

PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASILREIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICAFormação da Consciência de  
Classe na Luta de HegemoniasCEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS

## O SISTEMA DA DÍVIDA PÚBLICA EM TEMPOS DE FINANCEIRIZAÇÃO:

elementos para o debate

Rafaela Vieira Lamenha<sup>1</sup>

### RESUMO

Este estudo tem por objetivo efetuar o resgate histórico do processo de endividamento brasileiro e demonstrar como o Sistema da Dívida Pública tem atuado, na contemporaneidade, como mecanismo de transferência de recursos do fundo público para o setor financeiro. Para a consecução do estudo, foi uma realizada uma pesquisa bibliográfica abrangendo as fontes teóricas fundamentais para compreender como o gerenciamento da dívida pública brasileira envolve não apenas questões de ordem técnica, mas também escolhas políticas relacionadas a defesa dos interesses do capital financeiro. Ademais, foi realizada uma pesquisa documental com coleta de dados nas pesquisas da Auditoria Cidadã da Dívida Pública (ACD) e dos Portais de Transparência do Governo Federal.

**Palavras-chave:** Dívida Pública; Financeirização; Fundo Público.

### ABSTRACT

The study aims to make a historical review of the process of Brazilian indebtedness and demonstrate how the Public Debt System has acted, in contemporary times, as a mechanism for transferring resources from the public fund to the financial sector. To carry out the study, a bibliographical survey was carried out covering the fundamental theoretical sources for understanding how the management of the Brazilian public debt not involve only technical issues, but also political questions related to the defense of the interests of financial capital. In addition, a documentary research was carried out with data collection in the surveys of the Citizen Audit of the Public Debt (ACD) and the Transparency Portals of the Federal Government.

**Keywords:** Public Debt; Financialization; Public Fund.

<sup>1</sup> Universidade Federal de Alagoas (UFAL); Graduada em Serviço Social e Mestranda no Programa de Pós-graduação em Serviço Social (PPGSS/UFAL); e-mail: [rafinhalamenha@gmail.com](mailto:rafinhalamenha@gmail.com)

#### PROMOÇÃO



#### APOIO



PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASILREIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICAFormação da Consciência de  
Classe na Luta de HegemoniasCEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS

## 1 INTRODUÇÃO

As reflexões tecidas neste artigo buscam apreender como o capitalismo contemporâneo financeirizado está assentado no sistema de endividamento, o qual conta com um vasto arcabouço jurídico e econômico para garantir a canalização de recursos do fundo público para o pagamento dos seus juros e amortizações. Para alcançar tal propósito foi utilizada a pesquisa bibliográfica abrangendo as fontes teóricas fundamentais que se dedicam a estudar a temática, tendo em vista compreender as relações existentes entre o sistema financeiro e a dívida pública, denotando como o gerenciamento desta última não envolve apenas questões de ordem técnica, mas também escolhas políticas relacionadas a defesa dos interesses capitalistas (BRETTAS, 2020).

A financeirização corresponde a atual fase do capitalismo, iniciada nos 1970, que se configura como um regime de acumulação baseado no predomínio do sistema financeiro em escala mundial (FATORELLI, 2013). Este sistema encontra-se assentado nas transações operadas com moedas, ações em bolsas de valores, emissão de títulos públicos, produtos financeiros e, principalmente, o endividamento público gerado sem contrapartida (ibidem, p.13). Ou seja, uma das principais engrenagens que alimentam o poder das finanças é a dívida pública, a qual tem canalizado cada vez mais o fundo público para o pagamento de seus juros e amortizações.

Convém destacar que o fundo público envolve o conjunto de recursos que o Estado mobiliza para o desempenho de suas funções, ou seja, “envolve toda a capacidade de recursos que o Estado tem a sua disposição para intervir na economia e nas expressões da questão social” (BRETTAS, 2020, p. 210). A sua composição é formada por frações do trabalho excedente, o que quer dizer da mais-valia oriunda da exploração do trabalhador e do trabalho necessário, via tributação, que na conjuntura brasileira é regressiva e recai especialmente sobre a classe trabalhadora.

