



UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO
DISCIPLINA: DIREITO TRIBUTÁRIO I
2018.1



**ORÇAMENTOS DO BRASIL APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988:
Investimento do Brasil nos denominados programas sociais. Contrapartida. Valores pagos aos
investidores a título de juros da dívida pública.¹**

Ana Júlia Oliveira Alcantara²
Francine de Souza Pereira³
Lucas Gabriel Cunha Galvão Rosas⁴

Coordenador: Prof. Dr. Edival Braga⁵

RESUMO: O orçamento público é o instrumento pelo qual o Estado planeja o que será feito com as receitas que estima auferir, tendo em vista as necessidades contidas nas despesas que devem ser realizadas. Busca-se estudar os orçamentos brasileiros no período entre 2003 e 2013 com o intuito de identificar e analisar os investimentos em programas sociais em comparação com os valores de juros pagos a investidores da dívida pública no referido período. Perceptível será a postura diferenciada do Governo em relação às ações sociais citadas, bem como os reflexos que produziram na sociedade. Além disso, um comparativo necessário com países europeus que também adotam políticas públicas referentes aos direitos sociais.

Palavras-chave: Orçamento público; Programas Sociais; Dívida Pública.

ABSTRACT: Public Budget is the instrument used by the State to plan what is going to be done about the revenues that it intends on getting, keeping an eye on the needs of the expenses.

¹ O artigo passou por uma revisão gramatical realizada pelo ChatGPT em 2025, revisão somente gramatical, de modo que foi mantida a originalidade do conteúdo do artigo.

² Acadêmica do curso de direito da Universidade Federal de Roraima. ajuliaalcantara@gmail.com

³ Acadêmica do curso de direito da Universidade Federal de Roraima. francysouza96@gmail.com

⁴ Acadêmica do curso de direito da Universidade Federal de Roraima. lucas_rosas1996@hotmail.com

⁵ Professor de Direito Tributário da Universidade Federal de Roraima – UFRR.

The study tried to analyze the government budget between the years of 2003 and 2013, with the aim of identifying the investments in social programs compared to what the State spends on covering the public-sector debt. The governments posture will be noticeably different regarding the social programs and how it affects the population. In addition to that, there's a comparison with European countries that also have their own social programs.

Key words: Público Budget; Social Programs; Public-sector debt.

SUMÁRIO: 1. INTRODUÇÃO; 2. PROGRAMAS SOCIAIS, 3. COMPARAÇÃO: INVESTIMENTOS EM PROGRAMAS SOCIAIS vs. VALORES PAGOS A INVESTIDORES A TÍTULO DE DÍVIDA ATIVA; 4. ANÁLISE COMPARADA COM O FSE – FUNDO SOCIAL EUROPEU; CONSIDERAÇÕES FINAIS; REFERÊNCIAS.

1. INTRODUÇÃO

Artigo realizado sob a orientação do Prof. Dr. Edival Braga, apresentado como requisito para a conclusão da disciplina de Direito Tributário I, do curso de Bacharelado em Direito da Universidade Federal de Roraima.

Os objetivos da presente pesquisa estão centrados em analisar os orçamentos brasileiros da União após a Constituição Federal de 1988, em especial, os anos de 2003 a 2017, no que diz respeito aos investimentos em programas sociais em contraponto aos valores pagos aos investidores a título de juros da dívida pública federal.

Para tanto, a delimitação temática específica está centrada nos seguintes programas sociais: Bolsa Família, PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), ProUni, ReUni e Minha Casa, Minha Vida, tendo em vista a necessidade de se explanar acerca dos critérios e disciplinas legais de cada um. Logo, serão demonstrados dados relativos à execução dos programas (investimentos, beneficiários, resultados vinculados à eficácia, dentre outros).

Em continuidade, será demonstrado também o real valor dos investimentos em comparação com a dívida pública, com o intuito de esclarecer quais as prioridades governamentais, bem como os objetivos contidos nestas. Ademais, será feito um estudo comparado com países europeus, que também possuem políticas públicas de Estado relativas aos direitos sociais, ao se objetivar uma avaliação da situação socioeconômica de outras nações.

Pesquisa acadêmica realizada utilizando método qualitativo e conceitual, por meio de pesquisa bibliográfica dos materiais publicados sobre o tema, análise da legislação, planos orçamentários e estudo comparado entre o Brasil e países europeus.

2. PROGRAMAS SOCIAIS

De maneira preliminar, cabe destacar que os programas sociais se perfazem em ações prestacionistas do Estado, em que se exige a tomada de posição e a solução de possíveis e já existentes problemáticas, seja a curto ou a longo prazo. No caso do Estado brasileiro, os programas são destinados, principalmente, à redução das desigualdades sociais inerentes à história nacional, proporcionando melhores condições de vida a determinados grupos, dispondo sobre direitos como a moradia, a educação, a saúde, dentre outros.

Contudo, em muito se levantam críticas acerca da criação e execução de tais programas, quer como políticas de Estado - de caráter permanente ou de duração continuada - quer como políticas de executadas apenas num Governo específico (no sentido de existir apenas num mandato). De um lado, reside a necessária busca e concretização dos direitos sociais, compromisso do Estado assumido em razão da Constituição no seu artigo 6º. De outro lado, tem-se o julgamento negativo, rejeitando a necessidade de massivos investimentos em tais âmbitos, bem como, a crítica à duração de alguns programas.

Além disso, mesmo com ampla previsão e disciplina - constitucional e infraconstitucional - acerca do orçamento público, a dívida pública e os seus respectivos juros realizados pelo Estado, historicamente, são elevados. Cabe destacar que a dívida pública caracteriza-se por ser o *quantum* devido pelo Setor Público (Direto, Indireto, Federal, Estadual, Municipal ou Distrital) às instituições financeiras públicas e privadas no mercado financeiro interno e externo, sendo a real comprometedora dos recursos auferidos pelo Estado e fator não divulgado pelos veículos de comunicação de maneira ampla, o que faz com que se culpem outros investimentos que o Estado realiza, como os programas sociais.

Logo, tais fatos enfraquecem ou engessam o volume dos investimentos do Governo, residindo dentre os pontos prejudicados, a criação e execução dos mesmos programas sociais já citados. Logo, faz-se necessária a tentativa de esclarecimento sobre o verdadeiro valor investido nos programas sociais, em contraste ao pagamento da dívida e dos respectivos juros.

2.1. Bolsa família

No período de 2003 a 2006, em que se encontra compreendido o primeiro mandato presidencial do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, os programas sociais se destinaram, principalmente, às reduções das desigualdades socioeconômicas existentes no território

brasileiro. Como instrumentos para solucionar tal problemática foram utilizados os programas de transferência de renda com condicionalidades.

