabilidade exclusiva do Tesouro Nacional e utilizado para financiamento dos déficits orçamentários. (SILVA, 2009).

No decorrer da década de 1990, o cenário era crítico, com o estoque de títulos representando 15% do PIB, sendo que a dívida era composta praticamente por LFTs e com prazo médio de 5 meses e a inflação com 1000% a.a. Na mesma década, em 1993 o governo ainda na busca de separar atividades fiscais e monetárias, estabeleceu algumas medidas para maior transparência entre Tesouro Nacional e o Banco Central, conhecidos como “Operação Caixa-Preta”.

Em 1994 o Plano Real entra em ação, com princípio de planos anteriores, acreditava que existia um componente inercial na inflação e com isso pretendia se ajustar as taxas reais de juros. Diante desse plano, a receita foi viável e o país teve inflação em níveis razoáveis e cadentes.

A partir de 1999, com o objetivo de maior prazo para dívida pública, o governo volta a emitir títulos indexados a índice de preços (IGP-M), aproveitando assim, a demanda potencial. Observa se que a partir de então o governo mostra empenho na busca de redução de títulos indexados á taxa de câmbio e a taxa Selic.

O título indexado á taxa Selic na dívida interna, no ano de 2002, eram de 60,8%, enquanto os títulos prefixados 2,2%. Com isso, houve uma melhora na visibilidade dos investidores, em 2003 o governo teve avanços na administração pública do país, no que se tratava em manter a responsabilidade fiscal, política monetária e cambial, e também foram emitidos títulos prefixados, essa prática fazia com que alongasse a dívida interna.

#### 4.1.1. Dívida Externa

Referente a dívida externa, bem como seu desenvolver, observa se que o país passou por várias fases, assim como na dívida interna, afinal elas se correlacionam em determinadas épocas. Algumas fases descritas como *funding loan* (empréstimos para uma só dívida) ocorreram no período entre 1898 a 1963. Sendo elas:

O *funding loan* de 1898, foi uma decisão do Presidente brasileiro, Campos Sales, através de uma proposta recebida pelos banqueiros de Londres. Oferecendo prazos e garantias, através de um novo empréstimo, no qual viria a “cobrir” o juros e montantes dos empréstimos anteriores. Sales, tomou como exemplo o país vizinho, a Argentina, onde em troca de empréstimo foi repassado todo lucro gerado por impostos alfandegários e garantias ferroviárias. (SILVA, 2009).

Mais tarde, teve o segundo *funding loan*, houve grandes dificuldades em negociações com bancos, o Brasil havia suspendido o pagamento do serviço da dívida externa a partir do dia 1º de agosto de 1914 e procurou fazer um novo empréstimo de consolidação. Havia um capital nominal de 15 milhões de libras, com taxa de juros de 5% e 63 anos de prazo, com inicio de resgate em 1927. Foram suspensas amortizações de empréstimos em libras ou francos até 01/08/1927, e os juros que vencessem entre 01/08/1914 e 31/07/1917. (SILVA, 2009).

O terceiro *funding loan*, se caracterizou por um rápido crescimento no endividamento externo a partir de 1925. Dessa vez o *funding* foi lançado em duas séries, com taxa de 5%, resgate em 20 e 40 anos, para 18 milhões em libras para refinarciar todos os empréstimos federais que venceram a partir de outubro de 1931. Enfim, em 1943 teve o acordo permanente da dívida externa, que equacionou o pagamento do serviço da dívida externa contraída até 1931. (SILVA, 2009).

As fases da dívida externa respondem aos fatos que ocorrem no mercado internacional. Em 1964 a economia vivia numa fase de liquidez positiva, a dívida externa estava na casa de US\$ 3,2 bilhões. Porém, no ano de 1979, com o segundo choque do petróleo, como anteriormente descrito, as taxas de juros internacionais aumentaram com força. Houve uma forte evolução dos custos dos empréstimos devido ao aumento das taxas de juros internas, fazendo com que os investidores internacionais financiassem países endividados, provocando perda de reservas, desequilíbrio no balanço de pagamentos no Brasil, que tinha superávit de US\$ 4,3 bilhões para um déficit de US\$ 3,2 bilhões. (SILVA, 2009).

No ano de 1980, marca-se por escassez de recursos externos, redução de liquidez e aumento na taxa de juros, internacionais, dificultando na época a renovação de empréstimos, e marcando a história como “a década perdida”. No ano seguinte, de 1981 o balanço de pagamentos estava com déficit de US\$ bilhões. A fase de endividamento externo do país baseada na captação de recursos externos se continua 1994, neste mesmo ano o México dificultou o acesso brasileiro ao mercado de norte-americano. (SILVA, 2009).

Após a desvalorização cambial em 1999, o Brasil voltava a fazer operações de troca da dívida reestruturada, em 2001 os efeitos da crise argentina surtiram na dívida externa, mas foi a partir de 2003 que o Brasil começa ter acesso ao mercado externo com menos dificuldades do que décadas passadas.

Atualmente o país se depara com a estrutura da dívida externa reduzida, com riscos em relação ao câmbio baixos, pois no contexto passado o “vilão” da dívida externa, nos últimos 30 anos, era a instabilidade cambial gerada por elevados passivos em moeda estrangeira ao setor público. (SILVA, 2009).

#### 4.1.2. Resultado Primário e Resultado Nominal a partir de 2004

O período analisado, conta com fases que marcaram em números na dívida. Os principais picos serão tratados neste sub capítulo e logo após será visto a tabela com o volume (média anual) dos resultados primário e nominal do Governo Central.

Conforme informações do site do Tesouro Nacional, o resultado primário é determinado através do saldo das operações que resultam em endividamento “novo” ou “primário”, excluindo os pagamentos (recebimentos) de juros da dívida. Podendo ser superavitário ou deficitário, sendo um indicador de fluxo mais utilizado

atualmente no país, traz a amortização da dívida pública e exclui a volatilidade da conta de juros. Já o resultado nominal é o conjunto das operações fiscais realizadas pela administração pública, acrescentando ao resultado primário a conta de juros.

De acordo com o Relatório Anual da Dívida Pública, disponível no site do Tesouro Nacional, o ano de 2004, teve superávit no resultado primário, de R\$ 81,1 bilhões, 4,6% do PIB da época. O resultado nominal do setor público, deste mesmo ano, mostrou-se com um déficit de R\$ 47,1 bilhões, 2,68% do PIB, sendo o melhor resultado nominal desde 1991.