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASILREIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICAFormação da Consciência de  
Classe na Luta de HegemoniasCEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS

Nessa direção, Salvador (2017, p. 429) evidencia que no contexto do capitalismo contemporâneo, o fundo público é funcional tanto no sentido de financiar o investimento capitalista quanto para a garantir as políticas sociais, que ao mesmo tempo em que asseguram direitos propicia a inserção das pessoas no mercado de consumo. Porém, a função que ganha notoriedade é aquela em que o fundo público “assegura no âmbito do orçamento público transferências na forma de juros e amortizações da dívida pública para os detentores do Capital Portador de Juros” e, assim, ao invés de retornar aos trabalhadores “por meio dos benefícios e serviços públicos, ele é direcionado para o ciclo de valorização processado na esfera financeira” (GURGEL, 2022, p. 165).

Posto isto, encontramos-nos diante do desafio atual de desnudar o significado desta política de endividamento, apreender suas origens, quem são os principais beneficiários, os mecanismos que contribuem para o seu crescimento e a captação de recursos do fundo público para o seu pagamento. São estes processos que se constituem como objeto de análise no presente artigo.

## 2 ASPECTOS CIRCUNDANTES DA DÍVIDA PÚBLICA: SEU PAPEL PARA A CONSOLIDAÇÃO DO CAPITALISMO

Ao longo da trajetória histórica do capitalismo, a dívida pública desempenhou funções variadas no sentido de potencializar a capacidade de acumulação do sistema. Na fase pré-capitalista, Brettas (2012, p. 97) assevera que o instrumento de crédito público representou uma das principais alavancas da acumulação primitiva e, assim, foi “transformando-se em um instrumento de uma ‘fada madrinha da acumulação’ dotando o dinheiro de capacidade criadora como se fosse uma ‘varinha de condão’”. Como veremos mais adiante, esse sistema contribuiu para reproduzir e aprofundar as relações de dependência econômica entre os países da periferia do capital, marcando a relação de subordinação destes países na divisão internacional do trabalho. Desta forma, partimos do pressuposto de que é fundamental trazer para

PROMOÇÃO



APOIO





o centro do debate o contexto histórico em que a dívida pública ganha projeção internacional e o seu potencial do para a reprodução do sistema capitalista.

Autores como Brettas (2012) e Salvador (2010) destacam o fato de Marx, no clássico capítulo XXIV de O Capital, Livro I, já ter chamado a atenção para a importância do mecanismo da dívida pública na consolidação das relações capitalistas de produção. Segundo o filósofo, a origem dos sistemas de crédito público remonta a Idade Média, nas cidades de Gênova e Veneza, tendo se espalhado pela Europa no período manufatureiro e contribuído para dar origem ao capitalismo industrial. Trindade (2018, p. 65) dispõe que a concentração de capital-dinheiro, nas mãos dos comerciantes e/ou usurários, foi também “um dos componentes necessários à dissolução das relações de vassalagem feudais e ao desenvolvimento das relações modernas de subordinação do trabalho ao capital”.

A partir do século XIV, a dívida pública das cidades-Estados constituiu a forma por excelência de driblar as leis contra usura. A capacidade tributária e a organização da funcionalidade fiscal do Estado possibilitaram o uso do empréstimo público como mecanismo inusitado de financiamento dos governos e soberanos [...]. Os emprestadores, ao exigirem pagamentos monetizados, obrigaram o Estado a estruturar sua base fiscal de uma forma também monetizada (TRINDADE, 2018, p. 66).

É nessa conjuntura que ganha projeção a relação entre os impostos e a dívida pública, pois, estando esta apoiada na receita pública “tem de cobrir os juros e demais pagamentos anuais, tornou-se o moderno sistema tributário o complemento indispensável do sistema de empréstimos nacionais” (BRETTAS, 2012, p. 99 APUD MARX, 1985, p. 874).

Ou seja, o sistema tributário aparece como um importante catalisador desse sistema. Se por um lado, os empréstimos tomados servem pra cobrir as despesas extraordinárias, por outro, quando a dívida extrapola os limites para seu pagamento o recurso em aumentar os impostos é sobremaneira utilizado pelo governo como um meio de transferir recursos para as mãos dos credores. Outrossim, o aumento dos impostos, por sua vez, induz o governo a tomar novos empréstimos redundando em um ciclo vicioso, E, por essa razão, Marx (1985, p. 375) infere que “a supertributação não é um incidente, porém muito mais um princípio”.