Nessa esteira, o Estado, ao assumir o compromisso de proporcionar mínimas condições de vida e desenvolvimento - educacional, cultural, profissional e outros aspectos - transfere a determinadas parcelas da sociedade certa quantia em dinheiro se preenchidas algumas condições. Tais condicionalidades serão abordadas de maneira a esclarecer e desmistificar algumas problemáticas na seara do principal programa utilizado pelo Governo: Bolsa-família.

Tal ação foi unificadora das transferências de renda com condicionalidades, sendo regulamentado pela Lei nº 10.836/04 (embora já existente desde o ano anterior por meio de Medida provisória) e Decretos expedidos posteriormente, tendo como gestor o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome que seleciona os beneficiários e efetua o cadastramento nos municípios.

O principal intuito da transferência de renda com condicionalidades como o Bolsa-família é de beneficiar famílias em situação de pobreza, cuja renda mensal por pessoa varia entre R\$ 70 a R\$ 140 reais - e extrema pobreza - com renda mensal por pessoa de até R\$ 70 reais. Quanto ao repasse específico dos valores, o benefício básico (atualmente, de R\$ 62,00 reais) é destinado às famílias em condições de extrema pobreza. Já os benefícios variáveis (de R\$22 ou R\$33 reais, respectivamente, para cada criança e jovem da unidade familiar) dedicados às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza que contém em sua composição gestantes, nutrízes, crianças entre 0 e 12 anos ou adolescentes até 17 anos.

No caso desse segundo benefício, contempla-se duas modalidades: a primeira (R\$ 22 reais), vinculada à presença de crianças ou adolescentes de até 15 anos, é limitada a até 5 (cinco) benefícios por família. Por sua vez, a segunda categoria (R\$ 33 reais) é destinada aos jovens de 16 e 17 anos, sendo restrita a até dois benefícios por família. Vale ressaltar que este benefício variável para os jovens foi criado posteriormente, em dezembro de 2007.

Com isso, as famílias precisam cumprir determinados requisitos para ingressarem no recebimento do benefício e cumprir condições para permanecerem recebendo. Nesse sentido, cumpre destacar que o programa possui duas formas de auxílio a essas famílias: a transferência direta de renda (uma forma de alívio imediato) e o reforço nas áreas de saúde e educação, como será destacado adiante, que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações.

No que diz respeito à educação, uma das exigências do programa é a permanência das crianças e adolescentes de até 15 anos na escola, com frequência mínima de 85%. Tal condicionalidade demonstra que o programa se destina não só ao mero repasse dos valores, mas também ao preparo daquelas crianças e jovens que um dia terão de ingressar no mercado de trabalho, ao oportunizar que estejam melhor preparadas.

Já no que tange à saúde, exige-se a atualização das carteiras de vacinação, como medida profilática, sendo também uma das condicionalidades. Nesse âmbito, é possível vislumbrar que a atuação conjunta dos entes federados - União, Estados e Municípios - se faz necessária, pois os municípios têm maior proximidade com a população, na promoção e efetivação de políticas públicas, uma delas é o controle da saúde por meio de postos municipais.

Além disso, o programa se perfaz por meio de um cadastro único ou unificado, sendo o repasse dos valores feito pela Caixa Econômica Federal. Devido a isso, o programa social possui na previsão de seus gastos, valores destinados a sua automanutenção, denominados de “gestão e administração do programa”, o que revela a elevada estruturação por trás de tal iniciativa.

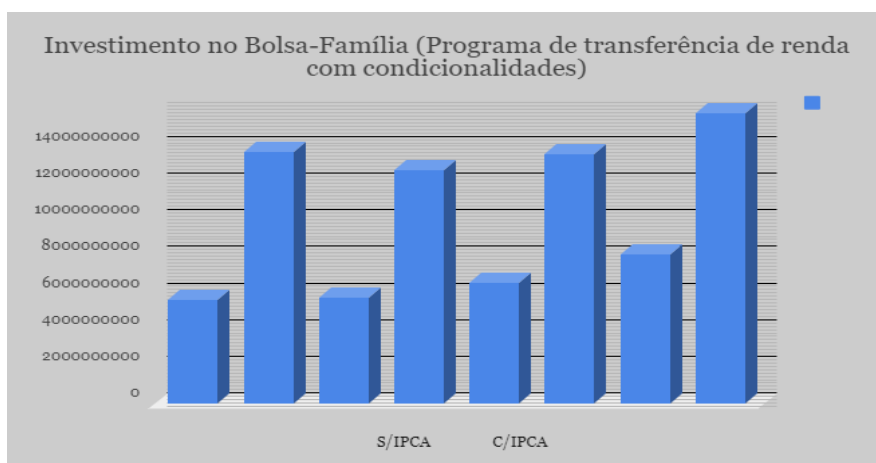
Em estudo realizado pelo IPEA, foi auferida a porcentagem da população brasileira atingida pelo benefício do programa Bolsa-família. Dentre os anos de 2003 a 2006, estima-se uma média de 16% a 18% da população como beneficiária da transferência de renda com condicionalidades.⁶ Logo, é possível observar que, durante um período de quatro anos, o programa foi criado, implementado, aperfeiçoado e executado, ainda que com algumas dificuldades ou falhas.

2.1.1 Investimentos no Bolsa-família (2003 a 2006)

No caso Bolsa-família, no que tange especificamente aos investimentos, é possível observar, no gráfico abaixo, os valores efetivamente pagos, no período 2003 a 2006, conforme plataforma oficial do Senado Federal:

⁶ Fontes: Microdados da PNAD e registros administrativos do PBF.

Gráfico 1 – Investimento do Bolsa-Família entre 2003 e 2006



Fonte: Portal SIGA Brasil (Painel Cidadão)

Conforme o índice do IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo), os valores atualizados variam dentre as faixas de 13 a 15 bilhões de reais, proporcionando uma noção real do montante de acordo com o poder de compra atual da população brasileira. Tais valores, notoriamente são elevados, mas distribuídos entre cerca de 18% da população brasileira, média já citada de indivíduos atendidos pelo programa social referido.

Por outro lado, no que diz respeito à dívida pública na mesma época, estimam-se valores entre 72 bilhões a 150 bilhões em juros da dívida pública. Esses números serão analisados em gráfico comparativo mais amplo posteriormente, em contrapartida ao somatório do investimento em outros diversos programas sociais existentes.

