



Universidade de Brasília – UnB
Instituto de Ciências Humanas – ICH
Departamento de Serviço Social – SER
Programa de Pós-Graduação em Política Social – PPGPS

ROZIMEIRE SATIKO SHIMIZU

**ANÁLISE DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL NO PERÍODO DE 2000 A 2023 SOB A
ÓTICA DA AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA**

BRASÍLIA – DF

2024

ROZIMEIRE SATIKO SHIMIZU

**ANÁLISE DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL NO PERÍODO DE 2000 A 2023 SOB A
ÓTICA DA AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília/UnB como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Política Social.

Orientadora: Denise Bomtempo Birche de Carvalho – UnB.

Coorientadora: Marluce Aparecida Souza e Silva – UFMT.

BRASÍLIA – DF

2024

| | |
|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| S556 | <p style="text-align: center;">Shimizu, Rozimeire Satiko</p> <p style="text-align: center;">ANÁLISE DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL NO PERÍODO DE 2000 A 2023 SOB A ÓTICA DA AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA</p> <p style="text-align: center;">/ Rozimeire Satiko Shimizu; orientadora: Denise Bomtempo Birche de Carvalho. Coorientadora: Marluce Aparecida Souza e Silva – Brasília, 2024. 202 p.</p> <p style="text-align: center;">Tese (Doutorado – Doutorado em Política Social) – Universidade de Brasília, 2024.</p> <p style="text-align: center;">1. Estado e Sociedade. 2. Política Social. 3. Dívida Pública. 4. Auditoria Cidadã da Dívida Pública. I. Denise Bomtempo Birche de Carvalho, orient. Marluce Aparecida Souza e Silva, coorient., II. Título</p> |
|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

ROZIMEIRE SATIKO SHIMIZU

**ANÁLISE DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL NO PERÍODO DE 2000 A 2023 SOB A
ÓTICA DA AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília/ UnB, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Política Social.

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dra. Denise Bomtempo Birche de Carvalho – UnB
(Orientadora)

Dra. Marluce Aparecida Souza e Silva – UFMT
(Coorientadora)

Dra. Carolina Cássia Batista Santos – UFAM
(Membro titular)

Dr. Eugenio Lagemann – UFRGS
(Membro titular externo)

Dr. Osmar Gomes de Alencar Junior – UFPI
(Membro titular externo)

Silvia Cristina Yannoulas
(Membro suplente – SER/UnB)

Dedico este trabalho a Deus Pai, à minha família, que investiu em mim,
que acreditou que nós, pessoas da roça, feirantes e cujos ascendentes
estudaram somente até a quarta série primária, poderíamos chegar ao
ápice da vida intelectual.

Em dedicação especial ao meu pai Takahiro Shimizu (*in memoriam*) e à
minha mãe Lourdes Shimizu.

Aos professores que me ajudaram nessa longa caminhada, em especial
Profa. Dra. Denise Bomtempo Birche, Profa. Dra. Marluce Souza e
Silva e Prof. Dr. Eugenio Lagemann.

E a todos os(as) filhos(as) da classe trabalhadora que desejam mudar a
história de suas vidas.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus Pai por ter concedido os desejos do meu coração e permitir que eu pudesse almejar um curso de pós-graduação em nível de doutorado. Ao meu pai Takahiro Shimizu (*in memoriam*), à minha mãe Lourdes, aos meus irmãos, irmãs, sobrinhos e sobrinhas, pelo incentivo, apoio e por me ajudarem nos momentos em que mais precisei.

Aos meus amigos e amigas, agradeço pelo incentivo, pelas palavras de apoio e pela paciência. Ao Poder Executivo Estadual de Mato Grosso, por me permitir cursar este doutorado, e aos colegas de trabalho pelo suporte. Aos meus colegas de canoagem no Centro Olímpico-UnB, a maioria que também cursam o mestrado e o doutorado em áreas afins, pelo apoio mútuo.

Ao Prof. Dr. Newton Narciso Gomes Junior pela orientação até o terceiro ano e pela qualificação. À Profa. Dra. Denise Bomtempo Birche de Carvalho por continuar comigo nesta caminhada, pela orientação, paciência e gentileza. À Profa. Dra. Marluce Souza e Silva pela orientação e conquista do meu mestrado em Política Social, na UFMT, pela amizade e por me incluir em todos os seus projetos e pela coorientação neste doutorado.

Ao Prof. Dr. Eugenio Lagemann, pelo suporte e ensinamentos durante o curso de mestrado, por toda sua dedicação e grandiosidade em seus auxílios e no doutorado.

Aos professores do Programa de Pós-graduação em Política Social, agradeço pelos ensinamentos, pelas orientações e pelo trabalho contínuo. Aos servidores do referido Departamento, gratidão pelo apoio e instruções.

Aos colegas de doutorado, a maioria que ao menos pude conhecer pessoalmente pelo período de pandemia de Covid-19, aos outros colegas do mestrado e doutorado do Programa, obrigada pelo companheirismo, amizade e apoio mútuo.

Ao Programa de Pós-graduação em Política Social e à Universidade de Brasília, por essa grande conquista em poder ser aprovada no processo seletivo e cursar o doutorado, que considero o ápice na vida intelectual.

À toda classe trabalhadora que luta por direitos e ao ensino público e gratuito que nos permite realizar e viver sonhos.

I

O Rio? É doce.
A vale? Amarga.
Ai, antes fosse
Mais leve a carga.

II

Entre estatais
E multinacionais,
Quantos ais!

III

A dívida interna
A dívida externa
A dívida eterna

IV

Quantas toneladas
Exportamos
De ferro?
Quantas lágrimas
Disfarçamos
Sem berro?

(Lira Itabirana, de Carlos Drummond de Andrade)

RESUMO

Este trabalho apresenta a análise contextualizada da dívida pública federal brasileira no período de 2000 a 2023, sob a ótica crítica da Auditoria Cidadã da Dívida Pública (ACD). O período de análise foi delimitado em virtude do início das atividades da entidade sem fins lucrativos ACD, que é a única instituição que estuda e analisa a dívida pública, nas esferas municipal, estadual e federal. Os objetivos específicos são: analisar a dívida pública brasileira em cada conjuntura histórica dos governos democráticos, a partir de 2000 até 2023; analisar a gestão da dívida pública em cada conjuntura, em relação aos cortes de gastos e privatizações; identificar a correlação entre a dívida pública federal e o desmonte das políticas sociais em cada conjuntura histórica em análise. A problemática que circunscreve o objeto da pesquisa refere-se ao alto grau de endividamento público, no processo do neoliberalismo, na extração dos recursos públicos para o setor financeiro, o que impede o avanço das políticas públicas e, sobretudo, das políticas sociais. A racionalidade e deturpação na execução financeira do orçamento federal, em que quase 50% deste é destinado ao pagamento de juros e amortizações da dívida pública federal, na conveniência do Estado, no sistema da dívida pública, que é o pagamento da dívida pública sem contrapartida em investimentos, somente no seu próprio refinanciamento. Como metodologia de estudo utilizou-se o método de pesquisa do materialismo histórico-dialético da tradição marxista, de forma a analisar a economia política da dívida pública, e, como procedimentos metodológicos, a pesquisa documental e bibliográfica, baseados nos documentos da ACD, tais como livros, cartilhas, relatórios, regulamentos e estudos, além de outras fontes dos bancos de dados do Ministério da Economia/Tesouro Nacional, Tribunal de Contas da União e Congresso Nacional. Entre os resultados identifica-se que a ACD é fundamental para garantir a transparência, publicização e controle social da dívida pública brasileira, que tem subtraído recursos das áreas sociais e que se transformou no sistema da dívida pública, que tem submetido o país a ajustes fiscais, teto de gastos, metas de superávit primário e ao arcabouço fiscal. Recomenda-se, nas considerações finais, que a dívida pública seja auditada, para fazer cumprir a Constituição Federal, e com participação da sociedade civil, e que seja incluída essa auditoria novamente no orçamento da União, de modo a verificar de que se trata a dívida pública federal, para onde foram aplicados os recursos, quem se beneficiou, quem são os credores e se há alguma irregularidade no momento de contrair e adimplir a dívida pública federal.

Palavras-chave: Estado. Endividamento Público. Dívida Pública Federal. Política Social. Auditoria Cidadã da Dívida.

ABSTRACT

This thesis presents a contextualized analysis of the Brazilian federal public debt from 2000 to 2023, from the critical perspective of the Citizen Audit of Public Debt (ACD). The period of analysis was delimited due to the beginning of the activities of the non-profit entity ACD, which is the only institution that studies and analyzes public debt, at the municipal, state and federal levels. The specific objectives are: to analyze the Brazilian public debt in each historical situation of democratic governments, from 2000 to 2023; analyze public debt management in each situation, in relation to spending cuts and privatizations; identify the correlation between federal public debt and the dismantling of social policies in each historical situation under analysis. The problem that circumscribes the research object refers to the high degree of public debt, in the process of neoliberalism, in the extraction of public resources for the financial sector, which impedes the advancement of public policies and, above all, social policies. The rationality and distortion in the financial execution of the federal budget, in which almost 50% of it is destined to the payment of interest and amortizations of the federal public debt, at the convenience of the State, in the public debt system, which is the payment of public debt without counterpart in investments, only in your own refinancing. As a study methodology, the historical-dialectical materialism research method of the Marxist tradition was used, in order to analyze the political economy of public debt, and, as methodological procedures, documentary and bibliographical research, based on ACD books, booklets, documents, such as reports, regulations and studies, in addition to other sources from the databases of the Ministry of Economy/National Treasury, the Federal Audit Court and the National Congress. Among the results, it is identified that the ACD is fundamental to guarantee the transparency, publicization and social control of the Brazilian public debt, which has taken away resources from social areas and has transformed into the public debt system, which has subjected the country to fiscal adjustments. , spending ceiling, primary surplus targets and the fiscal framework. It is recommended, in the final considerations, that the public debt be audited, to enforce the Federal Constitution, and with the participation of civil society, and that this audit be included again in the Union budget, in order to verify what the federal public debt, where the resources were applied, who benefited, who the creditors are and whether there is any irregularity when contracting and paying the federal public debt.

Keywords: State. Public Debt. Federal Public Debt. Social Policy. Citizen Debt Audit.

RÉSUMÉ

Cet article présente l'analyse contextualisée de la dette publique fédérale brésilienne dans la période 2000-2023, dans la perspective critique de l'Audit citoyen de la dette publique - ACD. La période d'analyse a été délimitée en raison du début des activités de l'entité qui étudie et analyse la dette publique, aux niveaux municipal, étatique et fédéral. L'objectif général est d'analyser la dette publique fédérale brésilienne sous l'œil critique de l'ACD. Les objectifs spécifiques sont les suivants: analyser la dette publique brésilienne à chaque moment historique des gouvernements démocratiques, de 2000 à 2023; analyser la gestion de la dette publique à chaque étape, en relation avec les réductions de dépenses et les privatisations; Identifier la corrélation entre la dette publique fédérale et le démantèlement des politiques sociales dans chaque conjoncture historique analysée. Le problème qui circonscrit l'objet de la recherche se réfère au degré élevé d'endettement public, dans le processus du néolibéralisme dans l'extraction des ressources publiques pour le secteur financier, qui empêche l'avancement des politiques publiques et notamment des politiques sociales. La rationalité et la fausse représentation dans l'exécution financière du budget fédéral, dans lequel près de 50% de celui-ci est destiné au paiement des intérêts et des amortissements de la dette publique fédérale, à la convenance de l'État, dans le système de la dette publique, qui est le paiement de la dette publique sans contrepartie en investissements, uniquement dans son propre refinancement. Comme méthodologie d'étude, la méthode de recherche du matérialisme historico-dialectique de la tradition marxiste a été utilisée, afin d'analyser l'économie politique de la dette publique et comme procédures méthodologiques, la recherche documentaire et bibliographique, basée sur les documents de l'ACD, tels que les livres, livrets, rapports, les règlements et les études, ainsi que d'autres sources des bases de données du ministère de l'Économie/Trésor national, Cour fédérale des comptes et Congrès national. L'hypothèse de travail qui circonscrit l'objet de la recherche se réfère à l'endettement public brésilien comme l'une des conséquences structurelles du modèle de développement économique et social, depuis le début de la colonisation du pays, qui a l'État comme dépositaire du capital dans ses différentes configurations, de l'accumulation primitive au capital financier. Parmi les résultats, il est identifié que l'analyse de la dette publique fédérale en constante augmentation, du fait des taux d'intérêt élevés, par le système de refinancement et de dette publique et que l'ACD est fondamentale pour assurer la transparence, la publicité et le contrôle social de la dette publique brésilienne, qui a soustrait des ressources aux domaines sociaux et s'est transformée en système de dette publique, ce qui a soumis le pays à des ajustements budgétaires, à des plafonds de dépenses, à des objectifs d'excédent primaire et au cadre budgétaire. Il est recommandé, dans les considérations finales, que la dette publique soit auditée, afin de se conformer à la Constitution fédérale et avec la participation de la société civile ; que cet audit soit à nouveau inclus dans le budget de l'Union, afin de vérifier en quoi consiste la dette publique fédérale, où les ressources ont été utilisées, qui en a bénéficié, qui sont les créanciers et s'il y a une irrégularité au moment de contracter et de payer la dette publique fédérale.

Mots-clés: État. Endettement Public. Dette Publique Fédérale. Politique Sociale. Audit Citoyen de la Dette.

LISTA DE ABREVIATURAS

| | |
|----------|----------------------------------------------------------------|
| ACD | Auditoria Cidadã da Dívida |
| ADCT | Ato das Disposições Constitucionais Transitórias |
| BC | Banco Central |
| BID | Banco Interamericano de Desenvolvimento |
| BPC | Benefício de Prestação Continuada |
| BIRD | Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento |
| BIS | <i>Bank for International Settlements</i> |
| CAIC | <i>Comisión para la Auditoria Integral del Credito Publico</i> |
| CBS | Contribuição sobre Bens e Serviços |
| CE | Comunidade Europeia |
| CF | Constituição Federal |
| CLP | Comissão de Legislação Participativa |
| CNBB | Conferência Nacional dos Bispos do Brasil |
| COFINS | Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social |
| COPOM | Comitê de Política Monetária |
| CPI | Comissão Parlamentar de Inquérito |
| CPMF | Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras |
| CSLL | Contribuição Social sobre o Lucro Líquido |
| CVM | Comissão de Valores Mobiliários |
| dB | Déficit público |
| DBGF | Dívida Bruta do Governo Federal |
| DBGG | Dívida Bruta do Governo Geral |
| DF | Distrito Federal |
| DLSP | Dívida Líquida do Setor Público |
| dM | Variação no estoque de moeda (emissão de moeda) |
| DPMFi | Dívida Pública Mobiliária Federal interna |
| DPF | Dívida Pública Federal |
| DPFe | Dívida Pública Federal externa |
| DPMFi | Dívida Pública Mobiliária Federal interna |
| DRU | Desvinculação de Receitas da União |
| Embratel | Empresa Brasileira de Telecomunicações |
| FAT | Fundo de Amparo ao Trabalhador |

| | |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------|
| FGTS | Fundo de Garantia por Tempo de Serviço |
| FGV | Fundação Getulio Vargas |
| FHC | Fernando Henrique Cardoso |
| FIES | Fundo de Financiamento Estudantil |
| FMI | Fundo Monetário Internacional |
| FUNPRESP | Fundo de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo |
| IBS | Imposto sobre Bens e Serviços |
| IBRE | Instituto Brasileiro de Economia |
| IGP-DI | Índice Geral de Preços- Disponibilidade Interna |
| IPCA | Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo |
| IPVA | Imposto sobre a Propriedade de Veículo Automotor |
| IPTU | Imposto Territorial Urbano |
| IR | Imposto de Renda |
| ISS | Imposto sobre Serviços |
| ICMS | Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços |
| IPI | Imposto sobre Produção Industrial |
| INSS | Instituto Nacional de Seguridade |
| INT | Pagamentos líquidos de juros |
| IVA | Imposto sobre Valor Agregado |
| LFT | Letras Financeiras do Tesouro |
| LOAS | Lei Orgânica da Assistência Social |
| LRF | Lei de Responsabilidade Fiscal |
| LTN | Letras do Tesouro Nacional |
| MDB | Movimento Democrático Brasileiro |
| NFSP | Necessidade de Financiamento do Setor Público |
| NFSPco | Necessidade de Financiamento do Setor Público déficit operacional |
| NTN | Notas do Tesouro Nacional |
| OAB | Ordem dos Advogados do Brasil |
| OMC | Organização Mundial do Comércio |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| PAC | Programa de Aceleração do Crescimento |
| PAF | Plano Anual de Financiamento |
| PBSM | Plano Brasil Sem Miséria |

| | |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| PEC | Projeto de Emenda à Constituição |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| PIS | Imposto sobre Produtos Industrializados |
| PL | Projeto de Lei |
| PLC | Projeto de Lei da Câmara |
| PLP | Projeto de Lei Complementar |
| PNAS | Política Nacional de Assistência Social |
| PND | Plano Nacional de Desestatização |
| PMDB | Partido do Movimento Democrático Brasileiro |
| PIS | Programa de Integração Nacional |
| PPI | Programa de Parcerias e Investimentos |
| PPP | Parceiras Público-Privado |
| PRB | Partido Republicano Brasileiro |
| PROER | Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional |
| PROES | Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária |
| PRONATEC | Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego |
| PSDB | Partido da Social Democracia Brasileira |
| PSL | Partido Social Liberal |
| PT | Partido dos Trabalhadores |
| RAD | Relatório Anual da Dívida |
| RQG | Relatório Quadrimestral de Garantias |
| RMD | Relatório Mensal da Dívida |
| RMGH | Relatório Mensal de Garantias Honradas |
| Selic | Sistema Especial de Liquidação e de Custódia |
| SIAFI | Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal |
| SIOP | Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento |
| STF | Supremo Tribunal Federal |
| SUAS | Sistema Único de Assistência Social |
| SUS | Sistema Único de Saúde |
| SUSAN | Sistema Único de Segurança Alimentar e Nutricional |
| TCU | Tribunal de Contas da União |
| TSE | Superior Tribunal Eleitoral |

LISTA DE QUADROS

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Quadro 1. Resultados do setor público | 54 |
| Quadro 2. Classificação da Dívida Pública Federal | 58 |
| Quadro 3 – Dívida Líquida Fiscal | 59 |
| Quadro 4 – Títulos Públicos | 60 |
| Quadro 5. Principais indicadores de risco da dívida pública usados no Brasil | 65 |
| Quadro 6. Opções para a política fiscal | 69 |
| Quadro 7. Modelos de gestão de serviços públicos | 80 |
| Quadro 8. Principais mudanças no Regime de Política Econômica no Segundo Mandato FHC (1999 – 2002) | 89 |
| Quadro 9. Brasil: Reforma do Sistema de Proteção Social segundo ciclos (1985 – 2002) | 93 |
| Quadro 10. Comissões Parlamentares da dívida pública | 100 |
| Quadro 11. Principais estudos de avaliação de impacto do PBF sobre perfil de gastos | 117 |
| Quadro 12. Composição da comissão de auditoria cidadã da dívida | 123 |
| Quadro 13. Ciclo Operacional de Contratação de Operações de Crédito | 125 |
| Quadro 14. Sistema narrativo da dívida pública | 127 |
| Quadro 15. Marcos temporais da legislação e organização ministerial da Assistência Social | 170 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabela 1. Privatizações do primeiro governo FHC | 80 |
| Tabela 2. Resultados da Privatização por Período Presidencial e Tipo de Moeda (em US\$ milhões) | 82 |
| Tabela 3. Dívida Líquida do Setor Público – 1994-2002 (% PIB) | 86 |
| Tabela 4. Despesas da União com juros, amortizações e refinanciamento da dívida pública (interna e externa) no período de 1995 a 2014, a preços de janeiro de 2014 - IPCA | 119 |
| Tabela 5. Variação da dívida líquida do Governo Geral e Banco Central, em % do PIB, por mandato presidencial | 134 |
| Tabela 6. DPMFi fora do Banco Central (fim de período) – 2010-2018 – R\$ milhões | 136 |
| Tabela 7. Aumento da DPMFi e sua relação com o déficit nominal – 2011-2018 | 136 |
| Tabela 8. Gastos Assistenciais e Previdenciários do Governo Federal de 2004 a 2014 – Médias por período (% do PIB) | 150 |
| Tabela 9. Gastos sociais do Governo Central entre 2003 e 2014 – itens selecionados – Médias anuais por período | 151 |
| Tabela 10. Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), em R\$ milhões | 166 |
| Tabela 11. Programas Orçamentários com maior despesa | 167 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Gráfico 1. Dívida líquida do Governo Geral e BC em % do PIB | 90 |
| Gráfico 2. PIB Real (2002-2021) | 110 |
| Gráfico 3. Mapa da Fome no Brasil | 113 |
| Gráfico 4. Expansão do Programa Bolsa Família | 115 |
| Gráfico 5. Gastos com a Dívida e Gastos Sociais - Orçamento da União 2003 | 120 |
| Gráfico 6. Receitas, despesas e resultado ajustados do Governo Central (em milhões) – dez./2012 | 137 |
| Gráfico 7. Dívida bruta do Governo Central e fatores condicionantes de sua evolução (% do PIB) | 138 |
| Gráfico 8. Orçamento Geral da União executado em 2012 (Total = R\$ 1,712 trilhão) | 140 |
| Gráfico 9. Inversão Social no Equador decorrente da auditoria da dívida pública | 141 |
| Gráfico 10. Governo Federal – Gastos selecionados de 2000 a 2022 – Em bilhões de 2023 – Valores atualizados pelo IPCA | 157 |
| Gráfico 11. Disponibilidade por fonte de recursos - saldo em 31/12/2019 de R\$ 1,329 bilhões | 162 |
| Gráfico 12. Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) | 163 |
| Gráfico 13. Despesa Primária (% do PIB) | 164 |
| Gráfico 14. Contribuição para variação da dívida pública | 165 |
| Gráfico 15. Governo Federal – Gastos Selecionados de 2000 a 2022 – em R\$ bilhões, de 2023 – Valores atualizados pelo IPCA | 174 |
| Gráfico 16. Dívida Interna e Externa (em R\$ bilhões) | 176 |