Ainda com base no Relatório Anual da Dívida Pública Federal, no ano de 2008 o Brasil teve um grande crescimento no PIB, impulsionado pela demanda doméstica. A partir de setembro, deste mesmo ano, a crise internacional surtiu efeitos nos países emergentes, e mesmo com um PIB favorável, o país conteve o crédito e teve oscilações na taxa de câmbio. Diante da crise internacional que ocorreu neste mesmo ano, o governo acabou tomando medidas mais conservadoras, no que diz respeito a dívida, evitando por volatilidade no mercado. Essas medidas resultaram na redução da participação dos títulos prefixados e aumento nos títulos indexados à taxa Selic. (SILVA, 2009).

Segundo site BCB, o déficit primário do setor público consolidado (Governo Central, os governos regionais e as empresas estatais) - alcançou R\$ 155,8 bilhões em 2016 - 2,47% do PIB, sendo que em 2015 o déficit foi de R\$ 111,2 bilhões - 1,85% do PIB. Os juros nominais do setor público consolidado estiveram em R\$ 32 bilhões em setembro de 2015. O resultado nominal do setor público consolidado, que inclui o resultado primário e os juros nominais apropriados, foi deficitário em R\$ 53,3 bilhões em setembro. No ano, o déficit nominal totalizou R\$ 385,2 bilhões, comparativamente a déficit de R\$ 380,5 bilhões no mesmo período do ano anterior, 2015. A tabela abaixo traz os períodos e seus respectivos volumes dentro de resultados primários e nominais.

Tabela 2 – Resultado Primário do Governo Central Brasil. Média Anual- período de 2004 a 2016 e 2017(média de sete meses) no que se refere ao Resultado Primário e Nominal do Governo Federal (valores correntes- bilhões).

PERÍODO-MÉDIA ANUAL	2004	2005	2006
V. FUNDO SOBERANO DO BRASIL	0	0	0
VI. PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL	<b>R\$ 4.111.783.333,33</b>	<b>R\$ 4.722.766.666,67</b>	<b>R\$ 4.062.350.000,00</b>
VII. AJUSTE METODOLÓGICO	R\$ 219,53	R\$ 199,98	R\$ 215,88
VIII. DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA	R\$ 34,12	R\$ 55,71	R\$ 1,07
IX. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL (VI + VII + VIII)	R\$ 4.365,43	R\$ 4.645,12	R\$ 4.279,30
X. JUROS NOMINAIS	-R\$ 6.618,21	-R\$ 10.752,12	-R\$ 10.485,55
XI. RESULTADO NOMINAL DO GOVERNO CENTRAL (IX + X)	<b>-R\$ 2.252.775.000,00</b>	<b>-R\$ 6.107.000.000,00</b>	<b>-R\$ 6.206.250.000,00</b>

2007	2008	2009	2010	2011	2012
0	0	0	0	0	0
<b>R\$ 4.804.200.000,00</b>	<b>R\$ 5.953.200.000,00</b>	<b>R\$ 3.286.400.000,00</b>	<b>R\$ 6.564.400.000,00</b>	<b>R\$ 7.793.600.000,00</b>	<b>R\$ 7.355.200.000,00</b>
R\$ 148,98	R\$ 108,27	R\$ 114,40	R\$ 113,20	R\$ 94,80	R\$ 109,50
R\$ 0,05	-R\$ 113,30	R\$ 136,10	-R\$ 117,30	-R\$ 135,50	-R\$ 290,90
R\$ 4.953,23	R\$ 5.942,33	R\$ 3.536,90	R\$ 6.560,30	R\$ 7.752,90	R\$ 7.173,80
-R\$ 8.985,41	-R\$ 8.016,56	-R\$ 12.483,90	-R\$ 10.375,70	-R\$ 15.046,10	-R\$ 12.272,30
<b>-R\$ 4.967.250.000,00</b>	<b>-R\$ 2.074.233.333,33</b>	<b>-R\$ 8.947.000.000,00</b>	<b>-R\$ 3.815.400.000,00</b>	<b>-R\$ 7.293.400.000,00</b>	<b>-R\$ 5.098.500.000,00</b>

2013	2014	2015	2016	2017
0	0	0	0	0
<b>R\$ 6.416.100.000,00</b>	<b>-R\$ 1.434.200,00</b>	<b>-R\$ 9.561.700.000,00</b>	<b>-R\$ 13.439.600.000,00</b>	<b>-R\$ 12.712.800.000,00</b>
R\$ 71,50	R\$ 0,00	R\$ 324,00	R\$ 310,20	R\$ 400,10
-R\$ 213,40	-R\$ 271,80	-R\$ 483,60	-R\$ 160,00	-R\$ 9.125,70
R\$ 6.274,20	-R\$ 1.706,00	-R\$ 9.721,30	-R\$ 13.289,40	-R\$ 21.438,40
-R\$ 15.487,10	-R\$ 20.922,50	-R\$ 33.103,40	-R\$ 26.530,20	-R\$ 28.871,00
<b>-R\$ 921.290.000,00</b>	<b>-R\$ 22.628.500.000,00</b>	<b>-R\$ 42.824.700.000,00</b>	<b>-R\$ 39.819.600.000,00</b>	<b>-R\$ 503.093.400.000,00</b>

Fonte: Elaborado através de dados da Tabela Resultado Primário do Governo Central 1/ - Brasil – Mensal

O resultado primário traz informações relevantes para este trabalho, podendo ser observado melhor a administração das contas públicas, pois através dele é possível perceber se os gastos do governo são maiores do que receitas, o que ocasiona o déficit primário, e a partir disso ver se a origem da dívida ocorre a partir da má administração pública ou então do pagamento exorbitante de juros, sendo assim qual parcela de culpa é maior perante a dívida toda. No próximo capítulo será retratado a Política Social e Fiscal no Brasil e apresentado as tabelas que contém o volume de repasses para transferência de recursos e transferência de renda de 2004 a 2017.