Logo, as iniciativas de cunho prestacional ou social realizadas no território brasileiro, no que diz respeito às transferências de renda às famílias, não seriam a razão do comprometimento das receitas auferidas, assim como será comprovado adiante, não são as maiores despesas, o que acaba por revelar uma ineficiência da administração das verbas e recursos públicos. Assim, não subsistem ou se fundamentam as críticas feitas aos programas sociais, no que tange a serem elevado ônus ao Estado e não proporcionarem retorno para o crescimento do país.

2.2. Programa de erradicação do trabalho infantil (PETI)

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) foi criado ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, mas com continuidade necessária, foi mantido pelo governo Lula, tendo em vista os objetivos específicos do programa e a possibilidade de integração com demais políticas públicas. O principal intuito foi de erradicar todas as formas de trabalho de crianças e adolescentes menores de 16 anos e garantir uma frequência necessária na escola e atividades socioeducativas extracurriculares.

O Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome também é o gestor do programa, que exige ampla integração entre os entes da federação, pois a identificação dos das ocorrências de trabalho infantil e o controle das ações também é feito parcialmente pelos municípios e estados. Cumpre destacar que a intenção do PETI é integrar ao programa ao Bolsa-Família, pois ambos atendem as famílias e seus respectivos filhos, sejam crianças ou adolescentes. Logo, com a transferência de renda com condicionalidades somada ao aproveitamento elevado das crianças por meio da educação, permite ser possível a diminuição de diversos indicadores sociais negativos.

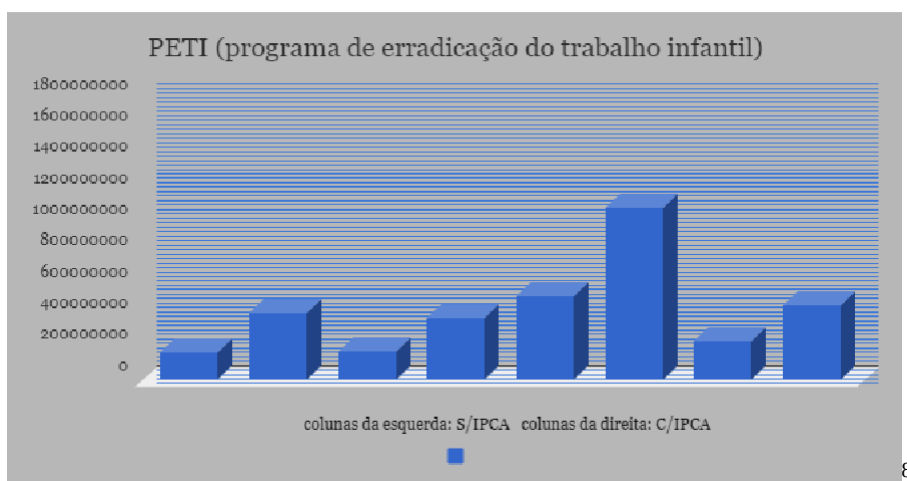
Em continuidade, pode ser destacado que o PETI possui dois tipos de benefícios: o financeiro - “bolsa criança-cidadã” - e não-financeiros que são constituídos por atividades extracurriculares aliadas à frequência escolar necessária e exigida. No caso dos benefícios financeiros, para os casos em que a criança ou adolescente estiver em atividade, a família que retirá-la de tal situação, na hipótese de se localizarem em municípios, tanto rurais quanto urbanos, em que a população seja inferior a 250.000 habitantes, o valor do benefício é de R\$ 25 reais por criança. Já outra parcela é dedicada às crianças ou adolescentes em atividade urbana, em capitais, regiões metropolitanas e municípios com população superior a 250.000 habitantes, caso em que se transferem R\$ 40 reais por criança.

Por sua vez, nos benefícios não-financeiros, ocorre o incentivo à ampliação dos conhecimentos da criança e do adolescente, por meio de atividades culturais, desportivas e de lazer, no período complementar ao do ensino regular (Jornada Ampliada).

2.2.1 Investimentos no PETI (2003 a 2006)

Os valores investidos no Programa de erradicação do trabalho infantil (PETI), nos anos de 2003 a 2006, de acordo com plataforma oficial do Senado Federal, estão dipostos no gráfico abaixo:

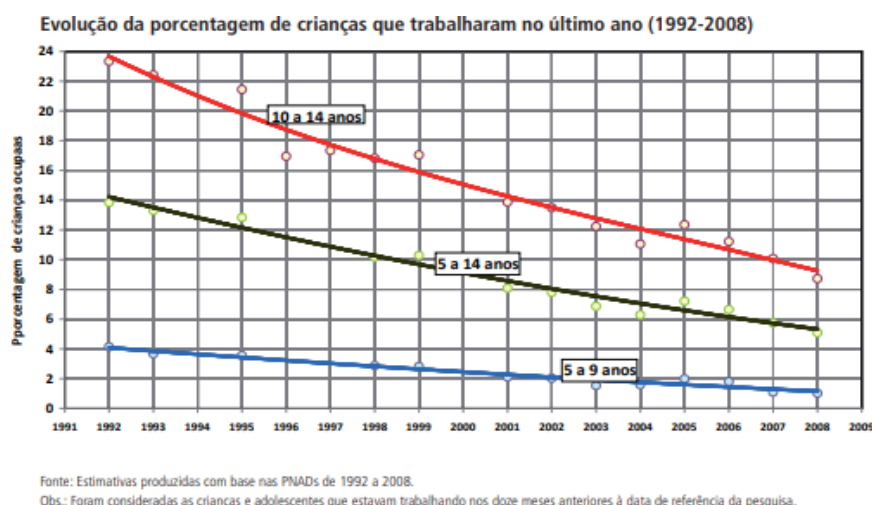
Gráfico 2 – Investimento no PETI entre os anos de 2003 e 2006



Fonte: Portal SIGA Brasil (Painel Cidadão)

Com a atualização conforme o índice do IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo), os valores se mostraram variáveis dentre as faixas de 400 milhões a 1 bilhão de reais, proporcionando uma noção real do montante de acordo com o poder de compra atual da população brasileira. No que diz respeito aos resultados, pesquisas do IPEA demonstram significativa queda na porcentagem de crianças atingidas pelo trabalho infantil consoante gráfico abaixo:

Gráfico 3 – porcentagem de crianças que trabalham entre os anos de 1992 e 2008



9

2.3. Minha Casa Minha Vida

Sabe-se que o programa “Minha Casa Minha Vida” (PMCMV) foi lançado em Março de 2009 pelo Governo Federal em parceria com os Estados, Municípios, Empresas e entidades sem fins lucrativos, no segundo mandato do governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, para permitir o acesso à casa própria para famílias de renda baixa e média.

O Programa Minha Casa Minha Vida está ligado à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, que, atualmente, coordena a concessão de benefícios junto à Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil, governos e entidades locais.