#### PROMOÇÃO



#### APOIO

PPGPP  
30 ANOS

JOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023

CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA

Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



Nessa direção, Brettas (2020, p. 99) chama também a atenção para o fato de que o alvo dos impostos tende a incidir sobre o consumo dos bens de subsistência. Ou seja, a receita tributária recai, com maior afinco, sobre as parcelas do trabalho necessário (salário) e o trabalho excedente (mais-valia), penalizando duplamente a classe trabalhadora, pois, incide sobre esta “o ônus de alimentar esse processo de endividamento, na medida em que se define uma estrutura tributária pautada na tributação indireta”. O elo evidenciado entre a dívida e tributação se acentua no período nascente da indústria e, principalmente, no contexto contemporâneo.

A autora dispõe ainda que se o fundo público ganha maior destaque durante o período de Bem-Estar Social, sendo utilizado sobremaneira tanto para financiar a reprodução da força de trabalho- via políticas públicas- quando a acumulação do capital, com a sua crise, por meados da década de 1970, tal processo se intensifica, na medida em que o Estado se reconfigura mudando sua forma de intervir sobre as políticas econômicas e sociais, o que guarda relação com o perfil dos gastos públicos.

Isto quer dizer que, se parte do fundo público tem origem na produção da mais-valia repassada ao Estado por meio de impostos, ele retorna ao capital sob diversas formas, dentre elas a remuneração aos credores da dívida pública, contratos e editais realizados com o setor privado, disponibilidade de crédito para empresas, etc. Este fato põe o fundo público em outro patamar, com repercussões sobre o circuito do valor (BRETTAS, 2020, p. 217).

Como visto, a década de 1970 foi o período em que as operações financeiras se consolidaram numa escala internacional. Esse novo padrão de acumulação estimulou o deslocamento de parte dos recursos públicos para viabilizar a rentabilidade dos circuitos financeiros. Posto isto, Tatiana Brettas (2012, p. 98) coloca que a dívida pública acabou por criar uma classe de capitalistas ociosos e serviu para enriquecer um conjunto de agentes financeiros que “servem de intermediários entre o governo e a nação”. De outro modo, sob a égide da financeirização, o processo de acumulação capitalista avançou para esfera da compra e venda de ações, commodities, títulos públicos, dentre outros instrumentos financeiros, “ainda que permaneça atrelada aos circuitos produtivos propriamente ditos, via extração da mais-valia dos trabalhadores em escala mundial. Como evidenciado por Chesnais (2005, p. 35):

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASILREIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICAFormação da Consciência de  
Classe na Luta de HegemoniasCEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS

o mundo contemporâneo apresenta uma configuração específica do capitalismo, na qual o capital portador de juros está localizado no centro das relações econômicas e sociais. As formas de organização capitalistas mais facilmente identificáveis permanecem sendo os grupos industriais transnacionais (sociedades transnacionais) os quais têm por encargo organizar a produção de bens e serviços, captar o valor e organizar de maneira direta a dominação política e social em face dos assalariados. Mas, ao seu lado, menos visíveis e menos atentamente analisadas, estão as instituições financeiras bancárias, mas sobretudo as não bancárias, que são constitutivas de um capital com traços particulares. Esse capital busca “fazer dinheiro” sem sair da esfera financeira, sob a forma de juros de empréstimos, de dividendos e outros pagamentos recebidos a título de posse de ações e, enfim, de lucros nascidos da especulação bem-sucedida.