LISTA DE FIGURAS

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Figura 1. A árvore genealógica da economia | 35 |
| Figura 2. Origem da dívida pública | 55 |
| Figura 3. Efeitos da dívida pública na economia | 56 |
| Figura 4. Esquema de “Securitização de Créditos Públicos” desvia recursos por fora do Orçamento Público | 182 |

SUMÁRIO

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| INTRODUÇÃO | 20 |
| | |
| CAPÍTULO 1 – FINANCEIRIZAÇÃO MUNDIAL DO CAPITAL, ESTADO E MOVIMENTOS SOCIAIS | 27 |
| 1.1 ESTADO, FINANCEIRIZAÇÃO MUNDIAL DO CAPITAL, O SISTEMA FINANCEIRO E SUA RELAÇÃO COM A DÍVIDA PÚBLICA BRASILEIRA | 28 |
| 1.2 ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO E INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA | 34 |
| 1.3 MOVIMENTOS SOCIAIS E A AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA | 41 |
| | |
| CAPÍTULO II – ENDIVIDAMENTO PÚBLICO E DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL... 51 | |
| 2.1 DÍVIDA PÚBLICA: HISTÓRICO E CARACTERÍSTICAS | 51 |
| 2.2 CONCEITOS E INDICADORES DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL | 57 |
| 2.3 ESTATÍSTICAS E RELATÓRIOS DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL | 60 |
| 2.4 EQUAÇÕES DA DÍVIDA PÚBLICA | 62 |
| 2.5 RISCOS NA GESTÃO DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL | 64 |
| 2.6 DÍVIDA PÚBLICA E A RETIRADA DE RECURSOS DA CLASSE TRABALHADORA | 70 |
| 2.7 CONTROLE SOCIAL DOS GASTOS PÚBLICOS E A DÍVIDA SOCIAL | 73 |
| | |
| CAPÍTULO III – A EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL NO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, AS AÇÕES DA ACD E A AUDITORIA GOVERNAMENTAL | 76 |
| 3.1 ESTABILIZAÇÃO, DÉFICIT PÚBLICO E REFORMAS NO GOVERNO FHC | 77 |
| 3.2 A DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL NO GOVERNO FHC | 87 |
| 3.3 A PROTEÇÃO SOCIAL NO GOVERNO FHC | 91 |
| 3.4 A AUDITORIA E A REPRODUÇÃO DO SISTEMA DA DÍVIDA PÚBLICA | 94 |
| | |
| CAPÍTULO IV – A ECONOMIA BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA NO GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA E OS MÉTODOS DE EXECUÇÃO DA AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA | 105 |
| 4.1 DÉFICIT PÚBLICO E REFORMAS NO GOVERNO LULA | 106 |

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.2 CRESCIMENTO DA DÍVIDA PÚBLICA NO GOVERNO LULA | 108 |
| 4.3 ENDIVIDAMENTO PÚBLICO NO GOVERNO LULA | 109 |
| 4.4 A POLÍTICA SOCIAL E O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL NO GOVERNO LULA | 110 |
| 4.5 A ATUAÇÃO DA ACD NO GOVERNO LULA E OS PROCEDIMENTOS PARA REALIZAÇÃO DA AUDITORIA CIDADÃ | 119 |

CAPÍTULO V – A DÍVIDA PÚBLICA NOS GOVERNOS DILMA ROUSSEFF E MICHEL TEMER E AS ANÁLISES DA ACD 130

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 5.1 ENDIVIDAMENTO PÚBLICO NO GOVERNO DILMA | 131 |
| 5.2 ANÁLISES DA ACD SOBRE O GOVERNO DILMA E O PROCESSO DE ENDIVIDAMENTO PÚBLICO DECORRENTE DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL | 139 |
| 5.3 VETO À REALIZAÇÃO DE AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL COM PARTICIPAÇÃO DE ENTIDADES DA SOCIEDADE CIVIL | 145 |
| 5.4 AS POLÍTICAS SOCIAIS DO GOVERNO DILMA | 148 |
| 5.5 A POLÍTICA ECONÔMICA E SOCIAL NO GOVERNO MICHEL TEMER | 152 |
| 5.6 ASPECTOS LEGAIS DA AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA | 154 |

CAPÍTULO VI – OS GOVERNOS BOLSONARO E LULA: CONTINUIDADE E APROFUNDAMENTO DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL 160

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 6.1 AS CONTAS PÚBLICAS DO GOVERNO BOLSONARO | 161 |
| 6.2 POLÍTICAS SOCIAIS SOB O GOVERNO BOLSONARO | 168 |
| 6.3 ANÁLISES DA ACD SOBRE O GOVERNO BOLSONARO | 171 |
| 6.4 ENDIVIDAMENTO PÚBLICO NA CONTEMPORANEIDADE: CONTAS GOVERNAMENTAIS NO PRIMEIRO ANO DO TERCEIRO MANDATO DO GOVERNO LULA | 176 |
| 6.5 AS CRÍTICAS DA ACD AO TERCEIRO MANDATO DO GOVERNO LULA | 179 |
| 6.6 SOBRE OS NÚMEROS DA ACD | 183 |

CONSIDERAÇÕES FINAIS 186

REFERÊNCIAS 193

INTRODUÇÃO

A presente tese possui o objetivo de analisar a dívida pública federal brasileira, no período de 2000 a 2023, sob a perspectiva crítica da Auditoria Cidadã da Dívida Pública (ACD), entidade da sociedade civil que luta pela auditoria da dívida pública com participação popular. Os objetivos específicos são: analisar a dívida pública brasileira em cada conjuntura histórica dos governos democráticos, a partir de 2000 até 2023; analisar a gestão da dívida pública em cada conjuntura, em relação aos cortes de gastos e privatizações; identificar a correlação entre a dívida pública federal e o desmonte das políticas sociais em cada conjuntura histórica em análise.

Trata-se de uma tese fruto do engajamento da pesquisadora, como economista, no campo de pesquisa, por meio do trabalho no Núcleo da Auditoria Cidadã da Dívida, no Estado de Mato Grosso. Em um primeiro momento, esse engajamento possibilitou questionar sobre as causas da dívida pública brasileira, por meio de estudos, discussões, participações e organizações de seminários e palestras, que culminaram na dissertação de mestrado intitulada *Análise Comparativa dos Custos da Dívida Pública Federal com os Custos da Seguridade Social Federal – 2003 a 2016*, defendida em 2019, no Programa de Pós-Graduação em Política Social na Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT).

Em um segundo momento, a partir das reflexões tecidas na pesquisa anterior, e com o aprofundamento dos estudos e análises da dívida pública federal brasileira na dinâmica do Núcleo da ACD, novos questionamentos foram surgindo em torno da necessidade de analisar a dívida pública nacional em cada conjuntura histórica, tomando como ponto de partida o governo Fernando Henrique Cardoso, até os dias atuais, uma vez que a ACD foi criada no final do segundo mandato deste governo.

O endividamento público no Brasil é histórico, conforme Silva, Carvalho e Medeiros (2009), a história da dívida pública brasileira teve origem no período colonial, no qual os governadores da Colônia faziam empréstimos. Os gastos se intensificaram com a vinda de D. João VI e sua Corte, com fatos marcantes para a história política, econômica e financeira do Brasil, como a abertura dos portos, a criação do primeiro Banco do Brasil e a implantação do papel-moeda. No Império, as dificuldades financeiras antecederam à independência e, em seus primeiros anos de independência, criou-se a primeira agência de administração da dívida pública, institucionalizou-se a dívida interna, os mecanismos e os instrumentos de financiamento foram ampliados e realizaram-se operações de reestruturação da dívida. Foi expedido também o arcabouço legal básico para a política de endividamento no Brasil.

Ainda, segundo Silva, Carvalho e Medeiros (2009), a dívida pública externa remonta ao Império, haja vista que o Brasil assumiu a responsabilidade pelo empréstimo contraído por Portugal junto à Inglaterra e outros países para o período de construção. Na República, a gestão da dívida pública passou para a Caixa de Administração, com período marcado por dificuldades de financiamento interno e externo e problemas de alta fragmentação da dívida, com os títulos em circulação trocados por novos títulos. Esses novos empréstimos possuíam finalidades diversas: cobertura de déficits orçamentários; recolhimento de papel-moeda; financiamento de obras específicas; aquisição de ativos fixos ou empresas e pagamento de empréstimos compulsórios. Essa dívida exacerbou-se, contraditoriamente, nos regimes democráticos pós-Constituição de 1988.

Destaca-se que o estoque da dívida pública federal se encontra, atualmente, em níveis exorbitantes, e a população brasileira não dispõe de conhecimentos sobre ela, principalmente em relação a quem está pagando a dívida, pois os nomes ou as identificações dos credores são considerados informações sigilosas. O governo federal envia os recursos para o Ministério da Economia, que repassa para o Tesouro Nacional, que, por sua vez, repassa a uma bolsa de valores diferenciada, denominada B3, que atua no mercado financeiro, ou seja, uma despesa pública paga com recurso público.

A hipótese de trabalho que circunscreve o objeto da pesquisa refere-se ao endividamento público brasileiro como uma das consequências estruturais do modelo de desenvolvimento econômico e social, desde os primórdios da colonização do país até os dias atuais, que tem o Estado como depositário do capital em suas várias configurações, da acumulação primitiva ao capital financeiro.

Como o objetivo geral desta tese é analisar a dívida pública federal brasileira sob o olhar crítico da ACD, faz-se mister qualificar a entidade. Ela foi criada em 2000, como entidade sem fins lucrativos, para atuar e disseminar o conhecimento sobre a dívida pública federal, estadual, distrital e municipal e sobre as experiências nacionais e internacionais em torno do endividamento público. Ademais, possui o objetivo de demonstrar os desdobramentos da dívida pública para a sociedade e suas consequências, tais como os contingenciamentos orçamentários e cortes nos gastos sociais, as contrarreformas, as privatizações e o desmonte das políticas sociais.

A ACD iniciou suas atividades após o Plebiscito Popular da Dívida Externa, segundo dados da instituição (ACD, 2023), a partir de um movimento iniciado no Sindicato dos Auditores Fiscais da Receita Federal (Sindifisco) e com extensões em segmentos sociais ligados à Igreja Católica e outras expressões. Seu intento, segundo o documento de fundação, é

popularizar a discussão em torno da dívida pública. Segundo Fattorelli (2023), trata-se de dar transparência ao endividamento público, de mobilizar a sociedade para participar da destinação do orçamento público e de divulgar as ações em relação à dívida pública, com a finalidade de dar transparência ao uso e destino dos recursos públicos nos âmbitos federal, estadual e municipal.

A entidade atua em todos os estados da federação por meio de núcleos regionais, os quais se multiplicaram desde a criação da ACD. Esses núcleos nasceram tanto no meio acadêmico, em universidades, quanto nos sindicatos de servidores públicos e de outras iniciativas da sociedade civil organizada.

Atualmente, a Instituição conta com núcleos regionais em Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe. Todos atuantes, com trabalhos informativos sobre a dívida pública dos Estados, com publicações, eventos e levantamento de informações sobre a dívida dos Estados.

A metodologia da pesquisa baseia-se no método do materialismo histórico-dialético da tradição marxista, de forma a analisar as contradições da economia política da dívida pública sob a ótica da ACD. Marx (1846; 2024) propôs a ideia central do método: na produção social de sua vida, os humanos estabelecem relações bem determinadas, independentes de suas vontades. Essas relações correspondem a um determinado estágio de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. A totalidade dessas constitui a estrutura econômica da sociedade, que se eleva a uma superestrutura jurídica e política, com certas formas de consciência social. O modo de produção da vida material condiciona o processo social, político e intelectual da vida em geral.

No Brasil, o processo de colonização portuguesa determinou os graus de desenvolvimento das forças produtivas, que, por sua vez, determinou as formas de comércio e de consumo. Em consequência, as características das raízes do patrimonialismo brasileiro, as instituições como a família – patriarcal e patrimonialista – e a formação do estamento burocrático (Faoro, 2000), bem como formas de organização das classes, do Estado e da sociedade civil (Marx, 1846) são determinadas pelo modo de produção.

Trata-se de uma pesquisa documental, no sentido de depurar as contradições da gestão e controle da dívida pública federal brasileira, tendo como pano de fundo as conjunturas históricas indicadas para análise. A pesquisa documental, segundo Gil (1999), é muito semelhante à pesquisa bibliográfica. A diferença essencial entre ambas está na natureza das

fontes: enquanto a bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições de diversos autores, a documental vale-se de materiais que não receberam, ainda, um tratamento analítico, podendo ser reelaboradas de acordo com os objetos da pesquisa. Esse tipo de pesquisa torna-se particularmente importante quando o problema requer muitos dados dispersos. Porém, deve-se ter atenção à qualidade das fontes utilizadas, pois a utilização de dados equivocados reproduz ou, até mesmo, amplia seus erros. A pesquisa bibliográfica, conforme Lakatos (2003), é um apanhado geral sobre os principais trabalhos já realizados sobre determinado tema e cuja importância se reflete na capacidade de fornecer dados atuais à pesquisa e de ajudar a planificação do trabalho; em suma, conforma-se como fonte indispensável de informações.

As principais fontes documentais que deram suporte às análises empreendidas foram os livros, cartilhas, relatórios, atas, cartas abertas e demais documentos que contêm as críticas da ACD sobre o endividamento público brasileiro. Além dos documentos da ACD, também se utilizou de outras fontes oficiais documentais para dar suporte às análises empreendidas, tais como relatórios, regulamentos, estudos, banco de dados do Banco Central (BC), Congresso Nacional, Fundação Getulio Vargas (FGV), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Ministério da Economia/Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Tribunal de Contas da União (TCU).

A análise dos documentos selecionados foi organizada em torno dos eixos estruturantes dos capítulos da tese, no que concerne à gestão da dívida pública federal nos governos dos períodos históricos selecionados: as medidas econômicas e sociais dos governos; a transformação de dívida externa em interna; o veto à auditoria da dívida, de forma popular; a gestão da dívida pública federal; o sistema da dívida pública e a transparência, publicização e controle social da dívida pública federal e os investimentos e/ou cortes nas políticas sociais e as análises críticas da ACD sobre a dívida pública brasileira em cada período histórico em análise.

Assim, este estudo torna-se inédito, na contemporaneidade, porque possui o foco na análise da dívida pública federal sob a ótica da ACD, como um movimento social altermundialista¹ que possui um potencial de articulação nacional e internacional para impulsionar o campo político à necessária auditoria da dívida pública federal brasileira. Resta saber: caso a auditoria aconteça, os seus resultados poderão desestabilizar o capital financeiro em nível nacional com desdobramentos internacionais?

¹ Os movimentos altermundialistas são baseados na luta contra as investidas do capital e na oposição às políticas neoliberais. São denominados “novíssimos movimentos sociais”, que lutam por direitos.

Segundo dados da ACD (2024), do montante total da dívida pública federal, apurado no último exercício financeiro, 2023, a dívida interna federal é de R\$ 8.587.445.462.373 (oito trilhões, quinhentos e oitenta e sete bilhões, quatrocentos e quarenta e cinco milhões e trezentos e setenta e três Reais); enquanto a dívida externa é de US\$ 604.175.790.068 (seiscentos e quatro bilhões, cento e setenta e cinco milhões, setecentos e noventa mil e sessenta e oito Dólares). Totalizando, portanto, mais de 9 trilhões de Reais em dívida pública federal.

Ainda, a ACD (2024) informa que, em termos comparativos, o orçamento federal executado (pago) em 2023 foi de R\$ 4,36 (quatro trilhões e trinta e seis milhões de Reais), onde 43,23% do orçamento foi gasto em juros e amortizações da dívida, sendo destinado 20,93% para Previdência Social; 10,73% para Transferência a Estados e Municípios; 5,99% para Assistência Social; 3,69% para Saúde; 2,97% para Educação; 2,19% para políticas relacionadas ao trabalho; 1,81% para Defesa Nacional; 0,91% para o Judiciário; 0,49% para Agricultura; e 0,91% para Outros: Essencial à Justiça; Legislativa; Gestão Ambiental; Relações Exteriores; Organização Agrária; Comunicações; Cultura; Comércio e Serviços; Indústria; Urbanismo; Energia; Direitos da Cidadania; Desporto e Lazer; Saneamento e Habitação.

Este estudo questiona as razões de o orçamento federal contemplar quase metade do orçamento somente para juros e amortizações da dívida pública federal em seu próprio refinanciamento, em detrimento de áreas prioritárias, tal qual a Seguridade Social, que contempla gastos produtivos.

Para estruturar a pesquisa, a presente tese está dividida em seis capítulos, apresentados sumária e individualmente nos parágrafos a seguir.

O primeiro capítulo discorre sobre o processo de financeirização e mundialização do capital, sobre o setor financeiro e o endividamento público. Após, descrevemos a economia do setor público e a intervenção do Estado nesta; as políticas sociais nas relações conflituosas entre Estado e sociedade; para posterior descrição do estudo dos movimentos sociais na luta contra as exigências do neoliberalismo e na luta por direitos e contra o desmonte dos direitos sociais, apresentando a ACD no contexto dos movimentos altermundialistas, que lutam contra o neoliberalismo e suas influências no campo econômico, político e social.

O segundo capítulo descreve o processo de endividamento público brasileiro, refletindo sobre o histórico da dívida pública no país, os resultados do setor público, a origem da dívida pública, o déficit público e os efeitos da dívida pública na economia. Apresentamos também os conceitos e indicadores da dívida pública federal os quais embasam a classificação de dívida interna e externa, mobiliária e contratual e lançamento de títulos públicos.

O terceiro capítulo descreve a evolução da dívida pública federal no governo Fernando Henrique Cardoso, as ações da ACD e os procedimentos de auditoria governamental. Iniciando com a estabilização da economia, com o Plano Real, que garantiu o equilíbrio fiscal e a melhoria do sistema financeiro. Desse panorama evolutivo decorre a análise da ACD, empenhada a fim de destacar as diferenças entre a auditoria com participação popular, proposta pela instituição, e a auditoria governamental. A tal propósito, a análise enfoca as privatizações realizadas para garantir o pagamento da dívida pública e o Plano Nacional de Desestatização (PND); a renegociação do acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI); as políticas sociais do governo FHC; a auditoria e o sistema da dívida pública.

O quarto capítulo analisa a economia brasileira contemporânea nos dois primeiros mandatos do governo Luiz Inácio Lula da Silva e os métodos de execução da auditoria da dívida pública, de forma cidadã. A análise contempla: o comportamento da dívida pública federal; o anúncio do pagamento da dívida externa; a continuação das privatizações de empresas estatais de saneamento e transporte público; a política social e o sistema de proteção social com o Programa Bolsa Família e a saída do Brasil do Mapa da Fome, em 2014, segundo dados da Organização das Nações Unidas (ONU); e a atuação da ACD no governo Lula e os procedimentos para realização da auditoria com participação popular.

O quinto capítulo empenha análise sobre a trajetória da dívida pública federal nos governos Dilma Vana Rousseff / Michel Miguel Elias Temer Lulia e sobre as críticas da ACD sobre estes. Para tanto, discute-se sobre: a política econômica do governo Dilma, com a redução da taxa de juros para impedir a crise econômica; o refinanciamento de dívidas dos Estados e municípios; a continuação das privatizações de portos, aeroportos, rodovias e ferrovias; o déficit público; o processo de *impeachment*; a variação da dívida líquida do Governo Geral e do Banco Central e as análises da ACD sobre o processo de endividamento público do governo Dilma decorrente da dívida pública federal.

Por fim, no sexto capítulo tratamos sobre a dívida pública federal no governo Jair Messias Bolsonaro, com as dificuldades da pandemia de Covid-19 e, ainda, da guerra entre Rússia e Ucrânia e suas implicações no processo de endividamento público na contemporaneidade. São apresentadas as perspectivas econômica, social, política e o comportamento da dívida pública federal, sob a análise da ACD, para descrever a política econômica neoliberal do governo Bolsonaro, a dívida líquida do setor público e a emissão de títulos públicos para fazer frente ao pagamento dos Auxílios Emergenciais.

Por último, a análise da contemporaneidade reflete o primeiro ano de mandato do presidente Lula, novamente, com a aprovação da reforma tributária; as políticas sociais, com o

renomeado Bolsa Família, que completou 20 anos de existência; as análises críticas da ACD ao terceiro mandato do governo Lula; na luta pela limitação da taxa de juros; nas medidas apresentadas pela instituição para enfrentar o endividamento público; a austeridade fiscal; os gastos sociais; o mais recente esquema de “Securitização” e os números apresentados pela ACD.

Finalmente, cabe destacar as contribuições desta tese em termos de publicização dos dados sobre a dívida pública federal, no sentido de dar transparência e acesso à informação e controle social da dívida pública federal com vistas a influenciar os atores do Estado e da sociedade civil a pugnar, de fato, pela auditoria cidadã da dívida pública no Brasil.