Além dos benefícios para quem quer adquirir um imóvel, o Programa também estimulou a cadeia produtiva da Indústria da Construção, gerando emprego e renda para milhares de trabalhadores e um incremento para o comércio, aumentando a oferta de imóveis à venda.

2.3.1 Contexto Histórico de origem

Como dito anteriormente, o programa teve início durante o governo Lula, em 2009, tendo como objetivo, a princípio, facilitar a aquisição de imóveis para a população de baixa renda e também para incentivar o crescimento de unidades habitacionais no país.

⁹ http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4054/1/bmt41_03_NT_TrabalhoInfantil.pdf

A proposta do programa de buscar reduzir as diferenças sociais influenciando diretamente na diminuição do déficit habitacional que, à época, beirava as 7 milhões de moradias, foi também alvo de várias críticas, visto a possibilidade de despertar diversos problemas financeiros ao Estado, já que grande parte do valor dos imóveis é subsidiado pelo próprio governo, o que poderia gerar uma bolha imobiliária.

A segunda fase do programa, já mais expressiva e solidificada, iniciou-se no primeiro mandato da ex-presidente Dilma Rousseff, em 2011. Chamado de Minha Casa Minha Vida 2, integrava uma parte do PAC2 – Programa de Aceleração do Crescimento, a meta era entregar 2 milhões de novas unidades habitacionais, com um investimento de R\$ 125,7 bilhões até o final de 2014.

Foi na segunda fase do programa que o Banco do Brasil iniciou sua participação. Antes apenas a Caixa Econômica Federal atuava como agência de fomento. Cabe também ressaltar, que do valor total investido, citado anteriormente, R\$ 72,6 milhões vieram do Orçamento Geral da União e do FGTS e outros R\$53,1 bilhões diretamente dos empréstimos.

Tal fase, teve como faixas: 1- famílias que ganhavam uma renda mensal de até 1.600 reais; 2- Famílias que ganhavam entre R\$ 1600,01 e R\$ 3600,00; 3- Famílias que ganham entre R\$ 3601,00 e R\$ 5 mil reais.

Em 2016 iniciou-se a terceira fase do Programa Minha Casa Minha Vida, que pretendia contratar mais 2 milhões de unidades habitacionais até 2018 com um investimento de R\$ 210 bilhões. Desse montante, R\$ 41,2 bilhões advieram do Orçamento Geral da União. Além disso, houve a criação da faixa 1,5 - que beneficia famílias com uma renda bruta mensal de até R\$ 2.350,00. Essa medida foi tomada pois as famílias dessa faixa financeira enfrentam dificuldades para encontrar imóveis compatíveis com seu poder aquisitivo.

Há dois caminhos para usufruto dos benefícios do Minha Casa Minha Vida, ambos variam de acordo com a renda da família que os deseja. Se a família possui renda mensal bruta de até R\$ 1.800, é preciso que se cadastre na Prefeitura de sua cidade para participar do sorteio ou então entrar em contato com uma Entidade Organizadora. Já se essa possui uma renda mensal bruta entre R\$ 1800,01 e R\$ 6.500, a mesma pode entrar em contato com a Caixa Econômica ou com o Banco do Brasil e fazer uma simulação de financiamento. Caso prefira, também pode contatar um Correspondente da Caixa.

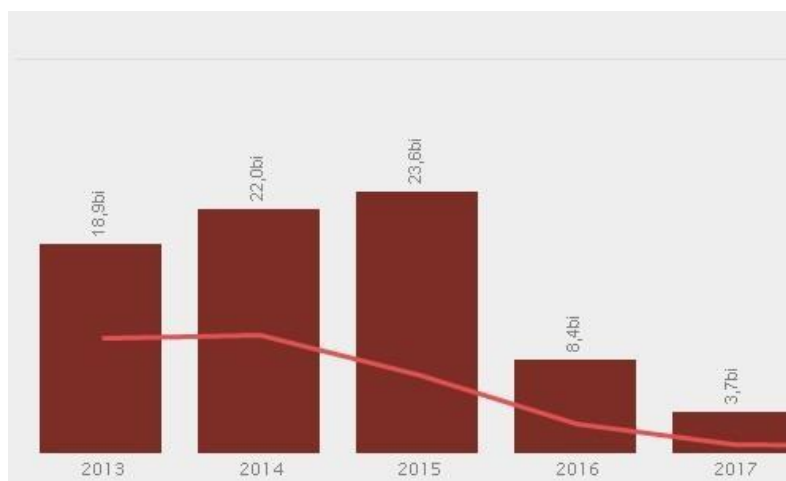
Para os que se encaixam na segunda opção, os seus documentos serão analisados, bem como os do imóvel e as condições de compra e financiamento são apresentadas na hora pelo banco. As faixas do Minha Casa Minha Vida delimitam as condições de financiamento e o tamanho do benefício concedido.

2.3.2 Investimentos da metade da segunda fase até a terceira

Seguem os investimentos relativos à metade da segunda fase do Programa Minha Casa Minha Vida, até o penúltimo ano da terceira. Tais valores correspondem também, respectivamente, à metade do primeiro mandato da ex-presidente Dilma Rousseff, e o início do seu segundo mandato, bem como a fase pós-impeachment, já com o Presidente Michel Temer assumindo seu posto.

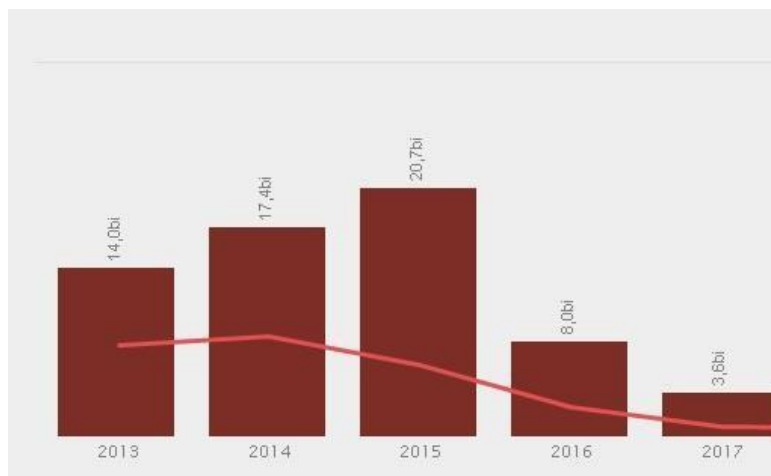
Cabe ressaltar, que embora a delimitação temporal do artigo se dê até o ano de 2014, não foi possível, dentro das nossas pesquisas, encontrar dados com os investimentos específicos relativos ao programa Minha Casa Minha Vida, anteriores ao ano de 2013. Apenas investimentos esparsos de fundos que subsidiariam o programa em estudo.