De acordo com Silva (2009, p. 175), o avanço do processo de produção e reprodução do capital fez com o que o dinheiro, em si, se tornasse uma mercadoria. Todavia, uma espécie de mercadoria que não pode ser comprada ou vendida como as outras e, dessa forma, adquire a forma de empréstimo. Nessa direção, “a mercadoria em forma de empréstimo, em valores monetários, Marx chama capital portador de juros”. Na medida em que esse tipo de capital passa a jogar com a especulação, isto é, com a acumulação futura, como no caso dos títulos públicos, tem-se o capital fictício. Iamamoto (2011, p. 98) complementa dispondo que:

apesar dos títulos serem passíveis de compra e venda – pois as dívidas podem aparecer como mercadoria e meio de acumulação do capital-, o que se tem é um capital ilusório, fictício, já que a soma emprestada já foi despendida – não como capital- e já não mais existe, o que mostra o ápice da distorção do sistema de crédito.

Nessa conjuntura, os credores desses títulos da dívida do Estado passam a ter o direito de se apropriar de parte da receita pública oriunda, em grande medida, dos impostos anualmente cobrados. E, por sua vez, para o capitalista investido na qualidade de credor, a fatia dos impostos que lhe cabe representa o seu juro (SILVA, 2009). Em suma, no cenário posto na década de 1970 a dívida pública se converte em fonte de poder dos chamados fundos de investimento e desempenha um papel preponderante no deslocamento do fundo público para garantir a rentabilidade financeira.

À vista disso, partimos do entendimento de que é de fundamental importância compreender os condicionantes históricos que marcaram o surgimento da dívida

PROMOÇÃO



APOIO

PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS

pública no contexto brasileiro, passando pela investigação do papel que desempenha na contemporaneidade.

### 3 O LUGAR DA DÍVIDA PÚBLICA NA CONJUNTURA BRASILEIRA

Fatorelli (2012, p. 27) dispõe que a dívida pública abrange os empréstimos que são contraídos pelo Estado junto a instituições financeiras públicas ou privadas, bem como junto a empresas, organismos nacionais e internacionais, pessoas físicas e/ou outros governos. A autora adverte que tal mecanismo deveria atuar em caráter de complementariedade, isto é, o governo só deveria recorrer ao endividamento como um último recurso, no caso de as dotações orçamentárias disponíveis se mostrarem insuficientes para cobrir as despesas a serem efetuadas em determinado exercício financeiro. Além disso, o socorro ao endividamento deveria ocorrer nos montantes correspondentes às necessidades orçamentárias com o intuito de “aportar recursos para melhorar a gestão pública, viabilizar o cumprimento dos direitos sociais, possibilitar o desenvolvimento econômico sustentável, assim como garantir investimentos de elevado impacto social” (FATORELLI, 2013, p. 42).

Dessa forma, a dívida pública deveria servir para financiar investimentos públicos geradores de desenvolvimento socioeconômico, dentro dos termos e limites legais previstos. Porém, vários estudiosos identificam que o processo de endividamento brasileiro foi usurpado pelo sistema financeiro, ou seja, ao invés de significar a entrada de novos recursos tem sido utilizada como um mecanismo de saque do fundo público, beneficiando a classe dos rentistas. É o que se denomina de Sistema da Dívida. Na prática, o governo emite títulos da dívida para captar dinheiro no mercado financeiro e, em contrapartida, o Tesouro se compromete a restituir os montantes para quem comprou tais papéis, acrescido dos juros, conforme condições postas no contrato. Nessa direção, “o credor possui o título de dívida contra o Estado, que lhe dá direito sobre as receitas anuais do Estado, produto anual dos impostos” (IAMAMOTO, 2011, p. 98).

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASILREIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICAFormação da Consciência de  
Classe na Luta de HegemoniasCEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS

No tocante ao contexto brasileiro, os condicionantes da dívida atual decorrem da conjuntura de crise da década de 1970, período em que sucessivos empréstimos foram obtidos e, em contrapartida, o país passou a se submeter aos ditames impostos pelas economias centrais que obstaculizaram o nosso desenvolvimento socioeconômico e aprofundaram as relações de dependência. Behring (2003) vai pontuar que tendo em vista recorrer ao patrocínio do projeto desenvolvimentista, o governo brasileiro passou inicialmente pela crise através do processo de endividamento externo, donde influenciado com as facilidades para a contração de empréstimos, ofertados por banqueiros norte-americanos, foi estimulado a se endividar.