## 5. POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA

De acordo com PIANA (2009), as políticas sociais brasileiras estão ligadas ao histórico do país, desde sua política, cultura e direção dos gastos. Assim, as políticas sociais têm funções econômicas, política e social dentro do Estado. Os meios utilizados para a condução da política social é o meio da transferência direta ou indireta (impostos) de bens, recursos e outros, e os beneficiados seriam a parcela da população nacional que mais necessita de auxílio na saúde, a educação e a assistência social, trabalho e entre outros. As políticas sociais também são estratégias governamentais de integração da força de trabalho na relação de trabalho assalariado, destinadas a responder questões particulares dentro da condição social.

Na concepção de PIANA (2009) acredita que a função das políticas sociais se baseia em uma luta entre as classes sociais opostas, onde busca a equivalência por meio da igualdade. Assim as políticas sociais apresentam-se como expressão uma ligação de forças e lutas na sociedade, onde há concessões dos grupos majoritários no poder, com objetivo de ter controle social.

Ainda PIANA (2009), nos anos 80, as fases que mais tiveram impacto para os trabalhadores, foram aquelas através do processo de transição política, na qual foi desenvolvida uma conjuntura de gravidade das questões sociais e escassez de recursos. As políticas sociais brasileiras sempre tiveram um caráter assistencialista, paternalista e clientelista, com o qual o Estado intervém para manter a ordem social. Através da Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, é que foram ampliados e reforçados os direitos na área da educação, saúde, assistência, da Previdência Social, do trabalho, do lazer, da maternidade, da infância, da segurança, traçando os direitos de todos trabalhadores.

### 5.1. Evolução dos Programas Sociais

Segundo Pochmann (2015), o fim da política neoliberal no Brasil, em 2003, acarretou na redução da pobreza e desigualdade de renda, e, inclusive, na diminuição da dívida pública no Brasil. Em seu artigo, Pochmann relata que as novas oportunidades de realocação da “parcela” da renda nacional, que ocorreram na época, foram voltadas para os investimentos públicos, políticas sociais e as garantias da renda aos pertencentes a base da pirâmide social.

Quando o Presidente Luiz Inácio da Silva (Lula) assumiu a presidência, em janeiro de 2003, havia alguns impasses a se determinar. Primeiro, se o governo daria ou não continuação a agenda de reformas implementadas. Segundo, as dificuldades de apoio no Congresso para poder ser aprovado os projetos e governar com maior facilidade. E terceiro, a grande desconfiança sobre o governo praticar as políticas ortodoxas no contexto monetário e fiscal, para enfrentar da ascendente inflação de 2002, e um déficit público de mais de 4% do PIB, e um risco-país elevadíssimo (GIAMBIAGI, 2016).

Diante disso, algumas prioridades foram adotadas na era de Lula. O aumento do poder aquisitivo do salário mínimo (SM), apesar do impacto sobre as contas da Previdência Social; a elevação da dotação orçamentária para que com os anos passou a ser o programa Bolsa-Família. Ao mesmo tempo em que o Governo Lula reverteu o endividamento público registrado pelo Governo anterior de Fernando Henrique Cardoso (FHC), também teve em sua política social a expansão de recursos destinados a área de desenvolvimento social e ao salário mínimo. (GIAMBIAGI, 2016).

É importante entender que o governo não é uma forma de abstração, “que serve para pegar os recursos do público”, e sim, uma entidade que capta recursos através de impostos cobrados de uma parte da população para transferir para a outra parte. O governo gasta seus recursos na oferta de bens públicos, alguns deles são: A Saúde; A Educação; A Defesa Nacional; O Policiamento; a Regulação; A justiça; O Assistencialismo. (GIAMBIAGI, 2016).

Segundo a Presidência da República - Casa Civil, a Lei 4320 de 17 março de 1964 é constituída em normas gerais de direito financeiro para elaborar e controlar

os orçamentos e balanços da União, Estados, Municípios e do Distrito Federal. Assim as arrecadações através de impostos, taxas e contribuições são direcionadas parcialmente a despesas correntes, que é o pagamento efetuado pelo estado para contratar pessoal, e as despesas de capital, custeando investimentos, para onde também se inclui os programas de transferência de renda, que são os programas sociais.

De acordo com Nascimento, através do site do Tesouro Nacional, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000) é a lei que determina, em parâmetro nacional, normas a serem cumpridas referentes ao gasto público de cada ente federativo (estados e municípios) brasileiro. Lei fiscal de extrema importância para a correta execução dos gastos públicos.

Diante disso, Santana, afirma que o Brasil implementou os programas de transferência de renda desde 1990, já o processo de unificação de benefícios dos programas sociais se desenvolveu somente em 2003, onde o Auxílio gás; Bolsa Alimentação; Cartão Alimentação e Bolsa-escola; passaram a ser um único programa, o hoje conhecido como o Bolsa Família, que é o maior programa de transferência de renda do país. Este programa foi criado com base numa política social com gestão participativa da comunidade, por onde deveriam ser fundados comitês de gestores nos municípios, com o intuito de combater a fome e a pobreza para gerar justiça social no futuro.

Atualmente, o Brasil conta com muitos programas sociais, e atividades que vem crescendo constantemente.

A Tabela 3 mostra a evolução dos gastos do governo com transferência de recursos desde 2004 até 2016. Elaborada pelo site da Transparência do Governo (2017) utilizou se o atualizador de valores da Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul- FEERS com do Índice Nacional de preços ao consumidor- IPCA, para mensurar a inflação e relacionar ao ano de 2017, tornando assim todos os dados correntes. Sendo o total de transferências de recursos de todos os programas sociais brasileiros.

Tabela 3-

<b>Total Destinado pelo Governo Federal para a Transferência de Recursos</b>	
<b>Ano</b>	<b>Bilhões</b>
2004	R\$ 219.080.991.670
2005	R\$ 235.243.838.744
2006	R\$ 272.365.490.893
2007	R\$ 297.922.243.989
2008	R\$ 346.477.197.637
2009	R\$ 341.111.499.303
2010	R\$ 362.679.053.800
2011	R\$ 394.772.177.628
2012	R\$ 414.383.766.114
2013	R\$ 391.905.050.299
2014	R\$ 406.812.396.140
2015	R\$ 379.327.159.085
2016	R\$ 378.481.238.919
2017/Outubro	R\$ 235.138.378.752

Fonte: Elaborado através de dados nominais extraídos do site Transparência do Governo (2017), e o atualizador de valores da Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul- FEERS com do Índice Nacional de preços ao consumidor-IPCA.