Gráfico 4 – Investimento no PMCMV entre anos de 2013 a 2017 (valores corrigidos pelo IPCA)



Fonte: SIGA BRASIL – Painel Cidadão

Gráfico 5 – Investimentos no PMCMV por ano (valores nominais)



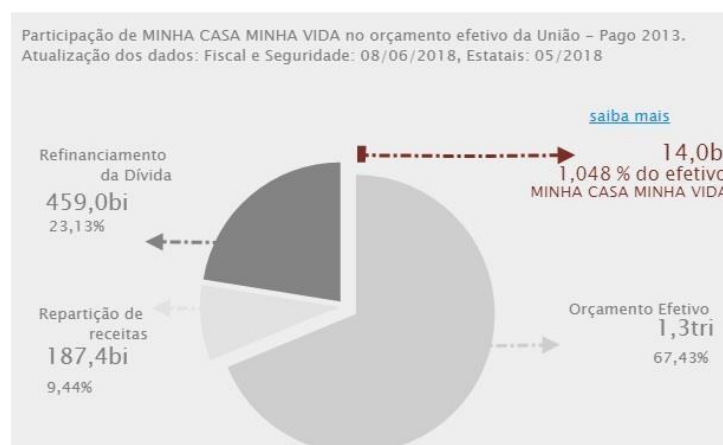
Fonte: SIGA BRASIL – Painel Cidadão

É possível verificar nitidamente após análise gráfica, uma queda radical nos investimentos em política social a partir do ano de 2016. Tal fato se dá justamente em um momento de ruptura política pós-impeachment, na qual as políticas de governo do país tomaram outros caminhos, fundados em mais medidas mais liberais e corte de gastos.

Percebe-se que, embora a curto prazo não seja possível sentir os impactos dessa ruptura, um desvio dessa magnitude em sentido contrário do que vinha sido feito nos últimos 15 anos no Brasil, certamente gerará grande impacto de cunho econômico e social com o decorrer do tempo, afinal, inicia-se de uma hora pra outra um outro projeto de governo com viés pouco assistencialista.

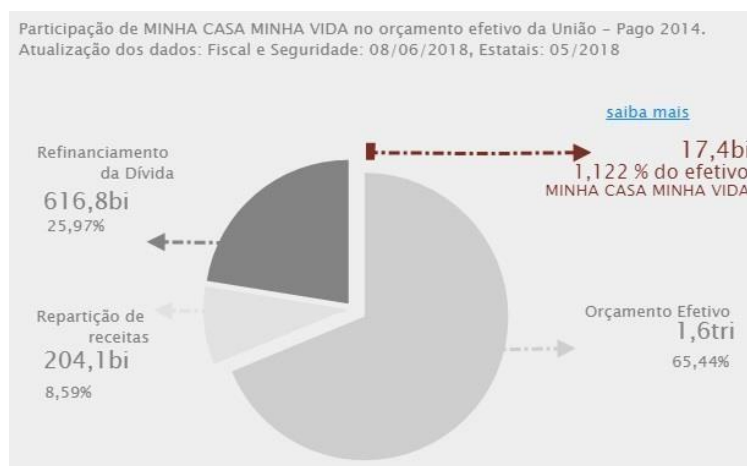
2.3.3 Comparativo com o Investimento no Pagamento da Dívida Pública por ano.

Gráfico 6 – Pagamento dívida pública por ano comparativo Minha Casa Minha Vida - 2013



Fonte: SIGA BRASIL – Painel Cidadão

Gráfico 7 - Pagamento dívida pública por ano comparativo Minha Casa Minha Vida - 2014



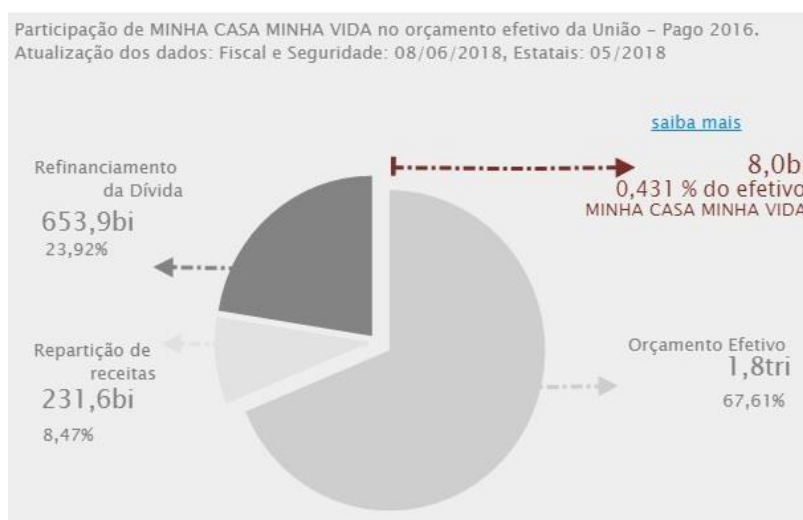
Fonte: SIGA BRASIL – Painel Cidadão

Gráfico 8 - Pagamento dívida pública por ano comparativo Minha Casa Minha Vida - 2015



Fonte: SIGA BRASIL – Painel Cidadão

Gráfico 9 - Pagamento dívida pública por ano comparativo Minha Casa Minha Vida - 2016



Fonte: SIGA BRASIL – Painel Cidadão

Gráfico 10 - Pagamento dívida pública por ano comparativo Minha Casa Minha Vida - 2017



Fonte: SIGA BRASIL – Painel Cidadão

Embora a porcentagem dos investimentos anuais do programa Minha Casa Minha Vida comparada com o refinanciamento da dívida seja ínfima, há de se observar que, tratando-se de um investimento isolado em um programa que compõe todo um macro orçamento em políticas sociais, os investimentos dos primeiros anos conseguem aparecer em um gráfico que reúne todos os investimentos do país. Tal fator nos permite ter uma noção da prioridade que foi dada aos investimentos neste setor nos governos do Partido dos Trabalhadores, que foram além do discurso assistencialista e se materializaram em valores bilionários.

2.4. ProUni

No segundo mandato do ex-presidente Lula, período correspondente entre os anos de 2007 e 2010, a proposta do governo era voltar suas atenções a educação, investindo em programas que ampliassem o acesso a educação por pessoas de classes sociais mais baixas, dentre esses programas, teve grande destaque o ProUni.

O ProUni, foi criado em 2004 e regularizado pela lei 11.096 de 2005, possuindo como finalidade a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais aos estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições de ensino superior privadas.