CAPÍTULO 1 – FINANCEIRIZAÇÃO MUNDIAL DO CAPITAL, ESTADO E MOVIMENTOS SOCIAIS

A presente tese de doutorado tem como objeto analisar a dívida pública federal, no período de 2000 a 2023, sob a ótica da Auditoria Cidadã da Dívida Pública (ACD), na difusão da natureza da dívida pública federal brasileira. Nesse contexto, a ACD apresenta um potencial de movimento social nos moldes altermundialistas pela natureza de suas práticas na difusão do conhecimento junto aos setores políticos e sociais sobre a dívida pública federal brasileira.

A ACD tem um papel na disseminação do conhecimento sobre a dívida pública federal, estadual e municipal e na propositura da auditoria cidadã da dívida pública, demonstrando as experiências nacionais e internacionais em torno deste objeto e os desdobramentos da dívida pública para a sociedade. Ademais, a instituição aponta que as contrarreformas e as privatizações são causas da dívida pública federal.

Trata-se de uma associação, sem fins lucrativos, que se dedica ao estudo da dívida pública e iniciou suas atividades em 2000, após o Plebiscito Popular da Dívida Externa, realizado em 3.444 municípios do país, organizado por entidades da sociedade civil brasileira, no qual 95% dos municípios votaram “não” ao acordo de manutenção com o Fundo Monetário Internacional (FMI) sem a realização de auditoria. Assim, a partir de 2001, a ACD vem realizando estudos e eventos para disseminar o conhecimento sobre a dívida pública.

Sendo foco do presente estudo o endividamento público, especificamente a dívida pública federal, o Estado é o ponto de partida do referencial teórico, engendrado ao entendimento sobre como e para quem o Estado funciona, as razões dos rumos da política social, o processo do endividamento público, o desmonte dos direitos sociais e a luta por direitos. Em suma, entender a função do Estado, a organização da sociedade de classes e a análise do desenvolvimento do capitalismo dependente no Brasil e na formação da sociedade brasileira.

Assim, neste capítulo, descreve-se a formação do Estado, a intervenção deste na economia, a financeirização e a mundialização do capital, o processo de endividamento público, o contexto da dívida pública, a relação conflituosa entre Estado e sociedade no contexto do capitalismo neoliberal e a política social.

Eis que iniciamos o estudo abordando o processo de financeirização mundial, de modo a analisar a economia, o Estado e as políticas governamentais na gestão dos fluxos financeiros, bem como os reflexos da financeirização sobre a política social e as políticas públicas no

processo de acumulação capitalista na busca de lucratividade pelas empresas e na globalização. O tópico a seguir introduz a discussão descrevendo o processo de endividamento público.

1.1 ESTADO, FINANCEIRIZAÇÃO MUNDIAL DO CAPITAL, O SISTEMA FINANCEIRO E SUA RELAÇÃO COM A DÍVIDA PÚBLICA BRASILEIRA

A financeirização mundial do capital trouxe a transformação do sistema financeiro. Para Fattorelli (2013), o processo de financeirização produziu consequências em todos os planos do sistema econômico capitalista. As formas de financiamentos dos agentes econômicos passaram por modificações em razão da utilização de diversos mecanismos financeiros que consideraram somente os interesses privados, muitas vezes infiltrados em esferas do poder público. Essas transformações produziram crises – financeira, social, ambiental e alimentar – na exploração de recursos, formando monopólios privados em grandes corporações financeiras e empresas transnacionais. Esse poder agrega grandes bancos privados, *holdings*, organismos financeiros internacionais, agências qualificadoras de risco, bancos centrais e de desenvolvimento. Sua atuação é sigilosa, em paraísos fiscais, com falta de transparência, proteção do sigilo bancário, modificações de normas contábeis e outros privilégios. Sobre o tema, Fattorelli (2013) explica:

O poderio financeiro sobre as nações é obtido, principalmente, por intermédio do financiamento de ditaduras ou de campanhas eleitorais “democráticas”, conseguindo dessa maneira dominar o poder político e subordiná-lo aos interesses do capital financeiro para, em seguida, alcançar as modificações das estruturas legais em seu favor e de acordo com os seus interesses (Fattorelli, 2013, p. 16).

O processo de financeirização mundial ocasionou o endividamento público, privilegiando o sistema financeiro e retirando recurso em forma de dívida pública, no aporte de recursos, para fazer frente a investimentos e, ainda, foi gerada uma dívida sem contrapartida.

Quem se beneficia da financeirização é o setor bancário-financeiro, pelo efeito rentista, dado que o processo obstrui o crescimento econômico e o desenvolvimento social, pois privilegia uma classe de rentistas. Como descrito por Marx (1985), a dívida pública é uma das alavancas mais poderosas da acumulação primitiva, transformando dinheiro improdutivo em capital sem a necessidade de se expor aos esforços e riscos da aplicação industrial, onde os credores nada dão ao Estado porque a quantia emprestada se converte em títulos da dívida, que são transferíveis e voltam a funcionar como se fossem a mesma soma de dinheiro vivo.

Na financeirização é privilegiada uma classe de rentistas, a qual Marx (1985) descreve como uma classe usurária, pois vive de juros e nada produz, não há industrialização, não há investimentos no setor produtivo e não há ganhos de produtividade, sendo altamente rentável por não haver riscos, tendo em vista que, haja a crise financeira que houver, a dívida pública será honrada, beneficiando apenas a classe financeira, sem produtividade.

A mundialização, segundo Chesnais (1996), deve ser pensada no processo de internacionalização do capital e sua valorização, à escala do conjunto das regiões do mundo, onde há recursos ou mercados. O grau de interpenetração entre os capitais de diferentes nacionalidades aumentou. O investimento internacional cruzado e as fusões-aquisições transfronteiriças engendram estruturas de oferta altamente concentradas a nível mundial. A ascensão de um capital muito concentrado favoreceu, com grandes lucros, a “globalização financeira”, acentuou os aspectos financeiros dos grupos industriais e imprimiu uma lógica financeira ao capital investido no setor de manufaturas e serviços. O movimento da mundialização é excludente e um nítido movimento tendente à marginalização dos países em desenvolvimento. A mundialização é resultado de dois movimentos interligados, mas distintos: a mais longa fase de acumulação ininterrupta do capital que o capitalismo conheceu junto às políticas de liberalização, de privatização, de desregulamentação e de desmantelamento de conquistas sociais e democráticas que foram aplicadas.

As consequências desse movimento são o desemprego, afetando as relações de trabalho, a precarização do trabalho e a exploração da classe trabalhadora, que se acentua nos países menos desenvolvidos. Com transformações tecnológicas, gerando o desemprego estrutural, novas transações financeiras, transformações nas indústrias e com valorização do capital. Nesse contexto, Chesnais (1996) explica:

Outro grande mecanismo de transferência de riqueza para a esfera financeira, já identificada por Marx, mas cuja importância é infinitamente maior hoje, é o serviço da dívida pública. Em decorrência da securitização da dívida pública e da negociação desses títulos nos mercados de obrigações, os rendimentos provenientes de juros, que haviam sido quase eliminados durante as décadas de anos dourados, começaram a aumentar rapidamente. Apareceu assim uma nova classe rentista, que vive da detenção de ativos da dívida pública. Marx já o identifica, ao apontar que “a acumulação do capital da dívida pública significa simplesmente o desenvolvimento de uma classe de credores do Estado, que estão autorizados a tirar, para si mesmos, certas quantias, do montante de impostos. Os credores não vivem de sua própria atividade, e sim da dos devedores” (Chesnais, 1996, pp. 247-248).

Chesnais (1996) destaca, ainda, a natureza dos empréstimos de capitalismo periférico, bem como a legitimidade dos pagamentos a que esses países são obrigados. No século XIX, os poupadores privados dos países mais ricos subscreviam títulos de dívida pública emitidos por Estados estrangeiros, considerados uma “riqueza” que era transferida, euromercados, onde créditos foram transferidos dentro de uma rede fechada de bancos ligados entre si pelo emaranhado de suas posições devedoras e credoras e oferecidos aos países em desenvolvimento. Não houve nenhuma transferência de poupança que tenha sido um sacrifício dos concessionários de empréstimos. Para os países em desenvolvimento, os créditos tinham valor de capital, não houvessem sido desviados para compras de armamentos e outros gastos parasitários. Para os bancos, a montagem desses empréstimos estava ligada ao funcionamento do multiplicador. Foi uma criação fictícia de liquidez, destinada a garantir a entrada de lucros bancários. Houve planos de reescalonamento das dívidas; a criação de um mercado secundário da dívida estatal, onde os bancos podiam limitar seus riscos, vendendo seus títulos difíceis de cobrar para firmas especializadas. Houve, também, a prescrição de uma parte do capital produtivo nacional das nações devedoras, sob a forma de aquisição de empresas públicas privatizadas, para permitir a conversão da dívida em títulos de propriedade entregues aos credores. Nesse contexto, Chesnais (1996) percebe que:

Marx já começara a caracterizar socialmente as consequências da formação da “massa organizada e concentrada de capital monetário, posta sob controle dos bancos”. Um dos aspectos que ele ressalta refere-se ao comportamento de agiotagem desse capital monetário concentrado, em suas relações com outras categorias de tomadores de empréstimos, que não os capitalistas industriais. O que distingue o capital gerador de juros, como elemento essencial no modo de produção capitalista, do capital de agiotagem, não é, de forma alguma, a natureza ou o seu caráter desse capital em si. É simplesmente que as condições em que ele opera mudaram e, portanto, a figura do tomador de empréstimo que enfrenta o que empresta dinheiro também se modificou completamente (Chesnais, 1996, p. 257).

Marx (1985) ainda destaca o conceito de capital fictício, aquele que se transforma em mercadoria *sui generis*. São lucros financeiros ou parasitários, onde as instituições financeiras fazem um título ser transacionado várias vezes nas operações de investimento.

Chesnais (1996) pondera sobre as instituições habilitadas por seus mandantes a gerarem lucros financeiros, transformando a especulação em fonte de lucro, buscada por si mesma. O capital monetário se valoriza de forma parasitária, de sua extraordinária força numa configuração de mercados desregulamentados e descontrolados, observando que a “distinção entre arbitragem e especulação perdeu-se”, claramente, quando a maioria dos participantes se

convenceu de que iriam acontecer grandes mudanças nas paridades das taxas de câmbio e eles poderiam prever em qual sentido ocorreriam essas mudanças. Os “mercados” – leia-se, o capital-monetário concentrado nas mãos de pequeno número de operadores – “sinalizam” as direções aos governos.

Destaca-se que precisamos averiguar a austeridade fiscal do país, ou seja, se as regras fiscais foram obedecidas em relação ao endividamento público, tendo em vista que o modelo econômico brasileiro não visa ao desenvolvimento, o que se percebe pelas altas taxas de juros, câmbio não competitivo e falta de investimentos na esfera produtiva.

A financeirização é o predomínio das atividades financeiras sobre as atividades produtivas, onde o capital se valoriza através das movimentações financeiras e subordina as finanças, ao qual os economistas já apontavam se tratar de um sistema que gera especulação financeira, sem nada produzir.

Braga (2016) caracteriza a financeirização como dominância financeira, a expressão geral das formas contemporâneas de definir, gerir e realizar riqueza no capitalismo. Por dominância, entende-se todas as corporações industriais, do complexo metalmeccânico e eletroeletrônico que têm, em suas aplicações financeiras de lucros retidos ou de caixa, um elemento central do processo global de riqueza.

A financeirização denota déficit democrático porque diminui direitos. É onde os Estados são subordinados ao sistema financeiro, afetando o sistema de desenvolvimento econômico. Em uma perspectiva direta sobre o endividamento, percebe-se que, no Brasil, a dívida pública não está sendo realizada em investimentos, mas no processo mercantil do sistema financeiro. No Brasil, houve o esquema descrito acima, com dívida pública sem a entrega de recursos financeiros, beneficiando o sistema financeiro, com a premissa de financiar o déficit público, destacando a securitização de títulos, que é titularização dos ativos da dívida pública nos mercados financeiros.

Segundo Fattorelli (2013), a financeirização mundial corresponde à atual fase do capitalismo, iniciada nos anos 70, com acumulação de riqueza baseada no excessivo poder do setor financeiro mundial. Esse poder se consolidou com a utilização de instrumentos financeiros gerados por dívidas. Uma engrenagem que aumenta o poder do setor financeiro e a dívida pública. Congrega bancos privados e suas respectivas *holdings*, organismos financeiros internacionais, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, agências qualificadoras de risco, bancos centrais e de desenvolvimento, entre outros agentes. Nesse cenário, Braga (2017) explica:

The end of the Bretton Woods agreement led not only to changes in the international economic relations, but also in the very way in which capitalism functions. The liberalization of capital flows and deregulation and integration of financial markets under US leadership gave rise to a new systemic pattern of wealth, financialization, in which operations with financial assets received increased importance in the management of wealth by households and enterprises, and not only by banks and the other financial market institutions. Unlike most recent interpretations of this phenomenon, this one does not indicate a tendency of the system towards stagnation, but rather an increase in the instability that characterizes it, reinforcing the moments of expansion, contraction, as well as leading to crises (Braga, 2017, p. 829).

Além das aplicações financeiras, Braga (2016, p. 26) refere-se “à natureza da concorrência e à estrutura das corporações do capitalismo atual, na qual essa dominância financeira é muito importante”, seja no setor financeiro *versus* setor produtivo, seja no capital bancário *versus* capital industrial.

No Brasil, segundo a ACD, a financeirização foi um entrave, tendo em vista as altas taxas de juros praticadas no país, e sendo chamada, por isso, de financeirização usurária, representando mesmo uma usura a cobrança das taxas de juros mais altas do mundo, as quais a instituição luta pela limitação.

Os Estados se endividaram pelo déficit público e a solução foi a emissão de títulos públicos, que denota um bom investimento, pois estes têm risco zero e não são afetados pelas políticas fiscal e monetária. Por sua vez, os compradores destes títulos têm segurança sobre a tramitação, tendo em vista que nunca houve calote sobre o processo da dívida pública federal. Destaca-se, também, que ainda não houve auditoria sobre a dívida pública federal, sendo muitas informações sigilosas, por exemplo: os detentores dos títulos públicos, os *dealers*, tal qual informações essenciais como as áreas onde foram aplicados os recursos, quem se beneficiou do processo da dívida pública, quais foram os investimentos feitos, quais as áreas desenvolvidas e, principalmente, o controle social, a transparência e a publicização da dívida pública federal.

Braga (2016) pondera sobre o paradoxo da financeirização nas novas estruturas e nos novos movimentos que emergem velozmente nos diferentes capitalismo, com algumas diferenciações, dados os quadros políticos-institucionais, na economia capitalista internacionalizada, na qual as economias da Europa, Estados Unidos e Japão detêm poderes determinantes no processo econômico global, sendo cada vez maior o desequilíbrio entre a velocidade de expansão dos mercados financeiros e a dos mercados de bens e serviços. No processo de financeirização da riqueza capitalista, há um entrelaçamento entre moeda, crédito e patrimônio no sistema monetário internacional em mutação, gerador de incerteza estrutural e, portanto, de instabilidade. Assim, Braga (2000) pondera que:

Nesse capitalismo, a financeirização é o padrão sistêmico da riqueza como expressão da dominância financeira. Sua manifestação mais aparente está na crescente e recorrente defasagem, por prazos longos, entre os valores dos papéis representativos da riqueza – moedas conversíveis internacionalmente e ativos financeiros em geral (*paper wealth*) – e os valores dos bens, serviços, e bases técnico-produtivas em que se fundam a reprodução da vida e da sociedade (*economic fundamentals*)... Trata-se de um padrão sistêmico porque a financeirização está constituída por componentes fundamentais da organização capitalista, entrelaçados de maneira a estabelecer uma dinâmica estrutural segundo princípios de uma lógica financeira geral (Braga, 2000, p. 270).

O Projeto de Lei Complementar (PLP) n. 104/2022, que dispõe sobre o limite legal das taxas de juros em contratos e operações financeiras, altera a Lei nº 1.521, de 26 de dezembro de 1951, e dá outras providências, em seu Art. 2º prescreve que é vedado estipular, em quaisquer contratos ou operações financeiras, taxas de juros remuneratórios superiores ao dobro da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC). Por sua vez, em seu Art. 4º, veda cobrar juros sobre juros, já no Art. 5º, admite juros de mora, mas até 1% ao mês.

A ACD (2023) percebe que o país precisa de uma reforma e propõe a auditoria cidadã da dívida pública federal e o limite da taxa de juros. Argumenta-se que a dívida pública cresce porque a taxa SELIC aumenta, porque a dívida pública federal é juros sobre juros sobre juros compostos. Infere-se, portanto, que o capital é alocado no setor financeiro e, por isso, não há desenvolvimento econômico.

Não há reservas nacionais, pois o recurso é alocado no sistema financeiro, onde a prioridade é o pagamento de juros, adiando os investimentos. Nesse contexto, destaca-se o fato de que os compromissos da dívida pública são feitos no curto prazo, ao contrário de outros países, como Estados Unidos e Japão, onde os prazos são de trinta anos. Sobre este ponto, Salvador (2010) aponta:

A característica comum a todas as crises financeiras dos últimos trinta anos é o comparecimento do fundo público para socorrer instituições financeiras falidas durante as crises bancárias, à custa dos impostos pagos pelos cidadãos. A financeirização implica pressão sobre a política social, especialmente as instituições de seguridade social, pois aí está o nicho dos produtos financeiros. Com isso, as propostas neoliberais incluem a transferência de proteção social do âmbito do Estado para o mercado, a liberalização financeira passa pela privatização dos benefícios da seguridade social. É no mercado que deve ser comprado o benefício de aposentadoria, o seguro-saúde, que são setores dominantes nos investidores institucionais. Ou seja, benefícios da seguridade social são transformados em mais um “produto” financeiro, alimentando a especulação financeira e tornando as aposentadorias de milhares de trabalhadores refém das crises financeiras internacionais (Salvador, 2010, p. 116).

Assim, conforme descrito na citação acima, podemos verificar que, na contemporaneidade, a financeirização pressiona o desmonte dos direitos sociais, dado que a previdência, nosso maior patrimônio social, é o segundo maior custo no orçamento federal, enquanto o primeiro refere-se aos pagamentos com juros e amortizações da dívida pública federal, ao qual o orçamento do primeiro é transferido. Isso reflete diretamente sobre a Seguridade Social e sobre os direitos da classe trabalhadora brasileira.

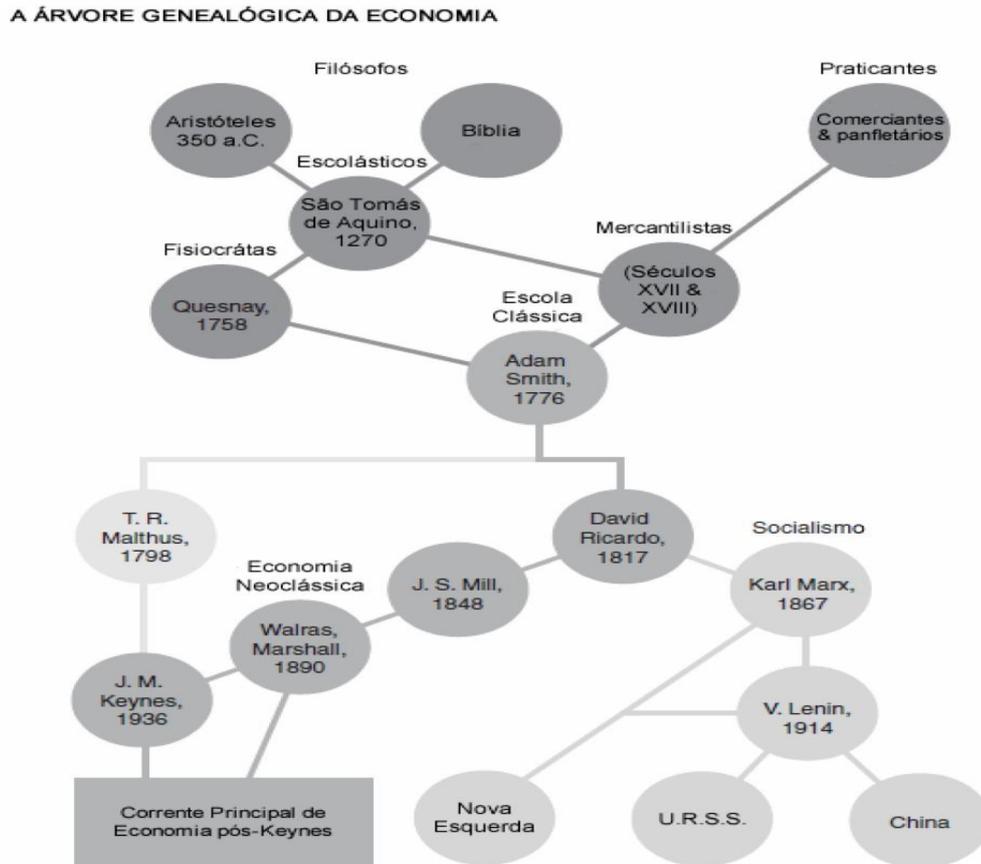
A seguir, passaremos à discussão sobre a economia do setor público e a intervenção do Estado na economia, desde a visão dos economistas clássicos aos contemporâneos, para, assim, discutir as relações conflituosas entre Estado e sociedade, a política social e os movimentos sociais na luta por direitos.