Quando se trata em transferência de recursos, cabe todos os valores gastos com programas sociais, incluindo todos os programas assistenciais existentes no país. No próximo subitem será tratado apenas dos Programas de Transferência de Renda, que atualmente se denomina o programa Bolsa Família.

### 5.1.1. Programas de Transferência de Renda

Conforme Santana no ano de 1996, foi criado o primeiro programa de transferência de Renda, denominado Programa Bolsa Escola. Em 2004, logo após a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), ocorreu um processo de unificação dos programas de transferência de renda da época (Auxílio Gás, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação) para um só programa, onde este deveria envolver todas as ações existentes e atendesse as famílias beneficiárias. O programa foi denominado de Bolsa Família e passou a ser o principal programa do MDS até hoje.

Referente aos programas antigos, antes de serem unificados estão englobados o Auxílio Gás que tinha como objetivo a compra de botijão de gás para as famílias cozinhereis, destinado apenas a famílias de baixa renda. O Bolsa Escola que buscava é incentivar os estudos das crianças de famílias pobres na escola, havia um auxílio de R\$ 15,00 mensais se a renda per capita da família fosse inferior a R\$ 90,00 e que têm crianças de 6 a 15 anos matriculadas no ensino fundamental regular o benefício mensal de R\$ 15,00, com limite de três crianças. O Bolsa Alimentação, com o objetivo de melhorar as condições de saúde e nutrição de gestantes e a nutrição de crianças com seis meses a seis anos e onze meses de idade em famílias com renda per capita de até R\$ 90,00 e o valor era de R\$ 15,00 mensais por beneficiário, também com limite de três crianças. O Cartão Alimentação que foi criado no governo Lula, para garantir a alimentação das famílias pobres, o valor era de R\$ 50,00. E o Bolsa Família com o objetivo de combate fome e a miséria e com o intuito de emancipar as famílias mais pobres, foi elaborado como uma política social com gestão de participação na comunidade e transferência de renda seria apenas o início desse processo.

Atualmente o Programa Bolsa Família, segundo próprio site, é o maior programa no Brasil. Está destinado às famílias pobres e com situação de extrema pobreza, com renda per capita de até R\$ 154 mensais. Através deste programa o governo federal concede mensalmente benefícios em dinheiro para famílias inscritas e necessitadas. A Tabela a seguir mostra a evolução dos gastos do governo com transferência de renda, de 2004 a 2017 (outubro).

Tabela 4 - Elaborada através de dados nominais extraídos do site Transparência do Governo (2017), por programa- Bolsa Família. Utilizou se o atualizador de valores da Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul- FEERS com do Índice Nacional de preços ao consumidor-IPCA, para mensurar a inflação e relacionar ao ano de 2017, tornando assim todos os dados correntes.

<b>Total destinado pelo Governo Federal para Programas de Transferência de Renda</b>	
<b>Ano</b>	<b>Transferência de Renda</b>
2004	R\$ 11.436.345.546
2005	R\$ 13.457.769.706
2006	R\$ 15.637.621.506
2007	R\$ 17.060.995.322
2008	R\$ 18.828.793.682
2009	R\$ 20.631.141.666
2010	R\$ 22.766.067.156
2011	R\$ 25.510.153.032
2012	R\$ 27.846.134.072
2013	R\$ 32.358.091.156
2014	R\$ 33.113.677.444
2015	R\$ 30.755.085.503
2016	R\$ 29.229.567.256
2017/Outubro	R\$ 19.261.997.991

Fonte: Dados nominais extraídos do site Transparência do Governo (2017), por programa- Bolsa Família. Utilizou se o atualizador de valores da Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul- FEERS .

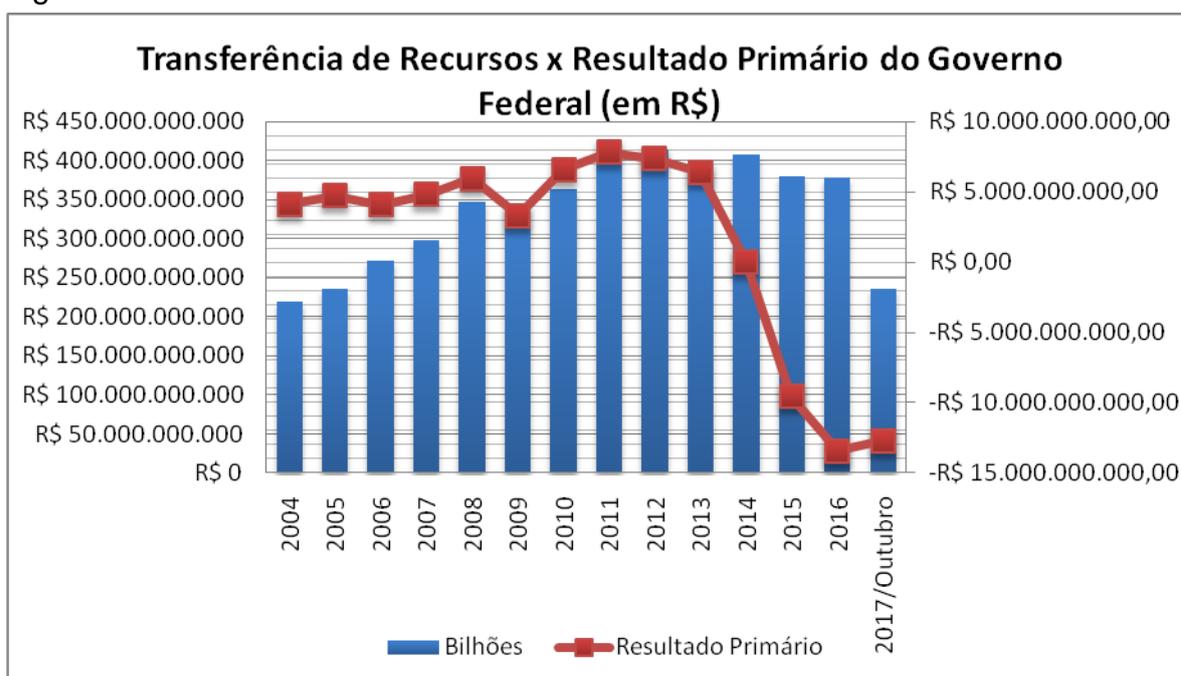
Observa se que os gastos com programas de transferência de renda, sempre se comportaram de forma crescente nas contas públicas, porém de 2014 para 2017, houve quedas sequentes nestes repasses. No próximo capítulo será feita a análise dos resultados, onde serão traçados os valores dos programas sociais, em âmbito geral e dos programas de transferência de renda, isoladamente. Como meio de avaliar a “parcela” de gastos sobre o resultado primário do Governo Central.