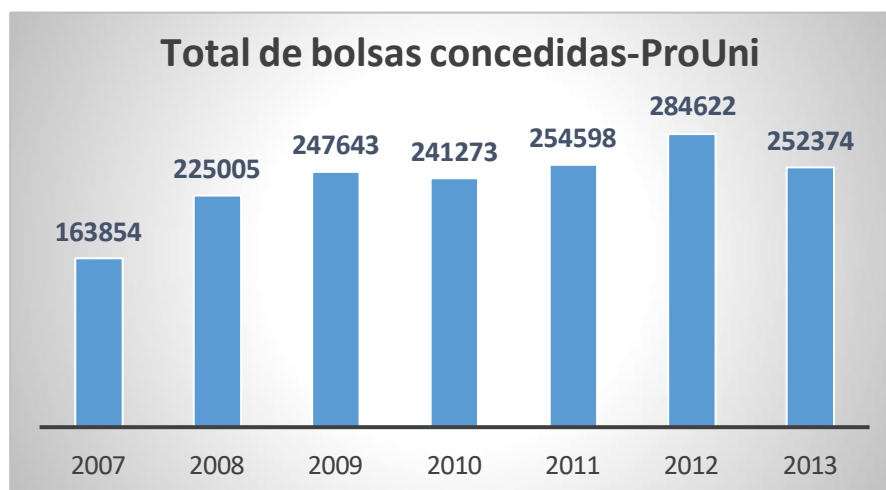
Oferecendo também, aos professores da rede pública de ensino, e limitados aos cursos de licenciatura e pedagogia. Desde que cumpridos requisitos, como estar exercendo efetivamente o magistério da educação básica, e integrar o quadro de pessoal permanente da instituição pública

Entre os requisitos que os estudantes devem preencher para terem concedidas as bolsas do ProUni, estão: ser brasileiro, não possuir diploma de curso superior, possuir renda familiar mensal menor ou igual a 1 salário mínimo e meio no caso de bolsas integrais; e além de ser brasileiro e não possuir diploma de curso superior, possuir renda familiar mensal de até 3 salários mínimos para bolsas parciais, correspondentes a 25 ou 50% da mensalidade. Além de critérios específicos definidos pelo MEC.

O programa prevê vantagens as instituições privadas que aderem ao programa, ficando estas isentas de quatro impostos, quais sejam: Imposto de Renda sobre Pessoas Jurídicas (IRPJ), Contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL), Contribuição social para o financiamento da seguridade social (Cofins), e Contribuição para o programa de integração social (PIS).

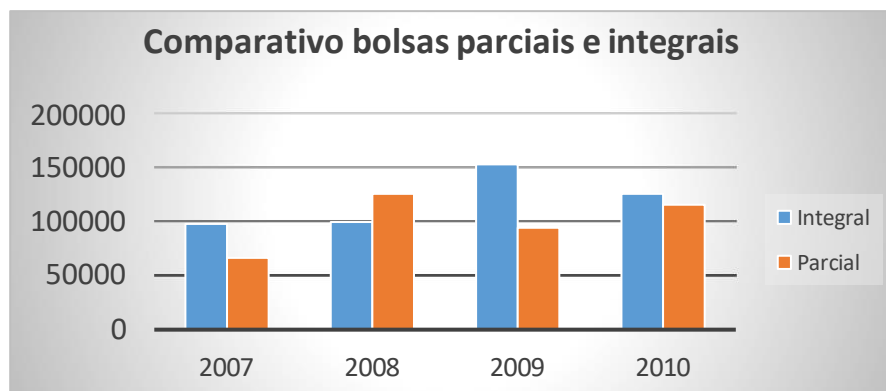
Além disso, dois anos após sua criação, foi instituído ao ProUni a chamada bolsa permanência, direcionada ao auxílio nas despesas educacionais do aluno com bolsa integral em utilização, matriculado em curso presencial com seis semestres de duração, no mínimo, e com carga horária superior a seis horas de aula diárias, em média. Tal benefício alcança o valor máximo de R\$ 300,00.

Gráfico 11 – Quantidade de bolsas concedidas ProUni – 2007 a 2013



Fonte: Sisprouni 2015

Gráfico 12 – Comparativo: bolsas integrais e parciais concedidas pelo ProUni 2007 a 2010

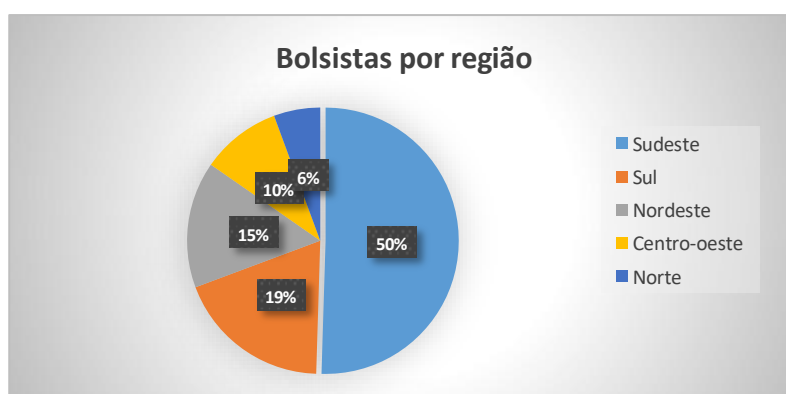


Fonte: Sisprouni 2015

Os gráficos demonstram a quantidade de bolsas concedidas, a partir do terceiro ano de vigência do programa, período correspondente ao segundo mandato de Luís Inácio Lula da Silva. É possível perceber a falta de padrão quanto à superioridade da concessão de bolsas integrais ou parciais, o que representa a despadronização, ou a instabilidade financeira das famílias, que são enquadradas entre as duas modalidades de bolsa disponibilizadas pelo programa.

Além disso, o portal do MEC fornece dados dos bolsistas por região, demonstrando a absoluta predominância da região Sudeste em relação ao restante do país, enquanto a região Norte figura com apenas 6% da quantidade de bolsas. Valores que se mostram desproporcionais, ainda que consideradas as proporções populacionais de cada região.