O período coincide com o fim da paridade dólar-ouro nos Estados Unidos, anunciada em 1971, o que permitiu a emissão de grandes volumes de dólares que foram entregues ao sistema bancário e, por meio deste, ofertados sob a forma de empréstimos que apresentavam taxas de juros aparentemente reduzidas, de 5 a 6% ao ano, devido ao excesso de moeda (FATORELLI, 2012, p. 57).

A autora coloca que, à época, tanto o setor privado quanto o público tomaram empréstimos junto a bancos privados internacionais devido a referida oferta de créditos a taxas de juros baixas. Entretanto, Fatorelli (2012) infere que essas taxas eram flutuantes e sua elevação brutal, na década de 1980, impactou seriamente os compromissos externos antes assumidos e os custos com o serviço da dívida se multiplicaram provocando uma grande crise, acarretando no estrangulamento do crescimento econômico. É imperioso destacar que o Estado brasileiro, por pressão de organismos multilaterais internacionais, promoveu a estatização das dívidas contraídas pelo setor privado, que as utilizavam como forma de especulação financeira. Nessa direção, os créditos externos obtidos:

[...] se materializaram sob forma de empréstimos vinculados (nos quais não se transferiam os recursos financeiros de um país para o outro, mas financiava-se, com altos custos, a compra de produtos ou serviços dos próprios países concedentes dos créditos), destinados à implementação de megaprojetos superfaturados e desnecessários, com custos exorbitantes, ou à construção de infraestrutura que viabilizaria a extração de recursos naturais (FATORELLI, 2013, p. 14).

PROMOÇÃO



APOIO

PPGPP  
30 ANOS

JOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023

CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA

Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



A economista dispõe que a maior parte dos referidos megaprojetos de infraestrutura custeados – que incluíam serviços de energia, transportes, telefonia, siderúrgicas, dentre outros-, responsáveis por submeter o país a um crescente endividamento, foram alvo posterior das políticas de privatização com o intuito de sanar parte da dívida que, no entanto, continuou a se multiplicar. Outrossim, os empréstimos tomados desempenharam um papel preponderante no financiamento de regimes ditatoriais por toda a América Latina, submetendo a região ao poder da oligarquia financeira mundial e obstruindo seu desenvolvimento (FATORELLI, 2013).

Em síntese, é possível inferir que o primeiro catalisador do processo de endividamento ocorreu durante o período da ditadura empresarial-militar. De acordo com o Gurgel (2022, p. 169), o segundo acelerador adveio na década de 1990 com as rodadas de renegociação e refinanciamento que se seguiram como parte das exigências postas pelo Plano Braddy. Este último significou “a transformação da dívida externa com bancos privados internacionais – antes formalizada sob a forma de ‘acordos’, em títulos da dívida externa”. De outro modo, tais títulos foram utilizados como moeda de troca para a compra e privatização de empresas estatais estratégicas e altamente lucrativas. Promoveu-se uma liquidação do patrimônio público brasileiro que acabou por ser leiloado por um baixo custo (FATORELLI, 2013).

Porém, Fatorelli (2013) adverte que após a citada conversão, a dívida continuou a ser incrementada, sem mencionar a falta de transparência na maneira em que esses acordos se processaram. Ou seja, a expectativa criada de que dívida seria reduzida foi frustrada ao passo que em se verificou seu crescimento. Ocasinou, na prática, um grande prejuízo financeiro pois “ao mesmo tempo em que entregávamos nosso patrimônio, aumentávamos a lesão ao erário”.

Como visto, na década de 1980, o Fundo Monetário Internacional (FMI) exigiu que os Bancos Centrais dos países fizessem acordos que significaram a transmutação de dívidas privadas em públicas. Em decorrência, Fatorelli (2013) infere que a interferência de tais organismos multilaterais nos assuntos internos do país vêm redundando na sua submissão econômica e financeira, o elevado saque de recursos

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOS

JOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023

CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS

do fundo público para o pagamento da dívida e a implementação de um conjunto de medidas restritivas:

[...] baseadas em um modelo econômico focado no alcance de metas de Superávit Primário, no regime de Metas de Inflação (ancorado em políticas de juros altos e controle da base monetária, que representam garantias e privilégios ao setor financeiro), além de uma série de políticas nocivas ao País, tais como a prática de juros altos; as privatizações de setores estatais estratégicos; liberdade total para os fluxos de capitais; isenção tributária sobre os rendimentos proporcionados pelo mais elevados juros do mundo pagos pelo Brasil e outros privilégios tributários para o setor financeiro e grandes corporações e pesada carga tributária para a classe trabalhadora. (FATTORELLI, 2013, p. 43).