## 6. ANÁLISE DOS RESULTADOS

### CENÁRIO 1: IMPACTO DOS PROGRAMAS SOCIAIS SOBRE O RESULTADO PRIMÁRIO

Figura 1- Apresenta o valor total das transferências de recursos (barras azuis) e o resultado primário do Governo Federal (linha vermelha), no período de 2004 a 2017(Outubro). Sendo que, utilizou se de respectivos dados disponíveis nas tabelas 2 e 3, deste trabalho.

Figura 1-



Fonte: Elaborado através de dados extraídos do site da Transparência do Governo e Resultado do Tesouro Nacional.

Foi possível observar que de 2004 a 2008 os valores transferidos para programas sociais manteve se crescente, o repasse passa a decair significativamente em 2009, reduzindo de R\$ 346 bilhões para R\$ 341 bilhões, um ano após a crise internacional no mercado de câmbio. De 2010 para 2011 mostrou um crescimento de R\$ 32 bilhões, passando de R\$ 362 bilhões para R\$ 394 bilhões, respectivamente. Já o ano de 2012, contou com um pequeno decréscimo, e que veio

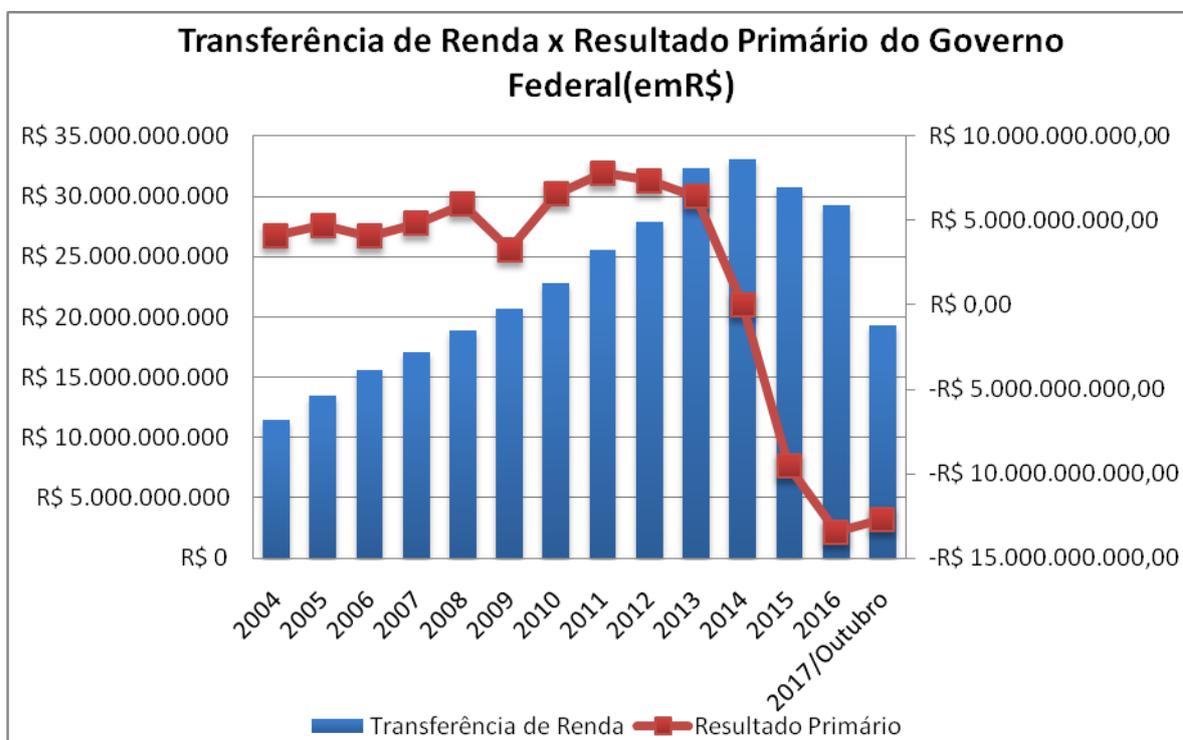
a estabilizar no ano de 2013, crescendo novamente em 2014. Os anos de 2015 e 2016 mantiveram se na casa de R\$ 379 bilhões reduzindo para R\$ 378 bilhões, respectivamente. No ano de 2017, no qual foi mensurado até o mês de outubro, o Governo reduziu suas despesas de maneira significativa, sendo que os dados foram extraídos dois meses antes do fechamento do ano, foi a maior diminuição dos valores de transferência de recursos desde 2005, um ano após o Governo Lula assumir a presidência.

O resultado primário se comporta de forma diferente, nota se que de 2005 para 2006, o superávit primário teve uma queda de R\$ 6,6 bilhões, nos anos seguintes, 2007 e 2008, houve expansão e superávit aumentou de R\$ 4,8 bilhões para R\$ 5,9 bilhões favorecendo a economia. Porém uma queda brusca ocorre em 2009, representando 2,6 bilhões, ano seguintes a crise, como retratado anteriormente. De 2010 a 2011 teve aumento no superávit primário, R\$ 1,2 bilhões, mas foi a partir de 2012 que o os resultados começam a diminuir, até que em 2014 ocorre o primeiro déficit no resultado primário desde 2004. O déficit passa a aumentar após 2014, chegando em 2016 com um déficit de 13 bilhões, lembrando que 2017 até o mês de outubro a média do déficit primário calculado está em R\$ 12 bilhões.

## CENÁRIO 2: IMPACTO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA (BOLSA FAMÍLIA), SOBRE O RESULTADO PRIMÁRIO

Figura 2- Apresenta o valor total das Transferências de Renda- Bolsa Família (barras azuis) e o resultado primário do Governo Federal (linha vermelha), no período de 2004 a 2017(Outubro). Sendo que, utilizou se os dados disponíveis na tabela 4 do capítulo V, e tabela 2 do capítulo IV.