Gráfico 13 – bolsistas ProUni por região em 2014



Fonte: Sisprouni 06/01/2015 – bolsistas 2005.2 a 2014

2.5 REUni

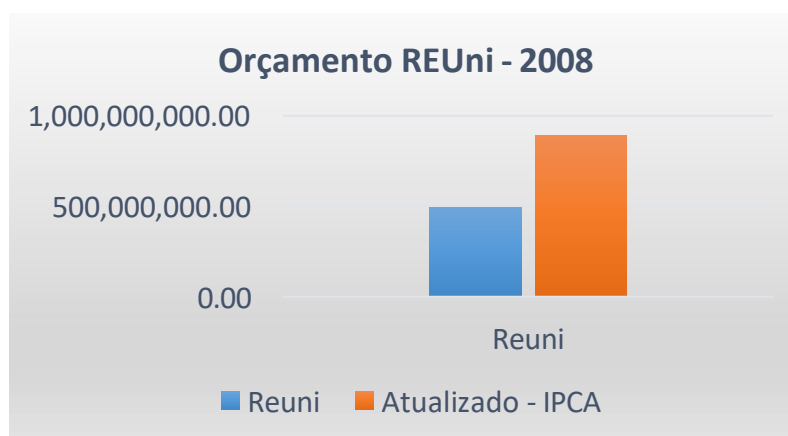
O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUni), por sua vez, foi institucionalizado pelo Decreto nº 6.096 no ano de 2007.

Visando criar condições para que as universidades federais promovessem a expansão física, acadêmica e pedagógica na educação superior, também obteve grande destaque entre os programas governamentais voltados a educação superior.

Com o objetivo de ampliar o acesso e facilitar a permanência dos estudantes na educação superior, as ações do programa são executadas no sentido de aumentar a quantidade de vagas nos cursos de graduação, ampliar a oferta de cursos noturnos, combater a evasão, promover inovações pedagógicas, entre outras metas que têm como escopo a diminuição da desigualdade social no país.

Como resultados concretos do programa é possível destacar que entre os anos de 2007 e 2008 o número de vagas em cursos presenciais de graduação aumentou 11%, com 14.826 novas vagas. O gráfico abaixo demonstra o investimento real do governo neste programa específico no ano seguinte ao de sua criação, sendo correspondente ao período em que se efetivou o aumento das vagas supracitado.

Gráfico 14 – Investimento REUni em 2008



Fonte: Portal do MEC

No ano de 2008, conforme demonstrado, o governo investiu cerca de 500 milhões apenas no Reuni. Enquanto isso, os investimentos somados nos programas sociais voltados à formação no ensino superior foram de mais de 11 bilhões de reais, valor que, atualizado, alcança a marca de 21 bilhões, conforme gráfico:

Gráfico 15 – Investimento formação universitária entre os anos de 2007 a 2010



Fonte: Dados do portal SIGA Brasil, cálculo pela Calculadora do Cidadão

3. COMPARAÇÃO: INVESTIMENTOS EM PROGRAMAS SOCIAIS VS. VALORES PAGOS A INVESTIDORES A TÍTULO DE DÍVIDA ATIVA

A título de esclarecimento, em poucas palavras, pode se dizer que a Dívida Pública Federal está relacionada ao déficit orçamentário brasileiro, constituindo um empréstimo tomado pelo governo federal para pagar as despesas que sua receita não consegue cobrir. Desta forma, sempre que há déficit, há dívida, assim, é possível inferir que, atualmente, o endividamento está consumindo grande parte dos recursos do Brasil, conforme gráfico:

Em contraponto com os gastos governamentais com investimento em programas sociais, porém, percebe-se que houve priorização do governo desses em relação àqueles, visto que os investimentos em tais programas chegam a alcançar o dobro do valor pago a investidores a título de juros da dívida pública a partir do ano de 2005, conforme demonstra o gráfico a seguir, com dados do SIGA Brasil e valores corrigidos pelo IPCA:

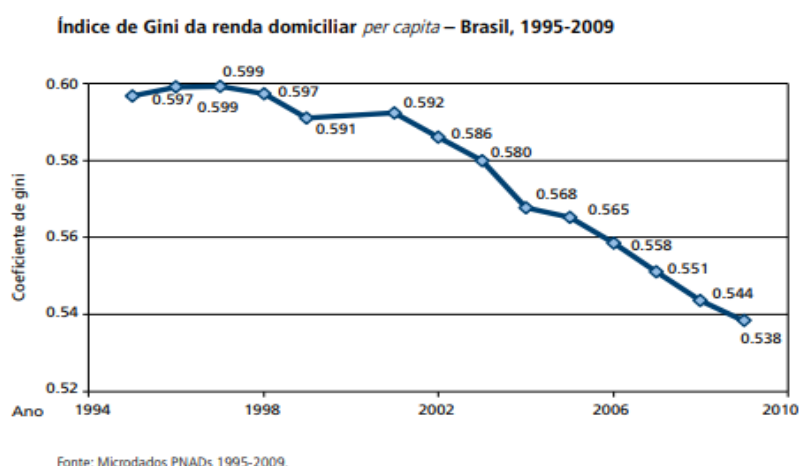
Gráfico 16 – Comparação valores gastos com a dívida pública e com programas sociais



Fonte: Dados do portal SIGA Brasil, cálculo pela Calculadora do Cidadão

Como resultado direto do investimento do governo em programas sociais que visam diminuir a desigualdade social, observa-se um estudo realizado pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), que utilizou-se do índice ou coeficiente de GINI destinado a medir a desigualdade social de um determinado país, unidade federativa ou município. Nesse sentido, entre os anos de 1995 a 2009, período que antecede o analisado neste trabalho, bem como o integra e ultrapassa, é possível destacar que a distribuição da renda e aspectos sociais atingidos pelo programa (saúde e educação) reduziram amplamente a desigualdade social no Brasil a partir dos anos 2000, aproximando o índice de GINI a zero (isto é, sendo mais favorável).

Gráfico 17 – Coeficiente de GINI no Brasil entre os anos de 1995 a 2009



¹⁰ http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3246/1/livro_bolsafamilia2003-2010_vol2.pdf

4. ANÁLISE COMPARADA COM O FSE – FUNDO SOCIAL EUROPEU

O Fundo Social Europeu (FSE) é o principal instrumento da União Europeia (UE) para investir nas pessoas e foi o primeiro instrumento de financiamento da UE criado pelo Tratado de Roma. Nos últimos 60 anos, o fundo ajudou milhões de pessoas a encontrarem um emprego. Além disso, contribuiu para a reinserção dos mais desfavorecidos na sociedade.

O FSE aborda os quatro principais desafios: Emprego, Inclusão Social, Educação e Serviços Públicos e atua de variadas formas no fomento de cada um desses setores.

No que tange ao Emprego o FSE financia projetos em toda a Europa que ajudam a criar mais oportunidades de emprego para pessoas de todas as idades e proveniências. As suas prioridades envolvem a prestação do apoio certo no momento em que este é necessário. Por exemplo, depois da crise financeira de 2008, o mesmo centrou-se nos jovens.