1.2 ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO E INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA

Partimos do Estado em suas determinações econômicas, políticas e sócio-históricas, sob análise pelas principais abordagens teórico-conceituais, e das relações contraditórias entre Estado, sociedade e as classes sociais, para compreender a intervenção do Estado na economia.

Principiamos a análise a partir dos postulados da Escola Clássica da economia, que pregava o liberalismo econômico. Eis que, a seguir, apresentaremos as teorias dos economistas clássicos e neoclássicos sobre a intervenção do Estado na economia; para isso, elaboramos uma árvore genealógica da economia, de forma a dinamizar a apresentação dos economistas e épocas.

Figura 1. A árvore genealógica da economia



Fonte: Penna (2023, p. 24).

Segundo Oser e Blanchfield (1983), a essência da Escola Clássica baseava-se no liberalismo econômico, apoiada na doutrina do *laissez-faire*, tendo como princípios: 1) a máxima de que o melhor governo é aquele que menos governa, onde a economia era considerada autoajustável e tendia para o pleno emprego, sem a intervenção governamental; 2) a harmonia de interesses, em que cada indivíduo servia melhor aos interesses da sociedade; 3) a importância de todas as atividades econômicas, especialmente a indústria; 4) método de análise da economia e das leis econômicas; 5) o máximo crescimento e desenvolvimento econômico; 6) a abordagem macroeconômica.

A Escola Clássica serviu mais diretamente aos empresários e a aplicação de suas teorias promoveu a acumulação do capital e o crescimento econômico. Os governos eram considerados notavelmente dispendiosos e corruptos e, nesse contexto, quanto menor a intervenção governamental, melhor, sobrepondo-se o setor privado ao setor público com a industrialização. Adam Smith foi o maior defensor da não intervenção governamental nos negócios, pois, de

acordo com ele, os governos são dispendiosos, corruptos, ineficientes e concedem privilégios especiais em detrimento da sociedade como um todo. Para Smith (1996), o comércio externo pode promover maior divisão do trabalho, superando a estreiteza do mercado interno. As exportações também eliminam os produtos excedentes, para os quais não há procura no mercado interno, e trazem produtos para os quais há, a concorrência era a resposta. Assim, Hunt (2005) afirma:

O escalonamento da produtividade do capital corresponde ao que Smith julgava ser a ordem natural do desenvolvimento econômico. Se os governos nada fizessem para estimular ou desestimular o investimento de capital em qualquer setor, a própria busca egoísta de lucro máximo dos capitalistas levaria ao desenvolvimento econômico. Se o mercado fosse livre e se não houvesse qualquer intervenção governamental, a maioria dos homens optaria por empregar seu capital na melhoria e no cultivo da terra; depois, na indústria e, por fim, no comércio exterior. Assim, Smith concluiu que as intervenções, as regulamentações, as concessões de monopólio e os subsídios especiais do governo tendia a alocar mal o capital e a diminuir sua contribuição para o bem-estar econômico. Além do mais, esses atos do governo tendiam a restringir os mercados, reduzindo a taxa de acumulação de capital e diminuindo a extensão da divisão do trabalho e com isso o nível de produção social (Hunt, 2005, p. 56).

Araújo (1995) afirma que, para os economistas clássicos, como Adam Smith, o Estado deveria intervir na economia o mínimo possível, pois esta, deixada por si só, se autorregularia, e, se houvesse crises, essas seriam temporárias e passageiras, tal como Smith pregava na teoria da “mão invisível”, pois o mercado funcionava no contexto do *laissez-faire*, que significa deixar fazer, símbolo da economia liberal. David Ricardo (1988), na mesma linha, também ponderava que o mercado deveria ser livre, que suas forças o equilibrariam e a população alcançaria o bem-estar social, e, se houvesse a intervenção do Estado, a liberdade dos indivíduos seria diminuída.

Riani (2016) ainda destaca que, para Ricardo, as despesas realizadas pelo governo não teriam resultado prático no desenvolvimento econômico, sendo um entrave para o processo de acumulação do capital. Isso porque, cada vez que o governo retirasse capital através da tributação, haveria diminuição dos investimentos privados, o que afetaria negativamente a economia, sendo um gasto improdutivo. Ele defende, portanto, a não intervenção governamental para gerar taxa de lucro e acumulação do capital, e postula que as despesas do governo deveriam se restringir a financiar as ações residuais do Estado. Para Ricardo, enfim, o capitalismo traria uma harmonia de interesses, não sendo necessária a intervenção do governo, uma vez que as forças de mercado regulariam a economia.

Segundo Araújo (1995), a ênfase nas políticas sociais foi baseada no keynesianismo, o que propunha diferentes visões do Estado. O keynesianismo foi baseado em características centrais da depressão econômica, da recessão e do desemprego, na busca de saídas desses cenários, e no questionamento se o mercado era autorregulável e que a Lei de Say era insuficiente e o rompimento com o liberalismo; tendo em vista que a economia não é natural, é uma ciência exata, onde não há harmonia entre os agentes, pois o mercado não é capaz de gerar a harmonia.

Assim, houve o questionamento da teoria da mão invisível dos economistas clássicos, com políticas de distribuição de crédito, sobre como fazer para gerar demanda efetiva e o pleno emprego; também sobre a questão dos incentivos fiscais, a fixação da jornada de trabalho e os serviços e produtos em série. Em suma, questionava a intervenção do Estado como saída para cenários de crise.

O Estado intervencionista, em Keynes, parte da crítica do pensamento de que toda produção geraria a sua própria demanda (a Lei de Say), pois, com a depressão de 1929, houve um déficit na demanda efetiva, onde o livre mercado não poderia mais vigorar, necessitando da intervenção do Estado para ampliar a demanda efetiva e alcançar o pleno emprego. Para Keynes, o Estado deveria reduzir as incertezas, reduzindo os juros e desincentivando o entesouramento e incentivando o consumo e o investimento do capitalista, gerando o efeito multiplicador.

Keynes destacava, segundo Pereira (2011), que o equilíbrio entre oferta e demanda seria assegurado por um agente externo ao mercado que regulasse variáveis do processo econômico, esse agente seria o Estado determinando a propensão ao consumo e o incentivo ao investimento. Assim, o Estado deveria intervir na economia para garantir a demanda agregada, que é o conjunto de gastos dos consumidores, investidores e do poder público, com medidas macroeconômicas, para aumentar a quantidade de moeda, a repartição de rendas e o investimento público suplementar, que não poderiam somente ser financiados com impostos adicionais, mas também por meio do gasto deficitário, que é a contração de empréstimos e da emissão de moeda.

Keynes (1988) defendeu a manutenção do pleno emprego através de obras públicas de forma a prover o pleno emprego, onde o Estado deveria prover o pagamento dos trabalhadores.

Com a crise de 29, conhecida como Grande Depressão, e o *crash* da bolsa de valores de Nova York, a qual gerou uma crise de superprodução nos Estados Unidos, com a falta de regulamentação da economia e créditos baratos, houve o declínio da teoria da Escola Clássica, pois não havia demanda suficiente e o consumo da população não absorveu o crescimento,

situação que se refletiu em desemprego, redução salarial, falta de renda e declínio no consumo, culminando no “New Deal”, ou “Novo Acordo”, de Franklin Delano Roosevelt, com um plano econômico caracterizado pela intervenção do Estado na economia.

Montaño (2011) afirma que Keynes não apresenta uma teoria sobre o Estado, mas uma proposta sobre o papel do Estado para salvar o capitalismo de suas deficiências naturais. Quando a demanda efetiva é elevada, assiste-se a um *boom* e a inflação é reduzida. A intervenção estatal na economia se orienta nas seguintes atividades: a) aumento do gasto público-estatal com salários e empregos públicos, consumo estatal, serviços sociais e políticas sociais, obras de infraestrutura; b) emissão de maior quantidade de dinheiro circulando no mercado, ampliando o capital circulante e aumentando o nível de transações comerciais; c) aumento da tributação, onde o Estado deve reformular o sistema tributário, aumentando impostos, para reequilibrar as finanças públicas; d) redução da taxa de juros como forma de desestimular a atividade especulativa e o entesouramento improdutivos; e) estimular o investimento na atividade produtiva e comercial, aumentando a riqueza produzida e a renda capitalista e o emprego produtivo empresarial; f) estímulo ao aumento da demanda efetiva, ampliando o consumo massivo e o lucro capitalista e; g) a busca do pleno emprego para diminuir a insatisfação e a disposição de luta dos trabalhadores para potenciar a produção e o consumo das massas mediante um salário.

Riani (2016) destaca que, em relação aos gastos e receitas públicas, a participação do governo se dá tanto de maneira geral quanto particular, tendo em vista o fato de o capitalismo moderno ser um sistema misto, no qual grande parte da produção nacional é produzida ou comprada pelo setor público. Nesse contexto, os motivos pelos quais o governo se faz presente na economia são: indivisibilidade do produto; custos de produção decrescentes e mercados imperfeitos; externalidades; riscos e incertezas na oferta dos bens e serviços públicos e suas funções básicas: defesa nacional; administração e justiça, provisão e manutenção de trabalho e instituições públicas; e garantia da soberania nacional.

Os bens indivisíveis são aqueles em que os benefícios não podem ser individualizados, como a defesa nacional, são bens não exclusivos (quando o consumo de um não exclui o de outro) e não rivais (o acesso de mais pessoas ao bem não implicaria um acréscimo de preços). As externalidades acontecem quando há uma desigualdade entre o custo marginal e a receita marginal ou preço, tendo como consequência a não obtenção do Ótimo de Pareto (uma condição para que um bem melhore o seu benefício e não piore o de outro). Os efeitos de produção sobre o consumo são perdas ou ganhos e seus efeitos sobre o consumo. Os custos de produção decrescentes são aqueles bens os quais as empresas privadas não seriam capazes de oferecer

lucrativamente, enquanto mercados imperfeitos referem-se ao oligopólio, monopólio e à competição monopolística. Os riscos e incertezas na oferta dos bens é causada pela falta de conhecimento perfeito, por parte dos vendedores e dos compradores, relacionados aos riscos de mercado, à falta de mobilidade dos recursos, à incerteza sobre a maximização dos lucros e à escassez dos recursos produtivos.

Assim, os mercados privados não asseguram uma provisão eficiente, nas externalidades, quando a decisão de um agente econômico influencia o bem-estar de outro agente não diretamente relacionado, podendo ser positivas, no caso da educação e da saúde, ou negativas, no caso da poluição.

Para fazer frente aos gastos, o governo tem a receita pública, derivada principalmente da carga tributária, em que se destacam os impostos. Conforme Lopes e Vasconcelos (2011), a carga tributária bruta representa o total de tributos arrecadados no país, e, ao subtrairmos deste as transferências intragovernamentais (juros da dívida, subsídios e gastos com assistência e previdência social), temos a carga tributária líquida, que é o consumo do governo. A diferença entre a receita líquida e o consumo do governo é definida como poupança do governo em conta corrente, e o investimento público são as despesas de capital do governo. Sobre essas despesas, Abel (2008) traz a seguinte classificação:

Os gastos do governo, as despesas totais do governo durante um período de tempo, são classificados em três categorias principais: compras do governo, pagamentos de transferências e pagamentos líquidos de juros. Compras do governo (G) são despesas do governo com bens e serviços produzidos e com bens de capital. Pagamentos de transferências (TR) são pagamentos feitos a indivíduos e pelos quais o governo não recebe em troca bens ou serviços correntes, são os auxílios. Pagamentos líquidos de juros (INT) são os juros pagos aos detentores de títulos do governo menos os juros recebidos pelo governo (Abel, 2008, p. 401).

Ademais, Gremaud (2011) descreve que quando ocorre o déficit público, os gastos superam o montante da arrecadação, sendo conceituados em: déficit nominal ou total (no qual incluem-se, além dos juros, a correção monetária e cambial da dívida passada); déficit primário ou fiscal (é o déficit total excluindo a correção monetária e cambial e os juros reais da dívida contraída anteriormente); déficit operacional (a diferença entre os gastos públicos e a arrecadação tributária no exercício, somada aos juros reais da dívida passada); e déficit de caixa (as parcelas do financiamento do setor público externo e do resto do sistema bancário, bem como fornecedores e empreiteiros). Para financiar esse déficit, o governo utiliza de recursos extrafiscais, com duas principais fontes de recursos: emitir moeda (o Tesouro Nacional pede

emprestado ao Banco Central) e vender títulos da dívida pública ao setor privado (interno e externo). Segundo Lopes e Vasconcelos (2011):

O tamanho do déficit público, em última instância, dá a participação do governo na atividade econômica em termos de complementação da demanda privada. Quando esse déficit é menor do que zero, isto é, quando há um superávit, pode-se afirmar que o governo está com uma política fiscal contracionista, isto é, está restringindo a demanda. Se for maior que zero, diz-se que o governo está com uma política fiscal expansionista, com impactos positivos sobre a demanda. A existência de déficits implica que ele deve ser financiado de alguma forma. Como alternativa de financiamento do déficit público, pode-se citar:

- i. a venda de títulos públicos ao setor privado;
 - ii. a venda de títulos públicos ao Banco Central.
- (Lopes; Vasconcelos, 2011, p. 360).

No contexto brasileiro, o endividamento do setor público opera sob pagamentos dos serviços, juros e rolagem da dívida, dentre os quais se destaca a Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP). Conforme Lopes e Vasconcelos (2011), este conceito contempla o governo central, os governos regionais (Estados e Municípios), a previdência social, as empresas estatais e as agências descentralizadas, englobando todo tipo de gasto: consumo, investimento e rolagem da dívida; e os custos de rolagem da dívida são indexados, com cláusulas de correção monetária e cambial sobre os títulos públicos.

Na política econômica, para o pagamento da dívida pública, encontra-se um instrumento econômico desconhecido da população brasileira. Essa obscuridade é contraditória e contraprodutiva, pois, apesar de o Ministério da Fazenda, do Banco Central e do Tesouro da União afirmarem que os dados são públicos e que há transparência nas informações disponíveis em seus sites, esses dados não são inteligíveis à maior parte da população, senão por especialistas da Economia. Os conceitos são de difícil interpretação, os dados são divulgados sem prover entendimento claro e objetivo sobre eles e, conseqüentemente, não haver questionamentos, pois as informações são disponibilizadas de modo genérico.

Portanto, questiona-se qual é o valor do montante geral desse endividamento público, onde foram investidos os recursos provenientes da dívida pública e quem se beneficiou desse instrumento. Perguntas de suma importância econômica e social para as quais, claramente, não obtemos respostas.

Por exemplo, na CPI de 2009/2010 foram feitos vários questionamentos cujas respostas do Poder Executivo Federal, na maioria das vezes, foram insatisfatórias. Tal quando questionados sobre quem são os credores da dívida, que, de modo a contornar a pergunta, foi

considerada uma informação sigilosa. Caracterização errônea, pois trata-se de informação sobre o recurso público. Assim, apenas informaram que não havia como obter tal resposta, pois o governo federal emitia os títulos públicos que, muitas vezes, eram adquiridos por instituições financeiras e repassados no mercado. Todavia, nessa ocasião, questiona-se como proceder ao pagamento sem saber a quem se paga, posto que os *dealers* são empresas cadastradas entre as quais o Tesouro Nacional sorteia, de seis em seis meses, habilitando-as a operar os títulos públicos.

Em decorrência dessa falta de transparência e conhecimento, como referido anteriormente, surge a Auditoria Cidadã da Dívida Pública, uma organização sem fins lucrativos, criada no ano de 2000, com o objetivo de prover os estudos sobre a dívida pública nos âmbitos municipal, estadual e federal, destacando-se como a única instituição dedicada ao estudo da dívida pública no Brasil.

Passaremos, então, a apresentar esta instituição, primariamente centralizando seus estudos acerca dos movimentos sociais dedicados à luta contra o capitalismo, neoliberalismo e desmonte dos direitos sociais.

1.3 MOVIMENTOS SOCIAIS E A AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA²

Neste tópico, discorre-se sobre os movimentos sociais e as relações contraditórias do neoliberalismo. Sobretudo, analisamos o potencial dos movimentos sociais e sua propositura ao longo do tempo nas interações entre detentores do poder e representantes populares.

Os movimentos sociais em processo organizacional são relações entre movimentos, partidos políticos e grupos de interesse. Se apresentam como movimentos fluídos de associações específicas na defesa de direitos e contra organizações arbitrárias, com mobilizações coletivas a partir de protestos e da multiplicidade de reivindicações e vontade de pertencer a esses movimentos.

Conforme Gohn (2011), os movimentos sociais são fontes de inovação e matrizes geradoras de saberes. Entretanto, não se trata de um processo isolado, mas de caráter político-social. Por meio deles, busca-se estabelecer redes de articulações na prática cotidiana e, a partir dessas redes, indagar sobre a conjuntura política, econômica e sociocultural do país. Os

² Deste subcapítulo originou-se o artigo *Movimentos sociais contemporâneos: auditoria cidadã da dívida pública* (Shimizu, 2023), apresentado na XI Jornada Internacional de Políticas Públicas e publicado nos anais do evento. Artigo disponível em: https://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2023/images/trabalhos/trabalho_submissaoId_1909_19096449abce3fdeb.pdf. Acesso em: 02 fev. 2023.

movimentos sociais são ações sociais coletivas de caráter sócio-político e cultural que viabilizam formas distintas de a população se organizar e expressar suas demandas. Essas ações adotam diferentes estratégias, que variam da simples denúncia, passando pela pressão direta (mobilizações, marchas, concentrações, passeatas, distúrbios à ordem constituída, atos de desobediência civil, negociações etc.) até as pressões indiretas.

Para Touraine (2006), os movimentos sociais não são uma rejeição marginal da ordem, mas as forças centrais que lutam, umas contra as outras, para controlar a produção da sociedade por si mesma, e a ação de classes para a formação da historicidade.

O estudo dos movimentos sociais e de suas lutas oferece uma visão geral sobre a política social, observada no contexto histórico na luta por direitos, nas reivindicações coletivas, nos movimentos de contestação, no agrupamento de pessoas para lutar por reivindicações comuns e que sejam um consenso. Tal ponderado por Marx (1848), “toda história da humanidade é a história da luta de classes”, isto é, da luta por direitos, pela negativa à exploração, à exacerbação e, principalmente, contra as investidas do capital na forma do capitalismo e do neoliberalismo.

Analizamos um panorama histórico dos movimentos sociais desde o período histórico do movimento operário e seus reflexos na evolução das leis trabalhistas na Europa e Estados Unidos, com discussões também nas regiões periféricas, sendo um movimento ligado ao capitalismo industrial orientado pelo mercado e pela questão social.

Enfocam-se também os movimentos de extrema direita no período entre guerras, no seu pensamento ideológico, em oposição ao liberalismo na sociedade, onde a luta de classes tem importância e o nacionalismo é elemento construtivo, bem como na diferenciação entre movimentos sociais e movimentos políticos. Sobre o assunto, Touraine (2006) explica:

É necessário distinguir claramente, em cada tipo de sociedade, os movimentos sociais propriamente ditos que foram evocados, os conflitos estruturais dessa sociedade que se opõem aos detentores do poder econômico e social e aqueles a eles submetidos, movimentos de outra natureza que, na falta de melhor expressão, designo momentos históricos e que podem ser claramente definidos pelos conflitos surgidos em torno da gestão da mudança histórica. Falamos do movimento operário como de um movimento social central da sociedade industrial e de movimentos históricos ou políticos como o capitalismo, o socialismo, o comunismo e outros, cujo objetivo foi dirigir o processo de industrialização (Touraine, 2006, p. 9).

O movimento operário foi um dos primeiros movimentos sociais articulados em reflexo à grande exploração sofrida pela classe trabalhadora – na qual se incluíam mulheres, crianças e idosos –, que tinha que trabalhar entre 12 e 14 horas diariamente, além de sofrer com as péssimas condições laborais e a intensificação na extração da mais-valia. Frente a esse cenário,

os trabalhadores viram a necessidade de se unirem e reivindicarem interesses coletivos. Segundo Jiménez-Yañez (2020),

Todo movimiento social se centra en la idea de conflicto, que surge en el centro de la vida social y que tiene que ver con una pugna constante entre fuerzas y posturas política/económica/valórica que plantean las instituciones y que permean en la sociedad. Cuando las personas, en su conjunto, conscientes de su condición y posición, ven amenazadas o superadas sus condiciones sociales, económicas y culturales, muchas veces a través de acciones colectivas desarticuladas pero firmes, se levantan y radicalizan para buscar un freno y un cambio a esas condiciones. Este conflicto expresa y hace visibles las contradicciones políticas y sociales institucionalizadas que son causas del malestar y que encuentran eco en los más desprotegidos. Un movimiento social representa la enfermedad y la cura para un sistema con deficiencias no atendidas y heridas mal curadas (Jiménez-Yañez, 2020, p. 953).

Os movimentos operários se derivaram da evolução do movimento trabalhista na Europa e Estados Unidos, como também das discussões nas regiões periféricas, e estão ligados ao capitalismo industrial orientado pelo mercado. Destacando-se Marx na análise e discussão dos direitos do proletariado contra os burgueses na exploração extrema e na extração da mais-valia.