Em síntese, a atuação de tais organismos tem se efetuado por meio da efetivação planos que incluem ainda a redução dos gastos sociais; a realização de contrarreformas trabalhista e previdenciária, assentadas no desmonte do sistemas de proteção social; a promoção de modificações em diversos textos legais/constitucionais com o objetivo de garantir o contínuo aporte de recursos do fundo público para o pagamento da dívida pública “o que restringe as políticas sociais, a capacidade de investimento público, ainda, concentrando renda e riqueza e dificultando o crescimento econômico (SALVADOR, 2010, p. 356).

Dessa forma, Fatorelli (2013) assevera que a dívida tem sido ocasionada e multiplicada por diversos mecanismos econômicos, dentre os quais podemos citar: a) os sucessivos refinanciamentos e conversão de dívidas anteriores que permitem aos seus credores negociá-las novamente no mercado financeiros; b) a transformação de dívidas do setor privado em públicas; c) manutenção da política de juros altos sem contrapartida técnica, financeira e jurídica d) a prática do chamado anatocismo, expressa pela transformação de juros vencidos em novos títulos, isto é, a incidência de juros sobre juros; e) irregularidades na contabilização de juros; f) e, por fim, destaca-se a imposição, por parte dos credores, de condições onerosas e abusivas que tornam insustentável o cumprimento das obrigações assumidas, induzindo a contração de novas dívidas pra o pagamento apenas de juros.

Tais mecanismos obstaculizam o desenvolvimento socioeconômico do país e são complementados por um vasto arcabouço jurídico que impõe mudanças

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS

estruturais que garante o contínuo aporte de recursos públicos para o pagamento dos juros da dívida em benefício do setor financeiro, os quais tem gerado forte impacto no financiamento e desmonte das políticas sociais como um todo.

## 4 MECANISMOS DE CAPTURA DO FUNDO PÚBLICO PARA O PAGAMENTO DA DÍVIDA PÚBLICA

Tatiana Brettas (2020, p. 233) enfatiza que a política de ajuste fiscal e seus desdobramentos sobre a disputa por recursos do fundo público são a expressão do processo de financeirização da economia, na qual a criação de um conjunto de condições para assegurar as margens de rentabilidade da esfera financeira passa a ser primordial. Nesse contexto, o Estado desempenha um papel de destaque ao operacionalizar as mudanças necessárias para viabilizar a canalização de recursos públicos para o pagamento de juros da dívida pública. Desde a década de 1990, foram criados vários mecanismos para facilitar a destinação de recursos para as mãos dos rentistas.

Dentre estes podemos destacar as metas do superávit primário. Em síntese, estas fazem referência ao montante que o governo consegue economizar em determinado exercício financeiro, isto é, é aquilo que ele gasta a menos do que arrecada. Porém o saldo renascente é destinado ao pagamento de juros e amortizações da dívida pública. Em outros termos “significa produzir uma poupança primária no orçamento para assegurar aos credores da dívida que o país tem condições de arcar com o pagamento dos juros” (BRETTAS, 2020. P. 235), beneficiando o rentismo. O levantamento feito pela Auditoria Cidadã da Dívida Pública (ACD, 2023) revela que entre 1995 a 2015, o Brasil gerou um superávit de cerca de R\$ 1 trilhão de reais. A consequência mais pontual dessa fórmula é, pois, o arrocho sobre os gastos sociais (FATORELLI, 2012).