Quanto à Inclusão social, frisa-se que melhorar as vidas das pessoas pobres e excluídas da sociedade é também uma das missões fundamentais do FSE. O dinheiro é investido em projetos que ajudam os mais desfavorecidos a abandonarem empregos mal remunerados, melhorando o seu acesso aos serviços essenciais.

Já no âmbito da educação os programas de aprendizagem ao longo da vida e de formação profissional apoiados pelo FSE permitem às pessoas melhorarem as suas carreiras e aumentarem as suas oportunidades de vida. As crianças também saem beneficiadas, uma vez que o financiamento é utilizado para evitar o abandono escolar.

Por fim, o fundo enxerga que os serviços públicos mais eficientes trazem vantagens para as empresas e para as pessoas ao reduzirem a burocracia e pouparem tempo. Os investimentos do FSE são utilizados para reformar as administrações públicas e o sistema judiciário, tornando-os mais transparentes e acessíveis para os cidadãos e para as empresas.

As verbas concedidas através do FSE provêm de fundos da UE, de fundos públicos nacionais e de fontes privadas. As contribuições da UE variam entre 50% e 85% dos custos totais dos projetos, embora este valor possa chegar aos 95% em circunstâncias excecionais. A percentagem de financiamento da UE depende da riqueza da região beneficiária do apoio. As zonas mais pobres da Europa recebem níveis de assistência mais elevados.

Gráfico 18 e 19 - Fundo Social Europeu: Investir nas Pessoas



Fonte: Manuscrito 2016

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa tem como intuito, como foi exposto introdutoriamente, constatar os valores investidos em programas sociais em comparação com o pagamento da dívida pública, adotando como ponto de análise específica alguns programas de ampla repercussão no período escolhido para análise: 2003 a 2017.

Nesse âmbito, foi conceituado o que é o orçamento público e citadas as suas disciplinas legais. Como resultado, obteve-se que o orçamento, principalmente no que tange aos programas

sociais, tem sido de ampla e fundamental relevância, tendo em vista que permite a criação e execução de políticas públicas necessárias à sociedade brasileira. Bem como, também se analisou o que é a dívida pública e quais os impactos causados por esta no orçamento.

Para tanto, delimitou-se a análise dos programas, permitindo observar que os programas sociais “Bolsa Família”, “PETI”, Reuni, ProUni e “Minha Casa, Minha Vida” atingiram parte da população brasileira como beneficiários, ainda que não tenham contemplado todos que deles precisaram. Assim, possibilitaram uma melhoria no índice ou coeficiente de Gini, que analisa a desigualdade socioeconômica, resultando em um Brasil mais igualitário, pois tais ações do Estado contemplam aspectos como saúde, alimentação, educação e moradia, amplamente influentes na qualidade de vida.

Ademais, os comparativos diretos com a dívida pública permitiram aferir que os programas sociais foram prioridade para a maioria sensível dos mandatos presidenciais ou governos desse período. O amplo investimento na área social foi propaganda e instrumento do governo para conduzir o Brasil a um status de país mais igualitário, com oportunidades para todos, bem como vinculado à noção de um Estado prestacionista ou garantidor.

Logo, a dívida pública foi inferior, na maioria dos anos, ao investimento, tendo sido detectada sensível queda após o impeachment da presidente Dilma Vana Rousseff e o advento do atual presidente Michel Temer. Diferentemente, ocorre também com o investimento setorializado ou específico para cada área – educação, saúde, segurança pública –, que possui, em comparação com a dívida pública, diferença discrepante ao longo de décadas.

Demais a mais, cabe destacar que, em comparação com países europeus – Alemanha, Noruega e Dinamarca –, que também investem amplamente no campo dos direitos sociais, em face de sua herança histórica, o Brasil ainda se encontra de certa forma distante de uma execução mais efetiva de programas sociais.

Isso se deve ao fato de os países europeus possuírem tais programas como propulsores da redução da desigualdade socioeconômica a longo prazo, ou seja, ofertam amplos investimentos na população e conseguem ampará-la e qualificá-la para que criem posterior independência das ações estatais. Além disso, também possuem maior esclarecimento acerca da importância de tais ações, ao evitar cifras negras e mitos, que não permitem uma visão negativa sobre as iniciativas estatais.

Dessa maneira, é possível concluir que os programas sociais - em especial os citados nesta pesquisa - são ações de suma importância para a população, embora não sejam técnica e estruturalmente bem executados, bem como alvo de oscilações governamentais. Em contrapartida, a dívida pública acaba por, comprovadamente, ser a real comprometedora do orçamento público, ainda que pouco divulgada pelos veículos de comunicação, que acabam por vitimizar as ações relativas aos direitos sociais. Assim, demonstram-se como possíveis soluções - seja a curto ou longo prazo – para problemas que o Estado não supera com a oferta ordinária de serviços públicos e distribuição de renda a todos.

REFERÊNCIAS

BARROS, Ricardo Paes de. MENDONÇA, Rosane. **Trabalho Infantil no Brasil: Rumo à Erradicação**. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4054/1/bmt41_03_NT_TrabalhoInfantil.pdf>. Acesso em 09 de maio de 2018.

BCB, Calculadora do cidadão. **Correção de valores**, 2018. Disponível em <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAOPublico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>>. Acesso em: 10 de maio de 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

BRASIL. Ministério da Educação. **ProUni – como funciona**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/prouni-sp-1364717183/como-funciona>>. Acesso em 09 de maio de 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais**. Reuni 2008 – Relatório de Primeiro Ano. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2069-reuni-relatorio-pdf&category_slug=dezembro-2009-pdf&Itemid=30192>. Acesso em 07 de maio de 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **Programas e Ações: Principais Ações e Programas de responsabilidade do Ministério da Educação no PPA 2012-2015**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu-secretaria-de-educacao-superior/programas-e-acoes>>. Acesso em 10 de maio de 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni)**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12261&ativo=503&Itemid=502>. Acesso em 09 de maio de 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Tabelas Padronizadas de Pessoal e Benefícios**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento1/informacoesorcamentarias/cooperacao-e-apoio-tecnico-com-estados>>. Acesso em 14 de maio de 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Orçamentos Anuais**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais>>. Acesso em 10 de maio de 2018.

FUNDO SOCIAL EUROPEU: **Investir nas pessoas**. Comissão Europeia Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão Unidade F1 Manuscrito. Setembro de 2016.

MINHA CASA MINHA VIDA. Disponível em <<https://www.sienge.com.br/minha-casa-minha-vida/>>. Acesso em: 10 de maio de 2018.

SENADO FEDERAL. **Orçamento Federal: SIGA Brasil**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>>. Acesso em 10 de maio de 2018.