A evolução dos movimentos sociais acompanhou as questões sócio-políticas de cada época, operando no combate à pobreza extrema, nas reformas paliativas, nas alianças entre sindicatos e partidos políticos, nos liberais sociais, no movimento dos artesões, no marxismo, no antagonismo de classes sociais, que só poderia ser resolvido através da luta, nos anarcosindicalistas, na alternativa a Marx, buscando segui-lo ideologicamente, mas sem as estruturas rígidas de partido, e na superação do capitalismo e do socialismo. Nesse sentido, Galvão (2011) conclui:

É possível, pois, pensar as diferentes formas e objetivos da mobilização coletiva, bem como os diferentes níveis de ação política a elas relacionados que, esquematicamente, podem ser resumidas nos seguintes aspectos:

- 1- Demandas pontuais ao Estado: subsídios para subsistência imediata (como os movimentos dos “sem”);
- 2- Luta por reformas (econômicas, como a distribuição de renda; das instituições políticas, como mais participação, democratização), ampliação da cidadania e preservação de direitos sociais (que, ao longo da década de 1990, assume uma perspectiva antineoliberal);
- 3- Mudanças das práticas e dos valores sociais: novas relações de gênero, raciais, de preferência sexual;
- 4- Luta antissistêmica: questiona os fundamentos da sociedade capitalista e propõe formas de emancipação social, ainda que o projeto político portador de uma nova ordem social não esteja claramente definido (Galvão, 2011, p. 9).

Conforme Marx (2011), o *Manifesto do Partido Comunista* é a história do próprio movimento operário moderno, onde a emancipação da classe trabalhadora precisa ser obra da própria classe trabalhadora, da luta entre exploradores e explorados, entre classes dominantes e oprimidas, analisando a situação da classe trabalhadora. A Comuna deu prova de que a classe trabalhadora não pode simplesmente tomar posse da máquina pública estatal pronta e movê-la na direção de seus próprios objetivos. A tarefa do *Manifesto Comunista* era a de proclamar iminente dissolução da atual propriedade burguesa. Entre as maiores reivindicações estava a fixação da jornada de trabalho de oito horas, já proclamada pelo Congresso da Internacional em Genebra e pelo Congresso dos Trabalhadores em Paris. E isso abriria os olhos dos capitalistas e proprietários de terras de todo o mundo para o fato de que os proletários se uniriam de fato.

Assim, o movimento operário baseou-se na classe operária, nos sindicatos e partidos, no processo de luta de classes e na mobilização dos trabalhadores, sobretudo na formação da classe operária inglesa, com o movimento operário no agrupamento, nas formas de organização, nas composições, na luta dentro das fábricas e na luta pelos empregos. Sobre a organização dos trabalhadores, Lima (2014) explica:

Naturalmente, os trabalhadores assalariados se organizam em associações, sindicatos, partidos políticos, seus movimentos sociais como o MST entre outros. Então, no âmbito do processo produtivo temos a luta de classes em que os capitalistas, que também têm suas associações, seus sindicatos, seus partidos políticos, seus movimentos sociais como a UDR, se apropriam da riqueza produzida pelos trabalhadores sob a forma social mercadoria e, estes (despossuídos), são estrangulados a vender novamente sua mercadoria, a força de trabalho, para o capital. Esse jogo complexo só pode se reproduzir na medida em que desenvolve, nesse processo, a autoalienação das classes sociais (Lima, 2014, p. 3).

Offe (1984) explica que entre as principais inovações dos novos movimentos, em contraste com o movimento operário, estão: uma ideologia crítica em relação ao modernismo e ao progresso; estruturas organizacionais descentralizadas e participativas; defesa da solidariedade interpessoal contra as grandes burocracias; e a recuperação de espaços autônomos, ao invés de vantagens materiais.

Constata-se, ainda, movimentos sociais que vão além daqueles que propunham a luta operária: Direita Radical, Movimento Anticolonial, Movimentos Pós-Guerra, Movimentos Ecológicos, Altermundialismo, Crise, Nova Direita Radical, Movimento Negro, Movimento Indígena, Movimentos Rurais e Feminismo.

O movimento ambientalista luta contra as consequências da industrialização e do crescimento urbano, contra a poluição do ar, da terra e das águas e pela preservação da fauna e

da flora, destacando-se o grupo Greenpeace nas preocupações ambientais e na luta contra o aquecimento global; como também os movimentos por direitos humanos contra a agenda neoliberal, o movimento de justiça global, com a “desglobalização”.

Destacam-se os movimentos que lutam contra a desigualdade de renda e riqueza, contra a concentração e centralização do capital, contra a retirada de direitos, contra os interesses da classe capitalista. O movimento negro, pela luta por direitos, contra o racismo, o preconceito e as mazelas da colonização, tendo enfoque no mundo por uma luta ancestral. Os movimentos indígenas, contra o avanço da exploração econômica sobre as matas, tribos e etnias, na luta pela preservação de suas terras e costumes.

Os movimentos feministas lutam pelos direitos das mulheres na garantia de direitos e igualdade de gênero, de procriação, contra os abusos sexuais e por uma rede de apoio feminista.

Destacam-se as lutas por direitos e nas mobilizações dos trabalhadores a fim de serem respeitados, de manterem seus direitos trabalhistas e sociais, pois o neoliberalismo busca o acúmulo de capital através da exploração dos trabalhadores e do desmonte dos direitos. Assim, a classe trabalhadora sempre se mobilizou na luta por direitos, sendo um dos principais movimentos sociais, através do qual outros evoluíram e tornaram-se instrumentos coletivos de luta, como os movimentos sociais na contemporaneidade ou os “novíssimos” movimentos sociais, tais como os altermundialistas, que lutam contra as exigências do neoliberalismo.

Os movimentos altermundialistas são contra as posições do neoliberalismo, sendo denominados “novíssimos movimentos sociais”, que lutam por direitos, contra o avanço do capitalismo sobre tudo e todos. Caracteriza-se, portanto, como nova posição em prol da justiça social e contra a exploração e a retirada de direitos. Arias (2016) caracteriza o movimento:

É nesse sentido que o altermundialismo é apresentado por parte da literatura como um movimento plural e não hierárquico no qual encontrar-se-iam reunidos diferentes grupos sociais em nome de questões amplas e universais que transcenderiam os limites colocados pelos interesses de uma classe. A prova disso estaria sobretudo na diversidade de suas demandas que incluiriam, além de justiça social, a igualdade de gênero, a liberdade de orientação sexual, a preservação ambiental e a paz mundial (Arias, 2016, p. 169).

Os movimentos altermundialistas são caracterizados por lutas contra os grandes grupos econômicos, que impõem a exploração na extração de lucro, como também contra a globalização e o neoliberalismo, buscando alternativas para a mundialização; são movimentos marcados por protestos e articulações internacionais e que pautam a importância de discutir e

agir sobre as investidas do neoliberalismo e seus reflexos: a perda de direitos e a exploração dos trabalhadores e do meio ambiente.

Atualmente, esses movimentos altermundialistas representam os ideais e reivindicações coletivas sobre as novas formas de exploração, inclusive contra empresas internacionais que têm se dividido pelo mundo a fim de evitar protestos coletivos de trabalhadores, de modo que sua produção se inicia em um país e passa por vários outros impedindo a concentração de um grande número de trabalhadores no mesmo local para que, assim, suas reivindicações não tenham força.

De acordo com Amorim (2007, p. 10), o altermundialismo representa uma “nova forma de organização”, historicamente superior ao movimento socialista. É um movimento que proclama a pluralidade de causas e projetos e reivindica uma “oposição social global” a um processo de “mercantilização também global”, com o lema “um outro mundo é possível”. Assim, visa aos movimentos anticapitalistas no contexto da globalização e na intensificação das lutas, até mesmo contra o Estado na desregulamentação da exploração e na diminuição dos gastos sociais, no sentido do “mais para o capital e menos para a população”.

Frente ao exposto, esta tese trata as práticas sociais da ACD no contexto dos movimentos altermundialistas pela crítica do neoliberalismo e no potencial dos movimentos sociais na luta por direitos.

Uma das maiores investidas do capital é a dívida pública, a qual Marx já percebia como um mecanismo de retirada de recursos da classe trabalhadora que passa diretamente para o sistema financeiro. Vários economistas clássicos e neoclássicos já discutiam sobre o assunto: Adam Smith pregava que a dívida pública era um dos entraves ao desenvolvimento; David Ricardo falava sobre os títulos públicos para os quais defendia um limite de emissão; Malthus ponderava que os investimentos realizados pela dívida pública poderiam ser feitos via tributação.

A instituição Auditoria Cidadã da Dívida Pública (ACD), segundo dados da mesma, foi criada em 2001, representando um movimento social na luta por direitos contra o desmonte dos direitos sociais, posto que a dívida pública representa a retirada de recursos da população para o sistema financeiro, sem contrapartidas.

A ACD possui Núcleos Estaduais em vários Estados: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe. Todos atuantes, com trabalhos informativos sobre a dívida

pública dos Estados, com publicações, eventos e levantamento de informações sobre a dívida dos Estados. Os objetivos da instituição são apresentados em seu Estatuto:

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA é uma associação, sem fins lucrativos, que possui os seguintes objetivos, conforme Estatuto Social:

(...)

Art. 2º. A Associação tem como objetivos:

I- Realizar, de forma cidadã, auditoria da dívida pública brasileira, interna e externa, federal, estaduais e municipais.

II- Demonstrar a necessidade do cumprimento do disposto no artigo 26 do ADCT da Constituição Federal de 1988, que prevê a realização da auditoria da dívida externa.

III- Exigir a devida transparência no processo de endividamento brasileiro, de forma que os cidadãos conheçam a natureza da dívida, os montantes recebidos e pagos, a destinação dos recursos e os beneficiários dos pagamentos de juros, amortizações, comissões e demais gastos.

IV- Exigir a devida transparência do orçamento fiscal, de forma que os cidadãos conheçam detalhadamente todas as fontes de recursos públicos e sua respectiva destinação.

V- Mobilizar a sociedade em ações coordenadas para exigir o cumprimento do dispositivo constitucional que determina a realização da auditoria da dívida.

VI- Promover estudos e pesquisas relacionados com o tema do endividamento público brasileiro.

VII- Popularizar a discussão do endividamento público por meio da elaboração de publicações, manutenção de página na internet e promoção de eventos.

VIII- Estabelecer relações com outras entidades e redes nacionais e internacionais com o objetivo de realizar estudos, cooperar com processos de auditoria da dívida em outros países, divulgando a auditoria como ferramenta de investigação do processo de endividamento e como meio para articulação internacional de países endividados. (ACD, 2023).

A ACD constitui-se de uma entidade que luta pela auditoria da dívida pública, este instrumento de endividamento público criado para fazer frente a despesas de capital como construção de pontes, escolas, hospitais e fora um mecanismo de desvio de recursos, a partir do qual os brasileiros não foram beneficiados, mas escravizados ao “sistema da dívida pública”, onde nascemos e morremos devedores, mas não sabemos do que se trata, ou seja, a dívida pública federal é desconhecida da população, que não sabe o que foi contraído em dívida pública, seu montante, onde foram aplicados os recursos, para quem devemos, qual a taxa de juros e prazos.

Antes da ACD, não houve uma auditoria sobre a dívida pública federal, sendo que o Brasil já nasceu com dívida à Inglaterra, quer dizer, esse endividamento vem desde o período colonial e perpassa toda a história brasileira, sempre crescente e oculta aos olhos da população.

Somente no Governo de Getúlio Vargas este ordenou que se verificasse a dívida pública federal, constatando que quase 60% dela era ilegal.

Conforme Fattorelli (2013), desde essa época, não houve outra tentativa de averiguar a dívida pública federal. Somente em 2009/2010 houve a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da dívida pública federal, que trouxe várias conclusões encaminhadas para os órgãos responsáveis, sobre as quais, até a presente data, esses não deram retorno. Assim há formas de auditar essa dívida pública, a parlamentar e a cidadã, e nenhuma delas ocorrera no Brasil, diferente do que podemos averiguar em outros países, como Argentina, Equador, Portugal, França e Egito.

Por isso, a Auditoria Cidadã da Dívida tem por objetivo levar ao conhecimento da população o que é a dívida pública, qual é o montante devido, para quem devemos e qual é o percentual do orçamento da União que tem sido destinado ao pagamento, evidenciando que somente estão sendo pagos os juros e amortizações e não o montante total da dívida, que se encontra em um nível impraticável.

A ACD tem cumprido com seus objetivos, popularizando o conhecimento sobre a dívida pública federal, bem como seus núcleos regionais têm divulgado informações sobre a dívida pública nos Estados de forma acessível, ao contrário do modo pelo qual são divulgadas pelo governo federal, cujo órgão responsável pela gestão da dívida pública é o Tesouro Nacional, que, pela Lei da Transparência, é obrigado a divulgar os referidos dados, entretanto, o faz de maneira totalmente técnica, impedindo que os cidadãos entendam essas informações. Portanto, não há somente dificuldade de entendimento, mas de discussão e aprofundamento no assunto.

As ações da ACD têm sido no sentido de publicar panfletos, cartilhas e livros sobre a dívida pública, de modo a popularizar o conhecimento de forma simples e objetiva, para que todas as pessoas possam entender o problema, sem as complicações da linguagem econômica. Além desses materiais, destacam-se os eventos realizados pela instituição: encontros, rodas de conversa, seminários nacionais e internacionais e palestras que levam ao conhecimento da população o que, de fato, está acontecendo, e a noção de desmonte dos direitos sociais consequentes da dívida pública.

Na contemporaneidade, podemos verificar que a coordenação e os membros da ACD são pertencentes à área acadêmica e a maioria das ações é realizada por professores universitários e alunos de graduação e de pós-graduação de universidades federais.

A população brasileira não tem ideia do que seja a dívida pública, nem ao menos tem noção do valor devido e nem desconfia que isso seja a causa da perda de direitos sociais, a exemplo das reformas trabalhista e da previdência realizadas nos últimos anos, e que estamos

perdendo o nosso maior patrimônio social, que é a previdência social, pois, ao analisarmos o orçamento público do governo federal, podemos averiguar que este é o segundo maior custo, sendo o primeiro a dívida pública.

De tal obliteração sobre a dívida pública brasileira decorre a importância de se questionar: a que se deve tal montante? Onde foi aplicado o recurso? Quem se beneficiou? A população brasileira tem se beneficiado? O país foi engrandecido? A classe trabalhadora viu o retorno desse investimento? Quem são os credores? Qual a taxa de juros negociada? Qual o montante de títulos públicos emitidos? Qual o período de resgate? Quem são os compradores desses títulos? A população brasileira tem transparência e/ou acesso à compra de títulos públicos? Todas estas são dúvidas às quais o governo brasileiro não respondeu nem na CPI 2009/2010, nem na atualidade.

O contexto da luta de classes entre os detentores dos meios de produção e os detentores da força de trabalho se traduz na luta dos opressores contra os oprimidos, no movimento operário, na luta por direitos do proletariado contra os burgueses na sua extração da mais-valia e, também, nas reivindicações comuns, como na fixação da jornada de trabalho.

Os movimentos altermundialistas, pertencentes à categoria dos novíssimos movimentos sociais, juntam essa luta por direitos à justiça social, igualdade de gênero, preservação ambiental e paz mundial, no ideal de que um novo mundo é possível a partir da luta contra o poder econômico, das investidas do capital e das exigências do neoliberalismo no desmonte dos direitos sociais e na perda de direitos outrora conquistados.

É em razão desse devir que analisamos a Auditoria Cidadã da Dívida Pública como um movimento altermundialista que luta contra as arbitrariedades do capital, de modo que seja possível realizar uma auditoria dessa dívida exorbitante que, no último exercício financeiro de 2023, ultrapassou os R\$ 9 trilhões, entre dívida interna e externa.

Destaca-se, com este estudo, a necessidade e importância dos movimentos sociais na luta por direitos coletivos, desde os direitos dos trabalhadores até os novíssimos movimentos que englobam o poder econômico, na luta contra as investidas do capital e pela justiça social. No decorrer da história, mostrou-se a importância das reivindicações coletivas na luta por direitos e contra a exploração ora imposta.

Nesse sentido, a obtenção de dados é a maior barreira da auditoria, quer dizer, não somente o fornecimento de dados, mas a interpretação das planilhas, gráficos e relatórios onde são publicados. Essa auditoria deve ser integral, de modo a averiguar a licitude da dívida desde a sua geração. Contudo, já demonstramos que o início dessa dívida foi uma herança da dívida

de Portugal junto à Inglaterra e, desde sua gênese, houve pagamentos sem a devida averiguação.

No entanto, como demonstraremos neste estudo, essa auditoria pode ser específica, por períodos e por governos, analisando o pagamento de juros e amortizações, e comparando com o PIB, sendo este o *crossover* mais utilizado no mundo, e/ou com os gastos sociais, principalmente analisando a relação com o orçamento da Seguridade Social, que abarca saúde, previdência e assistência social, justificando-se por ser a primeira área a sofrer cortes em detrimento do alto pagamento do serviço da dívida pública.

Assim, o Brasil paga uma conta infundável, com várias instituições financeiras se beneficiando, em sua maioria no exterior, e, conseqüentemente, perdemos o nosso patrimônio, as nossas empresas estatais, com as privatizações destinadas ao alto aporte do pagamento da dívida, perdemos os direitos sociais como a previdência, vide a reforma retrógrada deste nosso maior patrimônio social, e perdemos na insuficiência ou falta de recursos para setores essenciais como saúde, educação, segurança, previdência e assistência social.

CAPÍTULO II – ENVIDAMENTO PÚBLICO E DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL

Este capítulo trata da dívida pública federal trazendo definições e conceitos relevantes sobre a origem, equações e aspectos econômicos para uma análise panorâmica do tema, de modo a contextualizar o papel da dívida pública, como surgiu, quais são seus indicadores, de que forma é realizada a sua gestão, a história da dívida pública, o conceito de déficit público, o financiamento do setor público, a evolução do déficit público, os efeitos da dívida pública sobre a economia, os riscos da dívida elevada, a composição e o custo da dívida pública federal brasileira.

Analisa-se que o endividamento público tem sido um dos entraves da administração na economia brasileira, posto que a discussão dessa dívida é de suma importância no contexto das finanças públicas. Eis que o presente estudo apresenta a luta da ACD em demonstrar o mecanismo da dívida pública, a fim de contextualizar essa ferramenta na discussão sobre o tema e tecer análise acadêmica sobre os impactos da referida dívida na sociedade brasileira.

Discute-se, ainda neste capítulo, a respeito do trabalho realizado pela ACD na divulgação dos dados sobre os gastos do orçamento público federal, de modo a desmistificar as informações ora apresentadas pelo governo federal, que são de difícil entendimento, haja vista que não há a devida transparência na divulgação e compreensão dos dados.

2.1 DÍVIDA PÚBLICA: HISTÓRICO E CARACTERÍSTICAS

O endividamento público se destaca, na economia brasileira, pela dívida pública federal, especialmente no processo de captação de recursos para fazer frente a investimentos públicos e tem sido notório pelos altos valores.

No Brasil, a dívida pública começou no período colonial, com os empréstimos dos governadores. Segundo a ANDIMA (1993), desde os séculos XVI e XVII até 1825 não havia mecanismo de registro da dívida. É nesse contexto que D. Pedro I assinou decreto designando uma comissão para apurar e institucionalizar a dívida interna. Em 1827, foi expedida a Lei de 15 de novembro de 1827 – lei do reconhecimento e legalização da dívida pública, fundação da dívida interna e estabelecimento da Caixa de Amortização, com a fixação de normas jurídicas sobre empréstimos públicos levantados por emissões de títulos, a adoção de princípios normativos para essas emissões e a classificação das dívidas interna e externa. O resgate dos títulos foi suspenso em 1839, sendo restabelecido somente em 1889. Havia dificuldades na diversidade de prazos e taxas de juros dos títulos em circulação, o que dificultava a negociação

na Bolsa de Valores. No começo da República, o ministro da Fazenda Rui Barbosa criou o título ao portador e facilitou a negociação no mercado. Com a Segunda Guerra Mundial, houve a emissão de títulos compulsoriamente subscritos para quem pagasse Imposto de Renda, e os salários de funcionários públicos e pensionistas foram descontados em 3%, em troca de Obrigações de Guerra, gerando aumento dos títulos federais em circulação entre 1942 e 1949. Esse momento histórico foi contextualizado pela ANDIMA (1993):

Ciente da necessidade de recuperar o crédito público, o Governo realizou profundas reformas estruturais, criando, em 1964, a correção monetária. O desenvolvimento da intermediação financeira no país recuperou a credibilidade dos títulos do Governo, com aumento real da dívida no período de 1964/1979. O período de 1969/1971 marcou o aparecimento do moderno mercado aberto brasileiro e o início das emissões de papéis com prazo decorrido, a movimentação de títulos pelas reservas bancárias dentro do Banco do Brasil e a criação das LTNs, permitindo a estruturação do mercado aberto no país. Com a crise da dívida externa em 1982, o governo priorizou o financiamento interno do déficit como única opção de fazer face aos gastos públicos. com o quadro de inflação crônica e pela eterna ameaça de hiperinflação, o Brasil entra na década de noventa com o problema da dívida relacionado ao aumento dos preços e à credibilidade (ANDIMA, 1993, p. 9).

A dívida pública é decorrente do déficit público no financiamento das despesas públicas. Segundo Vasconcelos (2011), a participação do Estado na economia vem aumentando pelo crescimento da renda *per capita* (que gera aumento da demanda de bens e serviços públicos); pelas mudanças tecnológicas (maior demanda por rodovias e infraestrutura); pelas mudanças populacionais (faz com que o Estado aumente suas despesas com educação, saúde etc.); pelos efeitos de guerra (a participação do Estado na economia aumenta, mas quando a guerra acaba, o gasto público cai, mas não ao nível anterior ao da guerra); pelos fatores políticos e sociais (demanda por novos empreendimentos públicos); pelas mudanças da Previdência Social (instrumento de distribuição de renda). O autor também elencou as funções econômicas do setor público, quais sejam: a função alocativa (fornecimento de bens e serviços não oferecidos pelo mercado); função distributiva (distribuição de renda que depende da produtividade do trabalho e dos demais fatores de produção do mercado); a função estabilizadora (alterar o comportamento dos níveis de preços e emprego para garantir o pleno emprego e a estabilidade de preços) e a função de crescimento econômico (realizar investimentos públicos, fornecimento de bens públicos e infraestrutura básica).