Um outro mecanismo a ser ressaltado faz referência a Desvinculação das Receitas da União (DRU), a qual permitia, inicialmente, que até 20% das receitas

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS

advindas de contribuições sociais, ou seja, parcelas significativas do Orçamento da Seguridade Social, fossem repassadas para o orçamento fiscal com objetivo de que “estes sejam gastos com o pagamento dos serviços da dívida, sem nenhum controle e passando por cima das definições orçamentárias aprovadas pelo Legislativo” (BRETTAS, 2020, p. 235). Tal instrumento foi alvo de sucessivas prorrogações, onde a mais recente ocorreu por meio da EC 93/2016 que prorroga a DRU até dezembro de 2023, além de elevar de 20 para 30% o percentual a ser desvinculado (SALVADOR, 2017).

Entretanto, Brettas (2012) é categórica ao afirmar que mesmo com a adoção dos mecanismos acima evidenciados, que ocasionam a contenção dos gastos sociais, podemos observar um exponencial aumento da dívida nos últimos anos. A autora coloca que significado do endividamento para as contas públicas guarda ainda relação com as taxas de juros adotadas no país. O Brasil, que atualmente ocupa o 10º lugar no ranking das nações mais endividadas, é um dos países que mais gastam com os juros em relação ao PIB, o qual ficou em torno de 5,9% em 2022 (ANFIP, 2022).

Para exemplificar a realidade atual, em dezembro de 2022, a Dívida Bruta do Governo Federal (DPF) apesar dos vultuosos pagamentos efetuados, atingiu as cifras de R\$ 8,107 trilhões, finalizando o referido ano em torno de 73% do PIB (BRASIL, 2023). No referido ano, apenas os gastos com os juros e amortizações da dívida pública somaram R\$ 1,879 trilhão, o que representou cerca de 46% do Orçamento Federal executado, mantendo a constância dos anos anteriores: 40,66% (2018), 38,72% (2019), 39,08% (2020), 50,78% (2022) (ACD, 2023). São valores que ultrapassam trilhões de reais, enquanto gastos sociais com educação, saúde e assistência social, por exemplo, não alcançam 10% do orçamento. Tais números expressam, na realidade, a apropriação do fundo público pelo capital financeiro e o desfinanciamento contínuo dos direitos sociais fundamentais.

Além disso, os indicadores de custo da DPF exibiram aumento exponencial no ano de 2022, acompanhando o movimento da taxa básica de juros Selic, a qual

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOS

JOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023

CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA

Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



registrou uma de suas maiores séries históricas atingindo a marca de 13, 75% desde o mês de agosto do ano em tela. Desta forma, a elevação anual dos custos com o serviço da dívida pode ser explicada “pela oscilação nas taxas de juro a curto prazo, sendo este o principal fator de variação do estoque da Dívida” (BRASIL, 2023, p 23).

Nessa conjuntura, convém evidenciar que os principais beneficiários e detentores de títulos da dívida pública brasileira são representados pelas instituições financeiras, que incluem os bancos comerciais e de investimento (nacionais e estrangeiras), que junto com os fundos de investimento e previdência detém a maior parte do estoque, conforme evidenciado pelo relatório anual do Ministério da Fazenda:

Em 2022, o grupo denominado Instituições Financeiras se manteve como o principal grupo de detentores, encerrando o ano com participação de 29,5%. Em seguida, vieram os grupos Fundos e Previdência, com 24,0% e 22,8%, respectivamente. Destaca-se que o grupo Instituições Financeiras se mantém como o maior detentor da dívida desde 2020. Fundos e Previdência têm mantido uma proporção próxima nos últimos 5 anos, variando entre 22% e 27% da composição total (BRASIL, 2023, p. 24).

Há que se destacar a expressiva participação dos investidores internacionais, os quais auferem anualmente vultuosos lucros com as elevadas taxas de juros praticadas no Brasil. O relatório citado acima demonstra que apesar de sua participação vir sendo reduzida desde 2015, oscilando próxima da base de 10%, devido à desvalorização da moeda brasileira, o estoque obtido por esse grupo alcançou a marca de R\$ 533,5 bilhões apenas em 2022 (BRASIL, 2023, p. 25).

O conjunto desses credores têm acesso expressivo a parcelas do fundo público e é na garantia de seus interesses de classe que muitos recursos são drenados das políticas sociais para assegurar os compromissos assumidos com a dívida pública.