Figura 2-

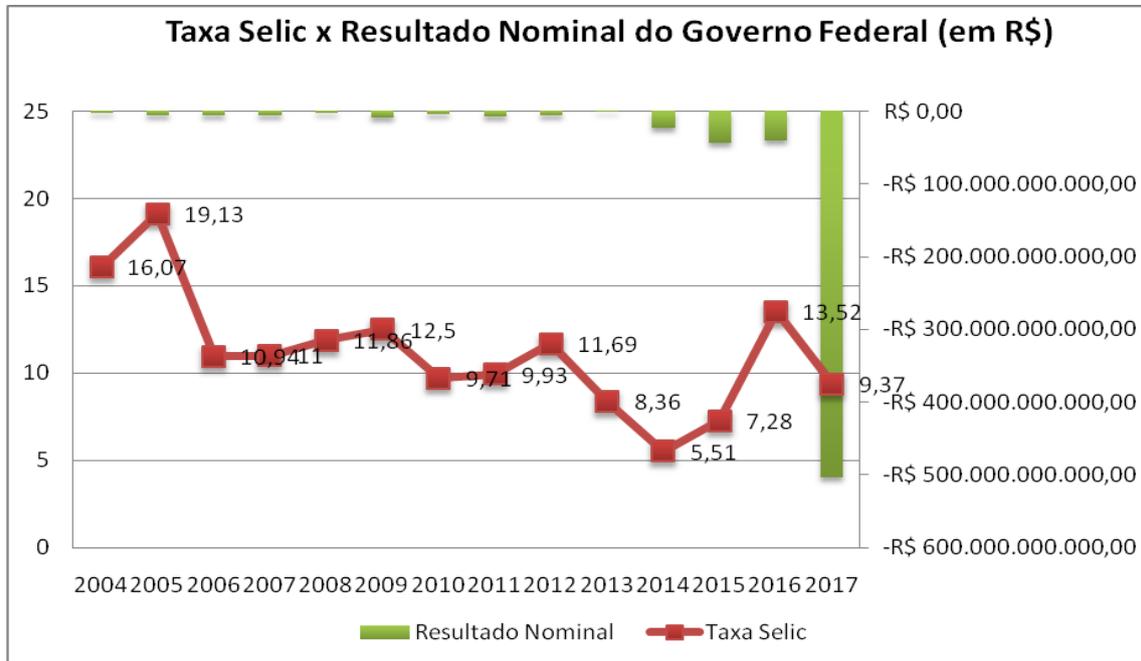


Fonte: Elaborado através de dados extraídos do site da Transparência do Governo e Resultado do Tesouro Nacional.

O volume direcionado para transferência de renda se mostrou em constante crescimento de 2004 a 2014, percebe-se o quanto o governo mantém-se pontual e ativo no que refere ao programa Bolsa Família, mesmo que o resultado primário se comporte diferente. A diminuição no repasse para o programa ocorre de 2014 R\$ 33 bilhões para 30 bilhões em 2015 e de R\$ 29 bilhões em 2016 para R\$ 19 bilhões até Outubro de 2017.

### CENÁRIO 3: IMPACTO DA TAXA DE JUROS SOBRE O RESULTADO NOMINAL

Figura 3-



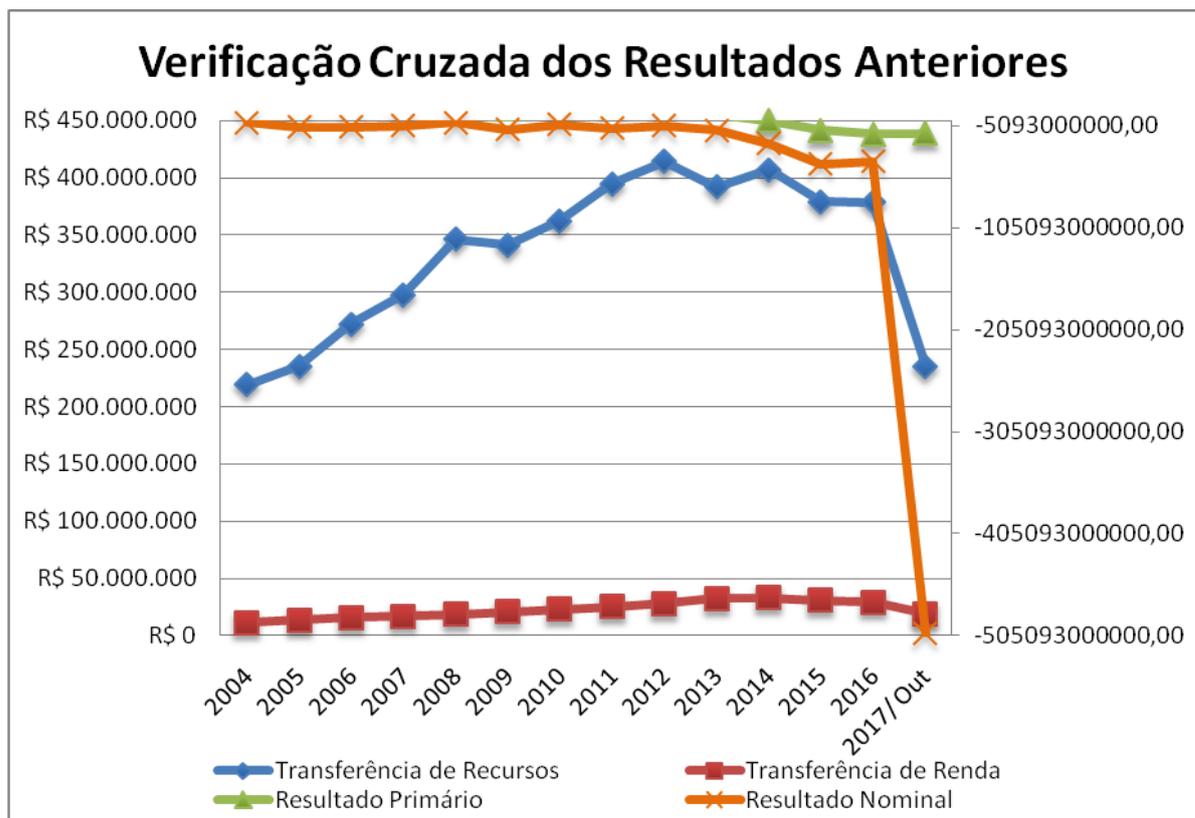
Fonte: Elaborado através de dados extraídos do site do Tesouro Nacional e Banco Central do Brasil