Os gastos públicos são financiados através dos tributos e também pela emissão de títulos públicos e financiam os investimentos, bem como a amortização da própria dívida pública. Tendo em vista o alto valor dos juros e amortizações no vencimento dos títulos públicos, o

governo federal emite novos títulos para fazer frente ao pagamento, prática conhecida como “rolagem” da dívida.

Para fazer frente aos gastos, o Estado determina uma estrutura tributária. Segundo Vasconcelos (2011), é por meio da tributação que o Estado cumpre suas funções com a sociedade, através da arrecadação tributária ou receita fiscal. Para isso, de acordo com o autor, existe uma série de princípios que a Teoria da Tributação deve seguir, sendo eles: o princípio da neutralidade (os tributos seriam obtidos sem alterar os preços relativos, minimizando sua interferência nas decisões econômicas dos agentes de mercado); o princípio da equidade (um imposto, além de ser neutro, deve ser equânime, no sentido de distribuir o seu ônus de maneira justa entre os indivíduos. Essa equidade pode ser avaliada por dois princípios: princípio do benefício e princípio da capacidade de pagamento). Os efeitos da política tributária sobre a economia são diretos (incidem diretamente sobre a renda das pessoas) e indiretos (incidem sobre o preço das mercadorias). Os impostos indiretos podem ser específicos (valor fixo independentemente do valor) ou *ad valorem* (alíquota fixa sobre o preço do bem). A estrutura tributária pode ser progressiva (a alíquota efetiva aumenta, quando a renda do contribuinte aumenta); regressiva (quanto maior a renda do contribuinte, menor a tributação, em proporção a sua renda) e proporcional ou neutra (quando todos os contribuintes pagam uma mesma parcela de imposto, em relação a sua renda).

As principais fontes de receitas no sistema tributário brasileiro são: impostos diretos (sobre a renda e o patrimônio), quais sejam, Imposto sobre a Propriedade de Veículo Automotor (IPVA); Imposto Territorial Urbano (IPTU) e Imposto de Renda (IR); impostos indiretos (sobre o consumo e investimentos, quais sejam, Imposto sobre Serviços (ISS); Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Imposto sobre Produção Industrial (IPI); contribuições (de melhoria para obras públicas, contribuições previdenciárias e contribuição ao Instituto Nacional de Seguridade (INSS); Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS); Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); taxas (cobrança sobre um serviço provido pelo setor público, quais sejam, emissão de documentos, iluminação pública, limpeza e conservação); transferências intergovernamentais (entre os entes da federação: União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e receita patrimonial (arrecadação de propriedade do setor público).

A reforma tributária, aprovada no Congresso Nacional em dezembro de 2023, foi destacada como um dos pilares da política econômica de Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), junto com o arcabouço fiscal, que modificará o sistema de arrecadação de tributos no Brasil, acirrando a discussão tributária. O objetivo da reforma é criar fundos de

compensação, a fim de acabar com a guerra fiscal. Com ela, os cinco principais tributos sobre o consumo – Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI); Programa de Integração Social (PIS); Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS); Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Imposto Sobre Serviços (ISS) – serão substituídos por um só, o Imposto sobre Valor Agregado (IVA).

O IVA será dividido em duas partes: a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de arrecadação federal, substituindo IPI, PIS e COFINS; e o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de arrecadação estadual e municipal, que substitui ICMS e ISS. Os demais impostos continuarão sendo cobrados normalmente, alguns serão seletivos e outros cobrados sobre jatos, lanchas e iates.

A transição será de 2026 a 2032, tendo em vista que será preciso um estudo sobre o impacto dessa reforma tributária sobre a dívida pública federal, uma vez que já é discutida há tempos no Brasil.

O quadro abaixo descreve os resultados primário ou fiscal e os resultados operacional ou nominal, de forma a ilustrar o resultado orçamentário:

Quadro 1. Resultados do setor público

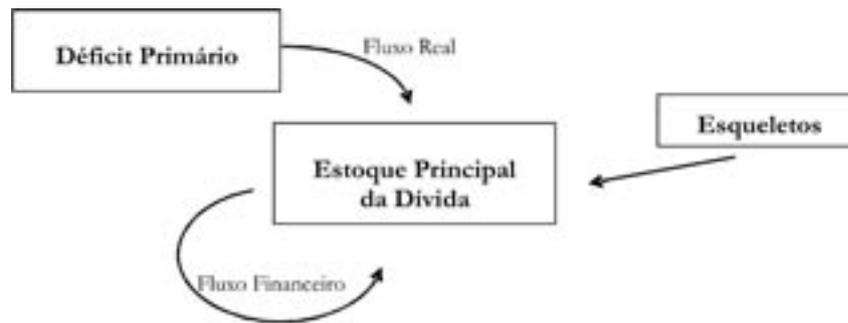
| Resultado Primário ou Fiscal | | |
|------------------------------------------|------------|--------------------------------------|
| Receita > Despesa | Superávit | Pagamento das dívidas |
| Receita < Despesa | Déficit | Endividamento para pagar as despesas |
| Receita = Despesa | Equilíbrio | Falta para pagar as dívidas |
| Resultado Operacional ou Nominal | | |
| Resultado Primário > Juros e Amortização | Superávit | Redução da dívida pública |
| Resultado Primário < Juros e Amortização | Déficit | Aumento da dívida pública |
| Resultado Primário = Juros e Amortização | Equilíbrio | Manutenção da dívida pública |

Fonte: Albergoni (2015, p. 109).

A origem da dívida pública não está apenas no déficit público e na Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP), mas principalmente na renovação de contratos e na venda de novos títulos públicos, ferramentas utilizadas até para o próprio pagamento das dívidas vincendas ou em sua renegociação, ou seja, a “rolagem” da dívida pública.

O déficit público é gerado quando os gastos governamentais são maiores do que as receitas e o governo precisa financiar estes por meio da contratação de novas dívidas, relacionando a política fiscal, instrumento atualmente conhecido como “rolagem da dívida pública”, ou seja, a emissão de novos títulos públicos para o pagamento da dívida pública federal, em um sistema que se autoalimenta.

Figura 2. Origem da dívida pública



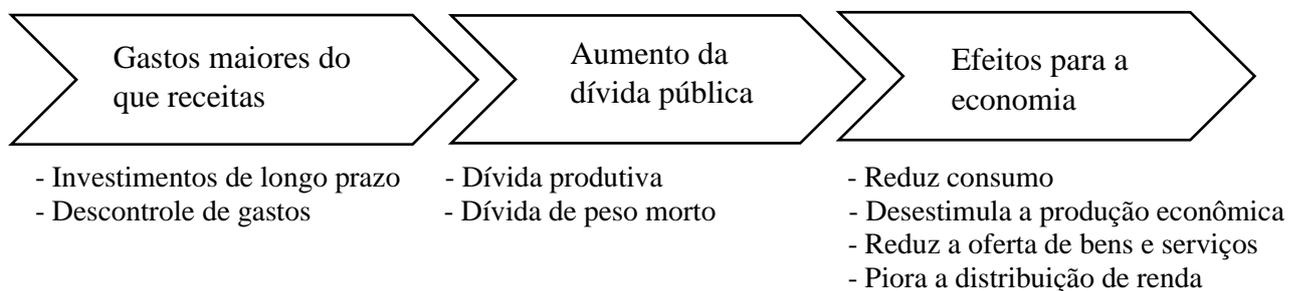
Fonte: Mendonça (2015, p. 16).

Conforme Figura 1 acima, a origem da dívida pública está no déficit governamental quando os gastos são maiores do que a receita pública, com fluxo deficitário, o que aumenta o estoque da dívida pública. Destaca-se que o fluxo financeiro é o que aumenta o estoque da dívida, ou seja, o próprio refinanciamento desta.

Segundo Lanzana (2005), o déficit público, como explicitado anteriormente, de forma a ampliar a descrição, pode ser nominal, operacional ou primário. Retomando essa taxonomia e ampliando sua descrição: o déficit nominal está relacionado à inflação e ao pagamento de correção monetária. No déficit operacional do setor público são excluídos os gastos com correção cambial e monetária das dívidas interna e externa. O déficit primário exclui, além dos pagamentos relativos à correção, as despesas com juros reais das dívidas interna e externa. Outro conceito é o de déficit de caixa, que se refere aos resultados do Tesouro Nacional e é passível de controles temporais, como o retardamento das liberações de recursos. O governo pode financiar o déficit público por meio da emissão de moeda ou via colocação de títulos públicos junto ao setor privado, dependendo das condições da economia. O financiamento através da emissão de moeda não gera déficits futuros e não eleva a taxa de juros, mas pode gerar pressões inflacionárias. Por outro lado, com a emissão de títulos públicos o governo evita pressões inflacionárias do excesso de moeda, mas aumenta a dívida interna e também as taxas de juros.

Assim, em relação à dívida pública, no resultado operacional podemos averiguar que, no Brasil, há somente o aumento da dívida pública, ou seja, um déficit com o pagamento de juros e amortizações, sendo que o principal da dívida não está sendo pago. Desta forma, o governo federal tem realizado contingenciamentos lineares e cortes, principalmente no orçamento da Seguridade Social, que é a primeira área a ser impactada, diminuindo, assim, os investimentos sociais, trazendo o desmonte dos direitos sociais, as reformas trabalhista e previdenciária e, principalmente, as privatizações, conforme destacado no capítulo anterior.

Figura 3. Efeitos da dívida pública na economia



Fonte: Albergoni (2015, p. 114).

A dívida pública, conforme Albergoni (2015), tem efeitos sobre a economia, sobre o consumo, sobre os bens e serviços públicos oferecidos à população e sobre a distribuição de renda. Na produção econômica, o efeito é o aumento da tributação, e isso desestimula o aumento da produção de bens e serviços pelas empresas. No consumo, significa a redução da capacidade de consumo pela população, enquanto os efeitos sobre a distribuição de renda refletem a transferência de riqueza entre classes, porque os empréstimos são tomados dos indivíduos com maior renda e capacidade de poupança, mas os juros são pagos pelos impostos arrecadados de todos.

Conforme Oliveira (2019), o Brasil possui o maior endividamento da América Latina, apesar dos avanços na gestão da dívida pública no pós-Real, de 2000 em diante, com redução de risco de mercados, risco de refinanciamento e risco de repactuação da dívida, o que permite maior sustentabilidade. É importante que o Estado mantenha a dívida pública sob controle, pois a geração de sucessivos déficits pode levar o governo a enfrentar a hostilidade do mercado, bem como para que a inflação seja mantida sob controle. Tendo em vista que se os déficits públicos aumentarem e se não houver mais credores que demandem títulos públicos e o governo opte por emitir moeda, essa expansão dos meios de pagamento sem o aumento da oferta de produtos e serviços na economia tenderá a levar a um aumento generalizado de preços na economia. Se

o governo aumentar os tributos, os empresários irão repassar esse custo ao consumidor, resultando em aumento generalizado dos preços. Nesse contexto, as variáveis na sustentabilidade da dívida pública são: a composição, relacionada aos indexadores dos títulos públicos; o prazo, em relação ao vencimento da dívida e ao estoque, quanto mais elevado em relação ao produto da economia, pior será para o Estado, quanto menor, maior disponibilidade de recursos para efetuar investimentos públicos.

2.2 CONCEITOS E INDICADORES DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL

A dívida pública, conforme Fattorelli (2013), foi um instrumento criado para fazer investimentos de alto porte e de longa duração e tem sido um mecanismo de opressão sobre a população, no chamado “sistema da dívida pública”. A Dívida Pública Federal (DPF) é a dívida contraída para financiar o déficit orçamentário do Governo Federal, nele incluído o próprio refinanciamento da dívida, bem como operações definidas (Brasil, 2023). Por sua vez, a DPF em circulação no mercado nacional paga em real e captada pela emissão de títulos da dívida pública é a Dívida Pública Mobiliária Federal Interna (DPMFi). A DPF, no mercado internacional, paga em outras moedas, captada por meio de títulos e contratos, é a Dívida Pública Federal externa (DPFe).

A dívida pública se divide em: mobiliária e contratual (quanto à forma); interna e externa (quanto à moeda); reprodutiva e peso morto (quanto à função); longo prazo e curto prazo (quanto ao prazo). Em relação à forma, a dívida mobiliária é baseada em títulos da dívida pública, os quais somente a União podem emitir, e são baseados, conforme o Tesouro Nacional, nas emissões da Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi) e são regidas pela Lei nº 10.179, de 06 de fevereiro de 2001. A dívida mobiliária é baseada em lançamento de títulos públicos, que são as Notas do Tesouro Nacional, Letras do Tesouro Nacional e Letras Financeiras do Tesouro. Em relação ao mercado externo de títulos públicos, conforme o Tesouro Nacional, estes visam a taxa de juros baseada na construção e consolidação de pontos de referência (*benchmarks*), que são emissões de títulos Globais (*Global Bonds*), geralmente em dólares, mas também em reais e euros. Conjuntamente à dívida contratual, baseada em contratos, os entes da federação estão autorizados a fazer, mas há a prerrogativa de ser autorizada pelo Congresso Nacional e Assembleias Legislativas, com todo o detalhamento da despesa e indicação de que ela não pode ser realizada com o orçamento público do presente exercício financeiro.

Quanto à moeda, a dívida pública é dividida em interna e externa, de acordo com o credor e a moeda negociada. Os títulos públicos, conforme descrito acima, são negociados em dólar e euro, e os contratos são baseados na moeda corrente do país de empréstimo. Geralmente, a dívida contratual é realizada com organismos multilaterais, como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e bancos privados.

Quadro 2. Classificação da Dívida Pública Federal

| Quanto à forma | Quanto à moeda |
|-----------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| Emissão de títulos públicos: mobiliária | Interna: os pagamentos e recebimentos são realizados na moeda do país. |
| Celebração de contratos: contratual | Externa: os fluxos financeiros ocorrem em moeda estrangeira. |

Fonte: elaboração própria.

Para Silva *et al.* (2009), a dívida é uma obrigação de determinada entidade com terceiros, gerada pela diferença entre despesas e receitas. Só há dívida quando há déficit. Os conceitos fiscais podem ser representados de diferentes maneiras; as mais comuns são a dívida bruta (apenas os passivos do governo) e a dívida líquida (desconta, dos passivos, os ativos que o governo possui). A seguir são apresentados alguns desses conceitos, conforme os autores supracitados:

Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG): é composta por todas as dívidas com o setor privado e com o setor público financeiro. As principais agências de classificação de risco, Moody's e Fitch, a utilizam para fins de avaliação de risco da sustentabilidade fiscal do Brasil. A Fitch divide o estoque da DBGG pela estatística usual do PIB, não pelo PIB inflacionado, como a Moody's, diferindo, dessa forma, a relação DBGG/PIB, da Fitch, da estatística oficial, divulgada pelo Banco Central, o que não ocorre com a divulgada pela Moody's. Outra agência de classificação de risco é a *Standard and Poor's* (S&P), que publica três estatísticas de dívida do governo geral com metodologia própria e exclui os passivos do governo geral, que são os ativos de algum ente do governo, como a carteira de títulos do Tesouro Nacional no Banco Central e a dívida reestruturada dos estados e dos municípios. Essas agências utilizam

indicadores de sustentabilidade fiscal em seus relatórios de avaliação de risco de crédito do país.

Dívida Líquida do Setor Público (DLSP): é o total das obrigações do setor público não financeiro, deduzidos os seus ativos financeiros, junto aos agentes privados não financeiros e aos agentes financeiros, públicos e privados. É o principal indicador de endividamento do governo brasileiro para decisões de política econômica, com conceito de setor público não financeiro mais Banco Central. É utilizada como base para cálculo da Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP).

Quadro 3. Dívida Líquida Fiscal

| |
|------------------------------------------------|
| Dívida Líquida do Setor Público (A) |
| Ajuste de Privatização (B) |
| Ajuste Patrimonial (C) |
| Ajuste Metodológico sobre a dívida externa (D) |
| Dívida Fiscal com câmbio (E= A-B-C-D) |
| Ajuste Metodológico sobre a dívida interna (F) |
| Dívida Fiscal Líquida (G= E-F) |

Fonte: Silva *et al.* (2009, p. 104).

Dívida Pública Federal (DPF): refere-se à soma das dívidas interna e externa de responsabilidade do governo federal. A dívida interna é a Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi); e a externa, a Dívida Federal externa (DPFe).

Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi): é a dívida baseada em títulos públicos, com recebimentos e pagamentos em Reais. Somente o Tesouro Nacional pode emitir títulos da dívida pública. Os principais títulos emitidos são elencados no Quadro 4, a seguir.

Quadro 4. Títulos Públicos

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

Fonte: elaboração própria, com dados do Tesouro Nacional.

Dívida Pública Federal externa (DPFe): é a dívida do governo federal sob a forma de títulos públicos e contratos, com fluxos de pagamentos e recebimentos em moedas que não o Real. O estoque total é contabilizado considerando não somente o principal da dívida, mas também os juros apropriados por competência.

Esses itens contam na apuração da Dívida Líquida Fiscal e não são consideradas no cálculo do resultado nominal do setor público. É importante destacar que, nesse cenário, as privatizações têm impacto no sentido de que o recurso oriundo das privatizações é destinado ao pagamento da dívida pública federal.

2.3 ESTATÍSTICAS E RELATÓRIOS DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL

O governo federal apresenta Estatísticas e Relatórios da Dívida Pública Federal, em seu site oficial³, para informar à sociedade e aos agentes de mercado os rumos adotados na condução da Dívida Pública Federal e suas respectivas estatísticas (Brasil, 2023). Apesar desses documentos, a transparência torna-se de difícil entendimento pela população, em decorrência da complexidade dos dados. Os documentos que visam promover transparência e previsibilidade da gestão, divulgados no site do Tesouro Nacional, são: Relatório Mensal da Dívida Pública Federal; Plano Anual de Financiamento; Relatório Anual da Dívida; Relatório

³ Disponível em: [Relatório Mensal da Dívida \(RMD\) - 2023 - Maio — Tesouro Transparente](#). Acesso em: 20 dez. 2023.

Quadrimestral de Garantias; Relatório Mensal de Garantias Honradas; Relatório de Projeções da Dívida Pública.

Ainda é possível acompanhar a evolução da regra de ouro e consultar os dados referentes aos leilões da DPF. A regra de ouro é um mecanismo previsto no Art. 167, III, da Constituição Federal, para evitar o uso de recursos da dívida para o pagamento de despesas correntes, sendo que, em casos fortuitos, o governo federal solicita autorização para tal ao Congresso Nacional.

Os dados sobre os leilões da DPF serão explicitados a seguir, conforme as informações disponibilizadas pelo Tesouro Nacional.

Relatório Mensal da Dívida (RMD): apresenta informações sobre emissões, resgates, estoque, composição, programa Tesouro Direto, perfil de vencimentos de custo médio da DPF e, ainda, informações sobre a reserva de liquidez e as garantias honradas pela União.

Plano Anual de Financiamento (PAF): seu objetivo é informar sobre os rumos adotados na condução da DPF, fornece análise detalhada do programa de ações do Tesouro nacional, com o conjunto de objetivos, diretrizes e metas na gestão da DPF.

Relatório Anual da Dívida (RAD): apresenta os resultados e os principais avanços no gerenciamento da dívida ao longo do ano anterior, bem como as diretrizes, metas e a evolução das expectativas macroeconômicas para o ano de referência.

Relatório Quadrimestral de Garantias (RQG): apresenta as informações mais relevantes das operações de crédito com garantia da União, que é um dos pilares do regramento fiscal do Brasil para equilíbrio das contas públicas na condução da política fiscal. Visa dar transparência ao fluxo de trabalho de concessões de garantia pela União e o controle e execução de garantias e contragarantias.

Relatório Mensal de Garantias Honradas (RMGH): apresenta mensalmente o montante honrado de garantias e as informações relativas à sua recuperação pela União.

Relatório de Projeções da Dívida Pública: traz projeções para dívida pública brasileira, nos conceitos de Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), para análises de sustentabilidade da dívida e projeções sobre os principais determinantes.

Como se observa, existe uma gama ampla de conceitos, mecanismos e ferramentas engendrados na questão da dívida pública, o que evidencia a complexidade do tema. Nesse sentido, Mendonça (2005) explica:

O tema “dívida pública” tem sido recorrente no debate sobre política econômica, tanto no Brasil como no mundo. Tal interesse não surge por acaso. Trata-se de um condicionante essencial da capacidade de gasto e da

necessidade de geração de receitas para o governo, o que traz implicações para todas as variáveis econômicas relevantes da economia: crescimento, investimento, inflação, juros, câmbio, dentre outras (Mendonça, 2005, p. 23).

No próximo tópico, trataremos sobre as equações da dívida pública a fim de analisarmos sua evolução.

2.4 EQUAÇÕES DA DÍVIDA PÚBLICA

O Estado deve manter a dívida pública sob controle, de forma a diminuir os déficits públicos, privilegiando políticas de estabilização sob aspectos técnicos e políticos e aportadas em questões de classe e poder, as quais precisam ser consideradas na discussão entre Estado e mercado para uma efetiva estabilização de preços, taxa de juros e metas de inflação.