Diante do exposto, é possível inferir que o papel do endividamento no Brasil está assentado em um processo que tem servido para estimular a dependência econômica, a interferência de organismos estrangeiros na condução das políticas econômicas e sociais do país, a captura de recursos do fundo público, no âmbito do orçamento, para fomentar a rentabilidade da esfera financeira, acompanhado da privatização dos serviços públicos.

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUIS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS

## 5 CONCLUSÃO

O resgate histórico que procuramos evidenciar demonstra o papel de destaque que a dívida assumiu durante a consolidação do sistema capitalista de produção, e em especial, no contexto contemporâneo. Apoiando-se no contributo de autores renomados que se dedicam a estumar a temática em foco, denotamos como o Sistema da Dívida tem sido utilizado para fomentar o desvio de recursos do fundo público brasileiro para as mãos dos rentistas, assegurando a acumulação capitalista. Nesse ínterim, a atuação do Estado encontra-se alinhada aos interesses do capital portador de juros, sendo funcional no sentido de adotar um conjunto de medidas econômicas e jurídicas que assegurem a rentabilidade financeira. A correlação de forças em torno do fundo público demonstra a desigualdade de sua apropriação por parte da classe trabalhadora, no sentido de serem direcionados ao investimento em políticas sociais e/ou outras ações que atendam aos interesses da coletividade.

## REFERÊNCIAS

ANFIP. **Análise da Seguridade Social 2019**. Brasília: ANFIP, 2020.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. CISLAGUI, Juliana Fiúza; SOUZA, Giselle. **Ultraneoliberalismo e Bolsonaro: impactos sobre o orçamento público e a política social**. In: BRAVO, M.I.S.; MATOS, M.C.; FREIRE, S.M.F. (Org.). Políticas sociais e ultraneoliberalismo. Uberlândia: Navegando Publicações, 2020.

BRASIL. **Dívida Pública Federal: Relatório Anual 2022**/Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília, 2023.

BRETTAS, Tatiana. **Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Consequência, 2020.

\_\_\_\_\_. **Dívida Pública: uma varinha de condão sobre os recursos do fundo público**. In: SALVADOR, Evilasio; BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete;

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOS

JOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023

CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUIS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA

Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



GRANEMANN, Sara. (Org.). **Financeirização, fundo público e política social.** São Paulo; Cortez, 2012.

CHESNAIS, F. (Org.) **A finança mundializada.** São Paulo, Boitempo, 2005.

FATORELLI, Maria Lúcia. **Caderno de Estudos – A Dívida Pública em Debate.** Brasília, 2012.

FATORELLI, Maria Lúcia. **Auditoria cidadã da dívida pública dos estados.** Brasília: Inove Gráfica e Editora, 2013.

GASTOS COM A DÍVIDA CONSUMIRAM 46,3% DO ORÇAMENTO FEDERAL EM 2022. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/gastos-com-a-divida-consumiram-463-do-orcamento-federal-em-2022/>. Acesso em 01/05/2023.

GURGEL, Vitor Gomes Dantas. **Financeirização, dívida pública e desigualdade: o papel e os limites dos direitos sociais no capitalismo financeirizado.** In: ESTEVES, Juliana Teixeira; GURGEL, Vitor Gomes Dantas; UBILLA, Gonzalo (Org.) **Direitos sociais na era da financeirização: ode às finanças.** Belo Horizonte: CAPES, 2022.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Serviço social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social.** 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SALVADOR, Evilásio. **O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal.** Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 130, p. 426-446, set./dez. 2017.

\_\_\_\_\_. **Fundo Público e políticas sociais na crise do capitalismo.** Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 104, p. 605-631, out./dez. 2010.

SILVA, Giselli Souza da. **Capital portador de juros e programas de transferência de renda: monetarização das políticas sociais e contrarreformas.** Rev. Pol. Publ. São Luis., v.13, n.2, p. 173-181, jul/dez, 2009.

TRINDADE, José Raimundo B.. **O ovo da serpente: a dívida pública e os condicionantes históricos da formação do capitalismo.** Crítica Marxista. São Paulo, v.46, p. 61-82, 2018.

PROMOÇÃO



APOIO