É possível observar que a variação da taxa de juros selic, passa por picos significativos. De 2004 a 2005 teve um aumento de 16,07% para 19,13%, neste mesmo período a dívida pública aumentou consideravelmente, mostrando a importante ligação entre a taxa de juros e o volume da dívida pública, de R\$ 22 bilhões negativos para R \$61 bilhões negativos. Ocorre um declínio de nove percentuais na média, passando de 19,13% em 2006, para 10,9% em 2007, porém agora, a dívida continua aumentar. Outro ano significativo foi de 2012 a 2014 no qual a taxa reduz de 11,69% a 5,51%, e a dívida tem um aumento de 42 bilhões neste mesmo período, mostrando mais uma vez um comportamento oposto ao da taxa de juros. A taxa de juros volta a subir até o ano de 2016, chegando a 13,52 % a.a e caindo em 2017 para 9,37% na média anual até então, e, o resultado nominal tem resultado negativo surpreendente, aumentando a dívida.

Ocorre um declínio de nove percentuais na média, passando de 19,13% em 2006, para 10,9% em 2007, houve redução na taxa Selic, e conseqüentemente uma redução no déficit do resultado nominal, passando de R\$ 4,9 bilhões para R\$ 2

bilhões. Em 2009 o déficit “decola” para R\$ 8,9 bilhões e taxa tem um acréscimo pequeno em relação ao ano anterior, ficando em 12,5 %, caindo em 2010 para 3,8 bilhões e taxa para 9,71 %. Logo após houve um aumento de 3,8 bilhões em 2010 para 7,2 bilhões em 2011, com a taxa na mesma casa 9,93 %, aqui mostra uma pequena variação da taxa e o resultado nominal, com proporções não mais equivalentes. Em 2015 o resultado passa a ser R\$ 4,2 trilhões, caindo para 3,9 trilhões em 2016, neste período a taxa aumenta de 7,28% para 13,52% se comportando de forma diferente pela primeira vez desde 2004. Até outubro de 2017, percebe se o aumento da dívida, que está em R\$ 5 trilhões antes de fechar o ano, e com a taxa de juros média, dos meses correspondentes até outubro, está em 9,37%.

#### CENÁRIO 4: VERIFICAÇÃO CRUZADA DOS RESULTADOS ANTERIORES



Observa se que existem três períodos de tempo que são significativos:

Período (2004-2008): Apresentou um volume sustentável de transferência de renda e de recursos. Nesse período é possível perceber que o governo tinha capacidade de absorver os programas, apesar de serem crescentes.

Período de (2011-2013): Nota se uma equivalência entre o equilíbrio das contas públicas e os programas de transferência de renda. Ou seja, nesse período, o governo chegou ao nível extremo de conseguir suportar as despesas correntes (transferências), e o resultado primário aumentou em 2011 a 2012, reduzindo em 2013.

Período de (2014-2017): Percebe se que os programas de transferência de renda ultrapassam o nível máximo de sustentabilidade, de 2014 a 2015, gerando um desequilíbrio acentuado nas contas públicas, principalmente em face das sucessivas quedas na arrecadação decorrentes do desaquecimento da economia. Sendo que a partir de 2017, com a redução dos programas sociais e o congelamento de gastos, a tendência é uma leve melhora nas contas públicas, e déficit primário.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho analisa se os programas sociais implementados nos últimos quatorze anos (2004-2017), são ou não responsáveis no comprometimento do equilíbrio das contas públicas, chegando a situação deficitária atual que o país vivencia. Diante disso, foram traçados objetivos específicos para o responder a essa questão.

No capítulo três foi explanado o conceito de política fiscal e política monetária, com base teórica retirada de livros, em segundo momento foi conceituada a taxa de juros Selic e seu histórico (média anual), apresentando assim os instrumentos macroeconômicos que estão direcionados ao trabalho e quais suas funções dentro do contexto de políticas sociais e programas de transferência de recursos.

No capítulo quatro foi traçado o conceito da Dívida pública Brasileira e seu breve histórico desde 1522 até 2004, os momentos marcantes, ressaltando sucintamente épocas significantes da dívida externa no mesmo período, através do livro do Tesouro Nacional. No segundo momento, foi relatado resultados primários e nominais de alguns anos com marcos importantes. Por fim, foi coletado dados mensais sobre o resultado primário e resultado nominal do Governo Central, através do site da Secretaria do Tesouro Nacional, do período correspondente (2004-2017), e feito uma média anual para uma respectiva análise.

No capítulo cinco, foi relatado a política social no país e sua importância, além de explicar o surgimento dos programas sociais e a migração de todos programas sociais, em 2004, para um programa só, denominado Bolsa Família, que possui abrangência de todos benefícios já existentes, no antigo Governo de Fernando Henrique Cardoso, através de pesquisa em livros e artigos. Ainda neste capítulo foi elaborado uma tabela com os volumes de transferência de recursos e de transferência de renda, separadamente, do período (2004-2017), dados extraídos a partir de pesquisa no site da Transparência do Governo e após atualização dos valores através do site da FEE.

No capítulo seis, na análise dos resultados, foi elaborado quatro gráficos, com respectivos cenários, visando separar e entender melhor a relação entre a

transferência de recursos e o resultado primário do Governo Federal; A transferência de renda e resultado primário do Governo Federal; Taxa de juros Selic e resultado Nominal; e por fim, o cruzamento destes gráficos para entendimento comum entre as variáveis analisadas.

Os programas sociais, bem como a transferência de Renda são de extrema importância para a redistribuição de renda e igualdade da população, é através deles que é permitido alocar benefícios aos pobres e pessoas de baixa renda. Por outro lado, percebe-se que esta injeção de recursos é feita sem contrapartida, ou seja, uma despesa corrente para o Governo, não há retornos como uma despesa de capital. Os volumes mostraram-se em crescimento de 2004 até 2014, tendo uma contração e diminuição em 2015, 2016 e 2017.