Ainda, o Estado deve intervir com políticas fiscal e monetária no controle da inflação e custos nos pontos de estrangulamento, isto é, na análise da dívida pública pressionando os juros, na relação entre dívida pública e PIB, na relação entre pagamento de juros e dívida pública bruta, em percentuais do PIB, no pagamento de juros da dívida pública, que tem sido maior do que o orçamento de investimento, e no impacto da trajetória da dívida pública.

O Banco Central define a taxa de juros a ser aplicada e o regime de metas de inflação, com as políticas de estabilização no controle desta sem perdas no emprego e na intermediação financeira.

Para Giambiagi e Além (2016) há três restrições que operam e limitam o déficit público e o endividamento. A primeira é o mercado, pois, caso se deixe de honrar os compromissos, ele será hostil e haverá negativa de acesso a novas fontes de financiamento. O segundo é o risco de inflação, uma vez que se o déficit for elevado e não houver como financiá-lo através da colocação de novos títulos, só restará ao governo a emissão monetária, o que pode gerar uma expansão dos meios de pagamento muito superior ao aumento da quantidade de bens e serviços da economia e poderá refletir no nível de preços. Finalmente, a terceira restrição é dada pelo conjunto de instituições em que se insere a implementação da política fiscal, pois cabe esperar que sociedades com economias desenvolvidas, maior nível de bem-estar social, instituições maduras e certa dose de responsabilidade de seus dirigentes, criem mecanismos de contrapeso se o déficit público se mostrar perigosamente elevado.

Muitos países, como os Estados Unidos e Japão, têm a dívida pública muito maior do que a do Brasil, porém, a diferença é que esses países possuem prazos maiores, taxas de juros menores e, principalmente, a credibilidade de que mesmo com o grau de endividamento alto, a

dívida pública será honrada no prazo, na análise sobre mercado, citado no parágrafo anterior, sendo um aspecto relevante e um item indicativo.

Além e Giambiagi (2016) ponderam sobre a evolução da dívida pública ao longo do tempo, com diferentes níveis de superávit ou déficit, a qual pode ser compreendida através de equações. Definindo a dívida líquida do setor público – interna e externa – como D , sem base monetária, enquanto o PIB é expresso em preços médios do período, o valor de D no período t é:

$$D_t = D_{t-1} + J_t - SP_t - S_t \quad (9.1)$$

J = despesa de juros nominais

SP = valor do superávit primário

S = coleta de senhoriagem

$(t - 1)$ = defasagem de um período

A despesa de juros nominais é igual a

$$J_t = D_{t-1} \cdot i \quad (9.2)$$

i = taxa nominal média ponderada

Substituindo as duas equações e dividindo D pelo PIB nominal, definido em função da taxa de crescimento real (q) e da taxa de inflação (π) – ambas constantes para qualquer período de tempo – a relação dívida pública/PIB, a cada período de tempo, é dada por

$$d_t = \frac{d_{t-1} \cdot (1+i)}{[(1+i) \cdot (1+\pi)]^{h-s}} \quad (9.3)$$

h = relações superávit primário/ PIB

s = senhoriagem/ PIB

Ainda, Além e Giambiagi (2016, p. 248-249) ponderam sobre a condição de equilíbrio através da equação:

$$NFSP_t = J_t - SP_t \quad (9.4)$$

J = despesa de juros

SP= superávit primário. As NFSP são financiadas pela variação da dívida – expressa com o símbolo Δ – excluindo base monetária, e pela emissão de moeda, representada pela senhoriagem S:

$$NFSP_t = \Delta D_t + S_t \quad (9.5)$$

Para saber em que condições a relação dívida pública/PIB é constante ao longo do tempo, temos $d_t = d_{t-1}$. A taxa de variação nominal do PIB, função dos parâmetros q e π deve ser igual à taxa de variação nominal da dívida pública, de modo a manter a constância de d .

$$\Delta D_t = y \cdot D_{t-1} \quad (9.6)$$

Substituindo (9.2) em (9.4) e (9.6) em (9.5), igualando (9.4) e (9.5) e dividindo pelo PIB, conclui-se, após alguns algebrismos, que a condição de equilíbrio exigida para que a relação dívida pública/PIB seja estável é que o superávit primário do setor público, expresso como proporção do PIB (h) e dada uma certa relação de senhoriagem/PIB (s), em qualquer período de tempo t , seja igual a

$$h = d \cdot [(i - y) / (1 + y)] - s$$

Essa fórmula mostra que o superávit primário como proporção do PIB para estabilizar a relação dívida/ PIB é uma função direta da relação dívida/PIB e da taxa de juros e uma função inversa do crescimento real da economia.

A seguir, passaremos ao estudo aprofundado sobre os riscos na gestão da dívida pública federal de acordo com o déficit.

2.5 RISCOS NA GESTÃO DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL

Conforme Lanzana (2005), o risco da dívida elevada é que, se o déficit for elevado, o montante de títulos será grande e as taxas de juros serão elevadas para atrair os recursos do setor privado, implicando um necessário crescimento da dívida. Se a dívida (como porcentagem do PIB) crescer, a sociedade pode não estar disposta a adquirir os títulos, porque não dispõe mais de recursos ou porque acredita que o governo não terá condições de honrar os compromissos. Nesse caso, o governo terá duas alternativas: a emissão de moeda, levando a

um processo inflacionário e impondo uma queda real do valor dos títulos e na dívida interna; ou decretar um alongamento compulsório da dívida.

Quadro 5. Principais indicadores de risco da dívida pública usados no Brasil

| Tipo de risco | Indicador | Descrição | Comentários |
|--------------------------|----------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Risco de refinanciamento | Percentual vincendo em 12 meses da DPF | Indica a concentração de curto prazo de vencimentos da dívida. | Uma descrição completa do perfil de maturação da dívida pode ser feita a partir da análise de toda estrutura de vencimentos da DPF (isto é, avaliando-se também a porcentagem da dívida vencenda no médio e no longo prazo). |
| | Prazo Médio da DPF | Indica o período de tempo que, em média, toda a dívida deverá ser paga ou refinanciada. | No Brasil, no cálculo do prazo médio da DPF utiliza-se o valor presente dos fluxos (principal e juros) da dívida como fator de ponderação dos prazos de cada fluxo (conceito de “ <i>duration</i> ”). |
| | Cash- Flow- at-Risk (CFaR) | Indica o aumento máximo que pode ocorrer nos fluxos de pagamento da DPF projetados para um dado período, considerando-se um dado intervalo de confiança (e.g. probabilidade de 95%) | O CFaR e o CaR são indicadores de risco baseados em simulações estocásticas, que têm a vantagem de indicar uma distribuição de probabilidades do valor dos fluxos de pagamentos ou do valor do estoque da dívida. Esse tipo de medida de risco permite estimar perdas para a dívida pública decorrentes de eventos negativos que ocorrem na economia, além de quantificar a probabilidade de tais eventos. |
| Risco de mercado | Composição da DPF | Indica a porcentagem do estoque da dívida por tipo de remuneração (Prefixados, Flutuantes, Índices de Preços e Cambiais). | Os tipos de remuneração que categorizam o estoque da DPF nesse indicador são definidos de acordo com classes de risco que, por sua vez, dependem dos indexadores da dívida. Na DPF há 4 classes: Juros Prefixados, Juros Flutuantes, Indexados à Inflação (Índices de Preços), Atrelados à Taxa de Câmbio (Cambiais). |

| | | |
|---------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Risco de Repactuação (ou risco de taxas de juros) | Indica a parcela da DPF sujeita a aumentos no seu custo devido a flutuações nas taxas de juros no curto prazo. | Corresponde à dívida exposta às flutuações nas taxas de juros, seja porque a dívida deve ser refinanciada (por novas taxas) ou porque a dívida é remunerada por taxas de juros flutuantes (por exemplo: taxa de juros Selic). Assim, o indicador é dado pelo somatório das porcentagens de DPF a vencer em 12 meses e da remunerada por juros flutuantes a vencer após 12 meses. |
| Análise de Sensibilidade da DPF | Indica o aumento no estoque (custo) da dívida devido a uma variação de 1% em determinado indexador (Taxa de juros de curto prazo ou taxa de câmbio). | Trata-se de uma análise que procura responder "O que acontece se determinado choque ocorrer?". Alternativamente, esse indicador pode ser calculado assumindo variação equivalente a um desvio-padrão no indexador de referência. |
| Teste de Estresse | Mede o impacto negativo no estoque (ou no custo) da DPF devido a uma pressão forte e persistente sobre a taxa de juros reais ou sobre a taxa de câmbio | É equivalente à análise de sensibilidade, mas, neste caso, aplica-se um choque equivalente a 3 desvios-padrão da taxa de juros real ou da desvalorização cambial real acumuladas em 12 meses sobre o estoque e composição da DPF. |
| Cost-at-Risk (CaR) | Indica o valor máximo que o estoque da DPF pode atingir ao final de um determinado período (e.g.: 1 ano) para um dado intervalo de confiança (e.g. probabilidade de 95%) | No Brasil, o "é usado para medir a incerteza "cost-at-risk" com relação ao montante de dívida ao final de um período. Apesar de ser definido em termos de estoque, ao invés de custos (juros), essas duas abordagens são diretamente relacionadas, uma vez que, quanto maior o custo, maior o estoque da dívida para um dado resultado primário do governo. |

Fonte: Tesouro Nacional; Brasil (2011).

Segundo o Tesouro Nacional (2021), a emissão de títulos internos é realizada por meio de leilões abertos e competitivos com diversas instituições regularmente registradas no Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), correspondendo a aproximadamente 500 participantes potenciais. O Tesouro Nacional ainda realiza emissões para o Banco Central para

realização de operações relacionadas à condução da política monetária. As emissões externas são os títulos emitidos no mercado internacional.

Em tempo, na CPI da dívida pública de 2009/2010, conforme Fattorelli (2013), uma das questões levantadas foi sobre quem são os credores da dívida pública, ao que o Poder Executivo Federal disse não saber, pois os títulos públicos eram negociados e comprados por instituições financeiras e repassadas no mercado, o que foi fortemente refutado, tendo em vista que não há como se pagar sem saber para quem está se pagando, dessa forma, a referida questão, dentre outras, precisam de esclarecimento. À época, o governo federal alegou que os credores estão protegidos por sigilo, mas questiona-se como há sigilo com recurso público, dado que se o povo brasileiro paga através de seu trabalho essa dívida pública federal, há de se ter conhecimento sobre para quem, por que, para que, onde, como e quando está pagando.

Conforme Albergoni (2015), na classificação da dívida pública por função, a dívida reprodutiva refere-se aos empréstimos que têm por objetivo realizar investimentos de ampliação dos serviços oferecidos à sociedade pelo Estado, tendo como contrapartida escolas, estradas, hospitais e outros. Por outro lado, a dívida de peso morto não traz benefícios à sociedade e seu objetivo é financiar dívidas anteriores. Em relação ao prazo, as dívidas de longo prazo podem ter um prazo definido ou não. Os títulos sem prazo de vencimentos são os perpétuos, que pagam juros anualmente, mas não são resgatáveis, apenas vendáveis. O levantamento de recursos para a liquidação reflete na qualidade do endividamento público, pois o montante da dívida não é tão preocupante para um país quanto os prazos de vencimento. A dívida de longo prazo pode ser considerada como dívida consolidada, enquanto a dívida de curto prazo é chamada de dívida flutuante. Assim, Albergoni (2015) explica:

A qualidade da dívida é analisada quanto ao prazo de vencimento, taxa de juros e proporção do PIB. A proporção da dívida em relação ao PIB indica a capacidade de pagamento da dívida pelo Estado: quanto maior a proporção, maior tende a ser a dificuldade em pagar a dívida. Porém, isoladamente não constitui indicador suficiente para definir a qualidade da dívida. A taxa de juros e o prazo de pagamento dependem da perspectiva que os emprestadores têm da capacidade do governo de pagar a dívida: quanto maior a desconfiança de calote, maior tende a ser a taxa de juros exigida pelos compradores dos títulos e menor o prazo de pagamento (Albergoni, 2015, p. 111).

Conforme Mendonça (2015), a sustentabilidade da dívida é baseada em tamanho, composição e credibilidade. Para analisar o tamanho da dívida, a medida mais utilizada no mundo é a relação dívida pública e PIB. O problema, contudo, está na relação entre receitas e despesas, com as necessidades de financiamento e a credibilidade do governo em relação aos

pagamentos, ponderando que com baixa credibilidade o governo deve oferecer prazos mais curtos e maior rentabilidade. Quanto à sua composição, é constituída por diferentes tipos de títulos no que tange à sua remuneração: prefixados (não tem índice, pois na hora da compra o tomador já sabe quanto o título irá render no prazo acertado); índice de preços (no final do prazo, os títulos são corrigidos por um índice que mede a inflação); câmbio (os títulos são corrigidos pela variação do dólar no período acertado) e; Selic (os títulos são corrigidos pela taxa de juros básica definida pelo Banco Central). A credibilidade é a confiança que os detentores de títulos têm em relação ao cumprimento dos compromissos estabelecidos nesses, tendo em vista que quem tem baixa credibilidade é obrigado a oferecer prazos mais curtos e maior rentabilidade.

Ainda, Mendonça (2015) define as cinco estratégias para tratar a dívida pública, as quais variam conforme a composição de forças que sustentam o governo. São elas:

- 1) Estratégia Ortodoxa: superávit primário elevado; câmbio livre; metas de inflação.
- 2) Estratégia intermediária (Heterodoxia Atenuada): superávit primário mais alto; juros baixos; câmbio desvalorizado.
- 3) Estratégia Intermediária (Heterodoxia Forte): superávit primário menor; juros baixos; câmbio desvalorizado.
- 4) Estratégia Heterodoxa Agressiva: o país é obrigado a romper as regras do jogo porque não tem como pagar; o país decide tomar uma atitude radical ou porque julga melhor antecipar-se a problemas futuros ou porque essa é uma opção política incluída na pauta ideológica do governo.
- 5) Componente político: propensão ao endividamento: quanto maior a expectativa de reeleição, menor a tendência do governante a endividar mais; controle fiscal: quanto mais fraco o governo, quanto maior a dispersão dos núcleos de poder, maior a tendência ao relaxamento fiscal.

Todas essas estratégias têm que ser definidas com olhar econômico e político, tendo em vista que uma atitude pode ocasionar reflexos na economia como um todo. Nesse contexto, a análise política deve focalizar a conjuntura do momento. Pode-se adotar uma estratégia que beneficiaria o país em determinado momento, mas que teria reflexos em outras áreas da economia, analisando-se que, teoricamente, poderia haver reflexos tais, e que na economia do cotidiano poderia ter outros reflexos e impactos, trazendo implicações sobre o desenvolvimento econômico e social, sobre a inflação, a taxa de juros e o câmbio.

Nesse cenário, torna-se importante também discutir a sustentabilidade da dívida pública, a composição e o custo desta. Para Vasconcelos (2011), na equivalência ricardiana o governo enfrenta restrição orçamentária, se houver déficit fiscal, ele será solvente se pode, em

períodos futuros, gerar um superávit equivalente. Se as políticas fiscal e monetária são consequentes, cumpre a equivalência ricardiana ou que o governo está seguindo uma política fiscal sustentável. Se ocorrer o inverso, a política fiscal não é sustentável.

O Poder Executivo Federal tem que tomar medidas para manter a dívida pública federal dentro de patamares aceitáveis em relação ao percentual do PIB, ou seja, deve fazer a sustentabilidade de modo a investir e trazer o desenvolvimento econômico e social com medidas econômicas de austeridade.

Dessa forma, a política fiscal deve visar ao ajuste fiscal e praticar gastos rígidos, no ajuste das contas primárias do governo federal, analisando o contingenciamento de despesas, para fazer frente aos investimentos públicos e honrar o pagamento da dívida pública federal.

Quadro 6. Opções para a política fiscal

| Crescimento/ Dívida | Dívida baixa | Dívida elevada |
|--------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Acima do potencial | Contração fiscal (redução de despesas, aumento de receitas) | Contração fiscal (redução de despesas, aumento de receitas) |
| Abaixo do potencial | Expansão fiscal (aumento de investimentos, desonerações para as famílias mais pobres) | Expansão de gastos produtivos; contração de gastos improdutivo e ajuste com foco de longo prazo das despesas e receitas |

Fonte: Pires (2019, p. 10).

Conforme Pires (2019), a reforma das regras fiscais brasileiras deve focar a estabilização dos ciclos econômicos e aperfeiçoar o controle sobre o gasto, uma vez que existem condições favoráveis para uma rodada de estímulos fiscais focado nos investimentos. Nesse contexto, poderá fazer ajustes fiscais de modo a realizar a sustentabilidade da dívida pública federal e elaborar medidas econômicas em prol dos investimentos.

Para discutir sobre a evolução da dívida pública no Brasil, se faz necessária uma avaliação econômica que reflita sobre a capacidade de pagamento. O parâmetro para avaliar a dívida pública federal é o Produto Interno Bruto (PIB), que é o *crossover* mais utilizado no mundo, na alavancagem do governo. O que faz reduzir a relação dívida/PIB é o elevado superávit financeiro, o crescimento do PIB e a formação do estoque da dívida determinada pela NFSP.

2.6 DÍVIDA PÚBLICA E A RETIRADA DE RECURSOS DA CLASSE TRABALHADORA

Atualmente, o estoque da dívida pública federal se encontra em níveis exorbitantes, o qual a população brasileira não sabe para quem está pagando, pois os credores são considerados uma informação sigilosa. O governo federal envia o recurso para o Ministério da Economia, que repassa para o Tesouro Nacional, que, por sua vez, repassa para a B3, uma bolsa de valores diferenciada.

Podemos averiguar que, do montante total da dívida pública, quase nada foi para investimento, segundo o Tribunal de Contas da União (TCU)⁴. Dessa forma, a ACD luta pela auditoria cidadã da dívida pública, ponderando uma investigação total e não somente contábil. Não obstante, a auditoria é a ferramenta que mostra a corrupção no âmbito da política pública, e, por isso, precisa ter a participação social.

Outra discussão central, mas que se encontra com trâmite estagnado no Congresso Nacional, é a Reforma Administrativa, tão defendida pelo ex-ministro da Economia do governo Bolsonaro, Paulo Guedes. Em suma, um ataque aos servidores públicos federais que perderiam seus direitos conquistados com tantas lutas.

Nesta tese verifica-se a análise sobre a ACD na discussão sobre a dívida pública. Para isso, analisamos os impactos desta sobre a política social e a tendência neoliberal desta em tempos de crise do capital. Além disso, procedemos à análise do perfil do Estado e de seus determinantes, na visão do mercado capitalista, na promoção do desenvolvimento econômico e social, bem como dos determinantes do papel do Estado no processo de industrialização, na segurança nacional, na revolução tecnológica, na regulação do mercado competitivo e nos conflitos.

Em contraste com a visão do Estado protecionista, com mudanças nas configurações sociais e econômicas, onde as Constituições são as leis fundamentais de um país, destaca-se que a auditoria da dívida pública também está prevista na Constituição Federal de 1988, no Art. 26 do ADCT, prevendo a realização da auditoria da dívida externa, o que nunca aconteceu. É preciso saber quais são os impeditivos para tal intento. Um deles, sabe-se, é a questão do endividamento público, mais especificamente a da dívida pública federal.

Necessário se faz criar instrumentos para popularizar o debate e demonstrar o impacto na vida da população brasileira, demonstrar a razão da dívida pública federal ser um problema no Brasil, por remunerar o capital e criar impactos sociais, tendo em vista que não é a sua

⁴ Fonte: Auditoria Cidadã da Dívida. Disponível em: [TCU afirma que dívida não serviu para investimento no país](#). Publicado em: 16 jul. 2019. Acesso em: 10 ago. 2023.

natureza, mas o seu destino. A isso a ACD se propõe, trazer conhecimento popular sobre para que o recurso foi utilizado e o que foi feito dele, de modo a demonstrar as ações no Parlamento e, assim, cobrar do Estado satisfações sobre despesas com saúde, educação, segurança, saneamento, habitação e programas sociais.

A ACD analisa a dívida pública de forma transparente para a população que não entende dos termos específicos da economia. Essa instituição tenta esclarecer que a dívida interna é a dívida em que o Tesouro Nacional emite títulos públicos se comprometendo a devolver o valor com juros em um determinado prazo. O Tesouro Nacional emite os títulos e passa para o Banco Central que leiloa os mesmos, em que podem participar somente os *dealers*, os quais variam a cada seis meses, seguindo definições da portaria interna do Ministério da Economia e do Banco Central.

Referenda-se que a população brasileira é a mais prejudicada pelo endividamento público, tendo em vista que o governo destina quase 50% do orçamento para pagar juros e amortizações, segundo dados de Fattorelli (2013) baseados no orçamento público federal executado. A dívida pública está no centro do fator impeditivo do crescimento, mesmo com muitos economistas clássicos e neoclássicos afirmando que a dívida pública foi um fator de impulsionamento da economia. No Brasil, esse instrumento da dívida pública se tornou um mecanismo de retirada de recurso, de especulação financeira e de remuneração do setor financeiro.

A emissão de títulos públicos, como exposto anteriormente, é uma das principais formas de captação de recursos, sendo a negociação feita com instituições financeiras, onde o Tesouro Nacional divulga, de seis em seis meses a lista de *dealers*, cuja maioria é de bancos e instituições financeiras internacionais. Sendo os credores: instituições financeiras, fundo de investimento, previdência, não residentes, governo, seguradoras e outros. Esses títulos são divididos em Notas do Tesouro Nacional (NTN) e Letras Financeiras do Tesouro (LFT). Em relação à dívida mobiliária ou contratual externa, esta contempla títulos globais, *global bonds e eurobonds*.