Observa-se que o resultado nominal sempre foi negativo, durante o período analisado, o registro de maior déficit no resultado ocorre a partir de 2014, 2015, caindo em 2016 e chegando 5,9 trilhões na média anual de 2017 até o mês de Outubro, atrelado com a taxa de juros da economia. Ressaltando ser o mesmo período em que os gastos assistenciais acima citados, renda e recursos aumentaram. Quanto ao resultado primário, ele teve grandes oscilações em seu histórico, passando por ondas de superávits e déficits. No resultado primário é possível ver o impacto direto da transferência de recursos aos programas sociais. Percebe-se a influência de quando há aumento na entrada de recursos há uma relação que diminuindo o resultado primário.

## REFERÊNCIAS

ALÉM, A. **O Aumento do Investimento: O desafio de elevar a poupança privada no Brasil.** Disponível em: [http://www.bndespar.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev801.pdf](http://www.bndespar.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev801.pdf). Acesso em: nov.2016.

BCB- Banco Central do Brasil. **Quadro V. Dívida Líquida do Setor Público-Anual.** Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/ftp/NotaEcon/NI201710pfp.zip>. Acesso em: out.2017.

BCB- Banco Central do Brasil. **BC divulga nota de Política Fiscal à imprensa.** Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/c/notas/14691>. Acesso em nov 2017.

BCB- Banco Central do Brasil. **Definição e Histórico.** Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/htms/copom/a-hist.asp>. Acesso em: nov 2017.

BCB- Banco Central do Brasil. **Histórico das taxas de juros.** Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/Pec/Copom/Port/taxaSelic.asp>. Acesso em: nov 2017.

BCB- Banco Central do Brasil. **Política Fiscal.** Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/htms/notecon3-p.asp>. Acesso em: out.2017.

FEE- Fundação de Economia e Estatística. **Atualização de Valores.** Disponível em: <https://www.fee.rs.gov.br/servicos/atualizacao-valores/>. Acesso em: nov 2017.

CARVALHO, F (et. al.). A Teoria da Política Monetária no modelo Keynes. **Economia Monetária e Financeira: Teoria e Política.** 2. ed. São Paulo: Elsevier, 2007. Cap. 7.

CARVALHO, F. **Investimento, poupança e financiamento. Financiando o crescimento com inclusão social.** Disponível em: [http://www.ie.ufrj.br/moeda/pdfs/investimento\\_poupanca\\_e\\_financiamento.pdf](http://www.ie.ufrj.br/moeda/pdfs/investimento_poupanca_e_financiamento.pdf). Acesso em: out.2016.

FERREIRA, G. **Macroeconomia,** abr.2010. Disponível em: <https://professorgilmar.files.wordpress.com/2010/04/aula02-contas-nacionais.pdf>. Acesso em: out.2016.

FROYEN, R. Introdução. **Macroeconomia**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. Cap. 1, p. 1-2.

GIL, A. Método da economia. **Técnicas de pesquisa em economia e elaboração de monografias**. 4. ed. São Paulo: Atlas S.A, 2002. Cap. 2 e 3.

GIAMBIAGI, F; ALÉM, A. Teoria de finanças públicas. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016. Cap. 1 e 8.

Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União. **Portal da Transparência**. Transferências de Recursos. Por Programa. Por exercício. Disponível em: <http://transparencia.gov.br>. Acesso em: nov. 2016.

Ministério da Fazenda. **Governo Central registra superávit primário recorde de R\$ 71,4 bi em 2008**. Disponível em: <http://fazenda.gov.br/noticias/2009/janeiro/governo-central-registra-superavit-primario-recorde-de-r-71-4-bi-em-2008>. Acesso em: nov. 2017.

OREIRO, J. **Muito Além do Tripé**. Disponível em: <https://jlcoureiro.wordpress.com/2014/01/10/muito-alem-do-tripe-valor-economico-10102014/>. Acesso em: out. 2016.

PIANA, MC. **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional**. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/vwc8g/pdf/piana-9788579830389.pdf> Acesso em: novembro, 2017.

POCHMANN, M. Distribuição de Renda no Brasil. **Revista do Conselho Federal de Economia- COFECON**, Apropriação e Distribuição da Riqueza, p. 27-30, ago. 2015.

**Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Lei nº4320. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm). Acesso em: out. 2016.

RIANI, F. Política Fiscal - Análise dos Agregados. **Economia do Setor Público: Uma abordagem introdutória**. 3. ed. São Paulo: Atlas S.A, 1997. Cap. 5, p.159-175.

SANTANA, J. **A evolução dos programas de transferência de renda e o programa bolsa família.** Disponível em: [http://www.abep.nepo.unicamp.br/seminariopopulacaopobrezadesigualdade2007/docs/semppob07\\_1019.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/seminariopopulacaopobrezadesigualdade2007/docs/semppob07_1019.pdf). Acesso em: nov. 2016.

SAS/DAB- **Coordenação Geral de Alimentação e Nutrição.** Disponível em: <http://bolsafamilia.datasus.gov.br/w3c/bfa.asp>. Acesso em: nov. 2017.

SILVA, A. Dívida Pública: a experiência brasileira. 1 Ed. Brasília: Banco Mundial e Tesouro Nacional, 2009. Cap. 1 ao 3.

STN – Secretaria do Tesouro Nacional. **Artigo Tesouro Nacional.** Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/web/stn/lei-de-responsabilidade-fiscal>. Acesso em: nov. 2016.

STN – Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatório Anual da Dívida Pública 2004.** Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/137713/Relatorio\\_Divida\\_2004.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/137713/Relatorio_Divida_2004.pdf). Acesso em: nov. 2017.

STN – Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatório Anual da Dívida Pública 2008.** Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/137713/Relatorio\\_Divida\\_2008.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/137713/Relatorio_Divida_2008.pdf). Acesso em: nov. 2017.

STN – Secretaria do Tesouro Nacional. **Resultado do Tesouro Nacional.** Cronograma anual de divulgação. Disponível em: [www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/resultado.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/resultado.asp). Acesso em nov.2017.

STN – Secretaria do Tesouro Nacional. **Tabela 1.1. Resultado Primário do Governo Central 1/ - Brasil - Mensal.** Estrutura nova. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/246449/Anexos+RTN+Mar17.xlsx/686e2173-97ac-49fa-9e98-1d8f55eb9c1e?version=1.0> Acesso em: set. 2017.