Na contemporaneidade, vivemos a reestruturação produtiva dos capitais, a investida do neoliberalismo e do setor especulativo, com concentração de renda e uma intensa e constante luta não para conquistar novos direitos, mas para permanecer com os direitos conquistados com tantos embates.

A ACD alega que o endividamento público, mais especificamente a dívida pública, não trouxe benefícios para o país, apenas transferiu recurso público para o setor privado, e quem se beneficiou foi o sistema bancário, sendo esse mecanismo denominado pela instituição de “Sistema da Dívida” pública. O que prejudicou a classe trabalhadora pela ausência de serviços

em saúde, educação, segurança, saneamento e habitação e o país se curvou aos interesses do capital e do neoliberalismo. O sistema de remuneração dos rentistas, descrito por Marx (1846), nada dá de produtivo, porque os títulos públicos são remunerados pelas altas taxas de juros, com lucros sem retorno produtivo. Assim, a ACD (2019) aponta:

O Sistema da Dívida no Brasil implica na constante tomada de novos empréstimos para o pagamento de dívidas anteriores ilegítimas, que caso fossem auditadas e anuladas, permitiriam o direcionamento de tais empréstimos para investimentos produtivos que, com taxas de juros zero ou negativas (assim como em outros países que não remuneram a sobra de caixa dos bancos) aumentariam o nível da atividade econômica, gerando mais renda e tributos. Desta forma, geraria-se a capacidade de pagamento das dívidas legítimas, permitindo o direcionamento dos novos empréstimos para mais investimentos produtivos, em um círculo virtuoso de renda e emprego. Assim, o atual Sistema da Dívida implica na eterna dependência de empréstimos para o pagamento da própria dívida ilegítima, gerada por mecanismos sem contrapartida alguma, condenando nosso país ao atraso, à dependência de tecnologia estrangeira, à falta de empregos etc. (ACD, 2019, p. 3).

Os estudos desta instituição têm levado à tona o esquema das instituições financeiras, por isso tem sofrido ataques, com argumentos neoliberais. Como dito anteriormente, a auditoria da dívida está prevista na CF/88 e a ACD tem como slogan auditar a dívida pública para interromper os mecanismos fraudulentos e destinar mais recursos para a área social. Os economistas críticos também alegam que a ACD defende o calote da dívida, sendo desmistificada pela defesa da auditoria.

Assim, tem-se pagado a dívida pública de diversas formas, com os recursos da área social, a retirada de direitos sociais, a perda do patrimônio público pelas privatizações e nova dívida e com a emissão de títulos públicos.

A maior vitória da instituição foi demonstrar onde está o rombo no orçamento federal e a rolagem da dívida. O ponto nevrálgico é em relação aos dados orçamentários, que demonstram o pagamento com juros e amortização da dívida, e os economistas críticos não contabilizam isso porque justificam que há a emissão de novos títulos para o pagamento da dívida.

Outra falácia é que o governo Lula acabou com a dívida externa, tendo em vista que, para tanto, foram emitidos títulos da dívida interna com juros maiores ainda, em condições mais onerosas. Na CPI da dívida pública também foram solicitados os credores ao Tesouro Nacional que informou que havia um sigilo bancário, embora o cidadão brasileiro que paga a conta, deveria saber para quem está pagando; além disso, na mesma ocasião, alegou-se que a dívida pública não precisa ser auditada, uma vez que o Tribunal de Contas da União e outros órgãos já realizam a auditoria, o que é uma inverdade.

A dívida pública federal sempre foi ascendente, em todos os períodos governamentais, nunca foi auditada, por isso a necessidade de dar transparência, publicização, divulgação clara dos dados e realizar uma auditoria cidadã para reduzi-la e, no futuro, extingui-la.

Para Lagemann (2015), as formas de redução/extinção da dívida são: a) geração de superávit operacional; b) política inflacionária para reduzir o valor real da dívida; c) tributação sobre capital (eliminação com uma penada, de parte da dívida): imposto, aplicado uma única vez, sobre todas as riquezas e; d) conversão forçada: redução involuntária de juros ou principal da dívida pública.

A seguir, passaremos ao enfoque do controle social, outro lema da ACD, na transparência e publicização dos gastos públicos e da dívida pública federal.

2.7 CONTROLE SOCIAL DOS GASTOS PÚBLICOS E A DÍVIDA SOCIAL

Desde os períodos colonial, do Império e da República, a dívida pública não foi auditada, ocorrendo tão somente a CPI 2009/2010, como citado anteriormente. Assim, este estudo enfoca a importância do controle social, transparência e publicização da dívida pública federal, destacando as ações da ACD empenhadas nesse sentido, de modo a levar ao conhecimento público o que esta denomina de “sistema da dívida pública”, isto é, o endividamento sem contrapartida, buscando o apoio popular para realização de uma auditoria cidadã da dívida pública federal.

O termo controle social, conforme Bugarin (2003), significa uma particularização da função de controle entendida como a atuação de grupos sociais no controle da execução das ações governamentais e da administração dos gestores públicos. É a reflexão sobre o controle social da ação governamental, pois exige a inclusão de temas bastante complexos, como Estado, sociedade civil, mercado e suas relações. É na dinâmica da relação Estado e sociedade que se têm desenhado formas diferenciadas de organização social e econômica, um espaço para o surgimento da manifestação de controle social.

Ademais, segundo Touraine (2011), os movimentos sociais de comportamentos coletivos, no conjunto de orientações culturais, contestam o modelo de controle e de utilização social dos valores existentes. Na sociedade contemporânea, os movimentos sociais começaram a se constituir independentemente das ações políticas de lutas pelo poder do Estado, e as questões centrais desses movimentos passaram a se concentrar em reivindicações válidas a partir de um ponto de vista do coletivo.

No controle das ações governamentais, a ACD baseia-se na Constituição Federal de 1988, que prevê a auditoria da dívida pública no artigo 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que trata sobre a soberania do país, da dignidade da pessoa humana e de outros aspectos inseridos na Constituição Federal, através de uma comissão mista do Congresso Nacional com auxílio do Tribunal de Contas da União.

O controle social propicia a interação entre Estado e sociedade nos processos econômicos e sociais, com cidadania e responsabilização, permitindo o envolvimento da população brasileira no controle dos gastos governamentais, possibilitando denunciar corrupção e fraudes e pressionar por direitos.

Assim, destaca-se a importância da participação popular no controle dos gastos públicos no Brasil e a busca pela auditoria cidadã da dívida pública federal com envolvimento da sociedade. Nesse sentido a ACD inclina sua ampla atuação, cuja credibilidade no trabalho é reconhecida no Congresso Nacional e é estendida a todos os seus núcleos espalhados pelo país, cada qual com suas ações, publicações, estudos, seminários e lutas em prol não somente da auditoria cidadã da dívida pública, mas também da luta por direitos.

Outra forma de participação popular é o Orçamento Participativo para tomada de decisões políticas, desde a escolha dos investimentos públicos, até discussão sobre o fundo público e o financiamento das políticas sociais.

Segundo Behring e Boschetti (2008), o Fundo Público, que é o financiamento e a alocação de recursos para as políticas sociais, mais especificamente para a Seguridade Social, tende a ser “pró-cíclico e regressivo”, ao invés de se construir anticíclico, conforme o padrão keynesiano, permitindo a existência de mecanismos compensatórios que não alteram profundamente a estrutura das desigualdades sociais. O orçamento da Seguridade Social, assim como o das demais políticas sociais, tem significado no âmbito da política macroeconômica, onde os recursos permanecem extremamente concentrados e centralizados. Também há concentração na alocação dos recursos nos serviços da dívida pública – juros, encargos e amortizações –, rubrica com destinação sempre maior do que todo o recurso da Seguridade Social e para as políticas sociais. Conforme explicam Behring e Boschetti (2008):

O aumento da arrecadação tributária, contudo, não reverteu em aumento significativo de recursos para as políticas sociais de modo geral e para a seguridade social especificamente. Recursos da seguridade social são apropriados anualmente pelo Governo Federal por meio da Desvinculação das Receitas da União (DRU), com vistas à composição do superávit primário e pagamento de juros da dívida. Esse mecanismo de manipulação orçamentária, que transfere recursos do orçamento da seguridade social para o orçamento fiscal, tem sido nefasto, pois permite a transferência de recursos públicos

crescentes para o mercado financeiro, por meio do pagamento de serviços da dívida pública (Behring; Boschetti, 2008, p, 166).

O governo federal brasileiro sempre realizou contingenciamentos e travas no orçamento, mas para a dívida pública federal nunca houve limites, nem para emissão de títulos públicos, nem para as taxas de juros, que, como citado anteriormente, são as mais altas do mundo, tendo em vista que em vários países há um limite. Como exemplo de contingenciamento podemos citar o teto de gastos, onde os investimentos foram congelados, mas não os pagamentos da dívida pública.

No próximo capítulo trataremos a respeito das ações da ACD sobre a dívida pública no Brasil, com projeções desta enfocando o déficit público, a relação dívida/ PIB, a desmistificação da dívida pública federal, a rolagem da dívida e a trajetória da instituição no governo Fernando Henrique Cardoso, no período de 1994-2002. A análise buscará verificar a variação dos ajustes patrimoniais, os planos de estabilização da economia, o Plano Real, as privatizações, a crise fiscal, as Necessidades de Financiamento do Setor Público, o acordo monetário com o Fundo Monetário Internacional, o sistema de metas de inflação e as seguintes reformas: fim dos monopólios; o saneamento do sistema financeiro; a reforma da Previdência Social e; a renegociação das dívidas estaduais. Adicionalmente, serão analisadas as políticas sociais no governo FHC, com a expansão da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), o Bolsa-Escola, o Bolsa-Renda e o Auxílio-Gás, sempre observando a atuação da ACD no período.

CAPÍTULO III – A EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL NO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, AS AÇÕES DA ACD E A AUDITORIA GOVERNAMENTAL⁵

Esta tese busca analisar o comportamento da ACD em todos os governos desde a sua fundação, identificando, nesses vinte e quatro anos de atuação, quais foram as medidas tomadas em cada um deles, se a instituição atuou mais fortemente em algum governo específico e se houve o enrijecimento sobre a dívida pública federal.

Este capítulo narra a evolução da dívida pública federal no governo FHC, sendo este recorte temporal o marco inicial das atividades da ACD, de forma a empenhar um estudo aprofundado sobre a dívida pública federal e as ações da ACD nesse governo. Para isso, analisamos as políticas econômicas, monetárias e fiscais do referido governo, identificando quais foram as mudanças e medidas econômicas tomadas e, além de comparar os governos de direita e de esquerda e verificar a austeridade da dívida pública federal, de modo a verificar as razões da dívida pública federal ter aumentado no governo FHC.

No governo Dilma Rousseff, a dívida pública federal diminuiu, no governo Michel Temer a dívida pública registrou alta novamente, mas destaca-se que até esses governos a dívida pública estava em torno de R\$ 3 trilhões, diferentemente da atualidade. Segundo a ACD (2016), no governo Dilma Rousseff o Congresso Nacional autorizou a auditoria da dívida, sendo necessário apenas o governo federal autorizar a abertura das contas, contudo, foi vetado pela ex-presidente.

O assunto da dívida pública chama atenção pelo desequilíbrio fiscal dos governos e pela falta de uma política monetária eficaz, o que aumenta ainda mais o grau de endividamento público e destaca a má gestão da dívida pública federal. Tendo isso em vista, iremos discutir sobre o posicionamento da ACD durante esses governos.

Para tal, primeiramente analisamos a dívida pública no governo FHC, com o programa de salvamento de bancos, o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro (PROER) e o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES).

⁵ Este capítulo originou o trabalho *Auditoria cidadã da dívida pública: análises do endividamento público no Governo Fernando Henrique Cardoso* (Shimizu, 2024), apresentado no VII Seminário Internacional de Política Social, em 3 jul. 2024. O artigo será publicado nos anais do evento, atualmente no prelo, e estará disponível em: [7º Seminário Internacional em Política Social \(SIPS\) - Início \(unb.br\)](https://www.unb.br/sips).

3.1 ESTABILIZAÇÃO, DÉFICIT PÚBLICO E REFORMAS NO GOVERNO FHC

Este tópico versa sobre o endividamento público brasileiro e a necessidade de financiamento do setor público, a gestão da dívida pública federal e o gerenciamento adotado pelo Ministério da Fazenda e pelo Tesouro Nacional no período aludido, de forma a averiguar o comportamento da dívida pública federal no governo FHC e as ações da ACD.

O objetivo deste capítulo é analisar a trajetória da relação dívida pública/PIB no governo FHC, bem como compreender a atuação da ACD nesse governo, a partir do Plano Real. Lançado em 1994, o referido Plano foi uma política econômica de estabilização que, com a adoção de uma nova moeda para controlar a inflação e resgatar o poder de compra acabou com a remarcação constante de preços e diminuiu a desigualdade social vigente. O Plano Real garantiu o equilíbrio fiscal, a melhoria do sistema financeiro e, principalmente, garantiu a segurança econômica.

A relação dívida pública/PIB aumentou de forma contínua, o que se evidencia na análise sobre a evolução do quadro fiscal, destacando-se a exigência, por parte dos órgãos credores da dívida, de alcançar o superávit primário e de realizar as privatizações. Eis que, no panorama da evolução do quadro fiscal, analisamos também as Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP), o aumento da despesa ao longo desse governo, o aumento dos benefícios previdenciários do INSS, os gastos sociais com os programas sociais e as despesas assistenciais previstas na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).

Importante destacar o cenário econômico e político no governo que antecedeu ao FHC, o governo Collor, que foi de forte instabilidade e com grande inflação. Para contornar esse cenário, o Plano Real operou como um fator de estabilização, no que foi bem sucedido, trazendo continuidade econômica e confiança internacional. Entretanto, trouxe também o crescimento da dívida pública federal e riscos para a política econômica brasileira. Sobre isso, Lanzana (2005) explica:

No Brasil, desde a implantação do Plano Real, verificou-se um crescimento expressivo da dívida interna. A dívida, que representava 29% do PIB em 1994, superou a casa dos 50% no início de 1999, e continuou se elevando até 2003, levando à crescente especulação sobre a possibilidade de um “calote”. Isso ocorre porque, diante da sensação de alongamento compulsório da dívida, os proprietários do capital financeiro procuram refugiar-se em ativos atrelados ao dólar (o próprio dólar ou títulos externos), pressionando o mercado de câmbio. Esse quadro explica por que o acordo com o FMI deu total relevância ao ajuste fiscal e à estabilização da relação dívida pública/PIB (Lanzana, 2005, p. 47).

Segundo Giambiagi (2016), FHC fez opções na economia e sua meta era vencer a inflação, e que antes do Plano Real já houvera cinco planos frustrados de estabilização: Cruzado (1986), Bresser (1987), Verão (1989), Color I (1990) e Collor II (1991). O primeiro governo FHC foi marcado pela estabilização econômica, a expansão do PIB em 11% em relação ao ano anterior e pelo crescimento da demanda agregada, entretanto, com a redução da entrada de capitais associada ao ambiente externo, as reservas internacionais do Brasil começaram a cair.

O Real foi uma experiência bem-sucedida e, com a pressão inflacionária, a economia superaquecida e com uma deterioração do balanço de pagamentos, as autoridades reagiram com um conjunto de medidas que incluía uma desvalorização controlada de 6% em relação à taxa de câmbio e o Banco Central passou a administrar um esquema de microdesvalorizações, com movimentos ínfimos de uma banda cambial com piso e teto muito próximos.

Ainda, segundo Giambiagi (2016), tivemos uma alta taxa de juros nominal de 4,3%, aumentando o custo de carregar divisas. A crise fiscal do governo FHC foi caracterizada, sumariamente, por um déficit primário do setor público consolidado, um déficit (nominal) de 6% do PIB e por uma dívida pública crescente. O desgaste da âncora cambial como instrumento da política monetária trouxe deterioração da conta corrente e gerou passivos externos. Além disso, a necessidade de compensar o déficit externo, mediante a entrada de capitais que se sentissem atraídos pelas elevadas taxas de juros oferecidas pelo mercado, passou a gerar despesa financeira. Isso pressionou as contas públicas e contribuiu para piorar a trajetória da relação dívida pública/PIB.

Fernando Henrique Cardoso conseguiu implantar o Plano Real quando ainda era Ministro da Fazenda. Estabilizou a economia, que vinha de uma alta inflação durante o governo Collor, com remarcação diária de preços, afetando o país como um todo. A implantação do Real foi considerada uma grande vitória, todavia, trouxe endividamento público, aumento da dívida pública federal e o agravamento da relação dívida pública/PIB, como citado anteriormente. Destaca-se que essa relação, mesmo sendo alta, não impõe grandes condicionantes. Por exemplo, nos Estados Unidos a relação dívida pública/PIB é alta, mas o país tem uma alta arrecadação de impostos.

O Plano Brady, de 1989, conforme dados da ACD (2021), foi aplicado em mais de 20 países. Houve a troca de títulos da dívida externa contratual por títulos Brady, títulos valorizados, todavia podres, que foram transformados em dívida interna, com juros de até quase 50% ao ano, e aceitos como moeda em privatizações. Houve, então, a reestruturação da dívida em 32 países, o que no Brasil teve início em 1992, com privatizações utilizando os títulos Brady.

Este Plano foi considerado essencial para o plano de estabilização de FHC, conforme aponta Giambiagi (2016):

As mudanças mais importantes, que ficaram como herança para o futuro, dos oito anos de gestão de FHC foram:

- i. Privatização.
- ii. Fim dos monopólios estatais nos setores de petróleo e telecomunicações.
- iii. Mudança no tratamento do capital estrangeiro.
- iv. Saneamento do sistema financeiro.
- v. Reforma (parcial) da Previdência Social.
- vi. Renegociação das dívidas estaduais.
- vii. Aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).
- viii. Ajuste fiscal, a partir de 1999.
- ix. Criação de uma série de agências reguladoras de serviços de utilidade pública.
- x. Estabelecimento do sistema de metas de inflação como modelo de política monetária.

(Giambiagi, 2016, p. 181).

As privatizações foram acirradas nesse governo, em um processo iniciado no governo Collor e que prosseguiu no governo FHC. Como o recurso dessas privatizações era destinado ao pagamento da dívida pública, várias empresas públicas consideradas lucrativas foram privatizadas, segundo Rodrigues e Jurgenfeld (2019), dentre elas, empresas estatais como a Companhia Vale do Rio Doce, Telebrás e outras tantas.

Na concepção de Fadul (1997), a privatização comporta imprecisões e ambiguidades, sobretudo quando é confundida com delegação, parceria e terceirização. É uma questão que também entra no debate ideológico, com defensores da presença do Estado em certos setores e por partidários da iniciativa privada, nas situações que envolvem setor público, setor privado e serviços públicos. O quadro abaixo detalha a diferenciação entre os modelos de gestão dos serviços públicos.

Quadro 7. Modelos de gestão de serviços públicos

| Iniciativa | Pública | | | Privada | |
|-------------------|-----------------------|---------------------------------|--------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|---------------------------------------------------|
| Produção | Pública | Privada | | Pública | Privada |
| Mercado | Monopólio público | Monopólio permanente | Monopólio temporário ou concorrência periódica | Concorrência entre monopólios públicos | Concorrência permanente (mas pode ser imperfeita) |
| Modo de gestão | Gestão direta | Gestão indireta | Gestão delegada | Não significativo | Gestão privada |
| Forma jurídica | Administração pública | Empresa pública, SEM, autarquia | concessão, permissão, licitação, contrato de prestação de serviços | Vendas residuais das administrações | Privatização do serviço |
| Forma de controle | Pública | Pública | Pública | Não significativo | leis de mercado |

Fonte: Fadul (1997, p. 59).

As privatizações foram defendidas como uma forma de reduzir o déficit público sem a necessidade de emissão de moeda ou dívida pública. Em outros países o recurso das privatizações é destinado ao pagamento de despesas correntes, já na América Latina, prioritariamente, a receita das privatizações é destinada para o pagamento da dívida pública. Pinheiro e Landau (1995), apontam que, na privatização, uma das características mais notáveis do Programa Nacional de Desestatização (PND) é a aceitação de títulos da dívida de médio e longo prazos das estatais e do setor público como moeda de pagamento na compra das empresas e alguns papéis da dívida externa, haja vista que todos esses títulos foram aceitos pelo valor de face. As dívidas utilizadas foram: as dívidas securitizadas da União; as debêntures da Siderurgia Brasileira S.A (Siderbrás); os certificados de privatização; as obrigações do Fundo Nacional de Desenvolvimento; os títulos da dívida agrária; as letras hipotecárias da Caixa Econômica Federal e; os títulos da dívida externa.

Tabela 1. Privatizações do primeiro governo FHC

| Empresa privatizada | Valor da venda (em US\$ milhões) |
|-----------------------------------------------------------|----------------------------------|
| Sistema Telebrás | 22.000,00 |
| CVRD | 3.298,90 |
| Light Serviços de Eletricidade S.A. | 2.356,90 |
| Rede Ferroviária Federal S.A. Malha Sudeste | 888,9 |
| Centrais Geradoras do Sul do Brasil S.A. (Gerasul) | 879,48 |
| Espírito Santo Centrais Elétricas S.A. (Escelsa) | 399,932 |
| Rede Ferroviária Federal S.A. Malha Centro-Leste | 316,9 |
| Companhia Petroquímica do Nordeste (Copene) | 270,444 |
| Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp - Tecon 1) | 251,1 |
| Banco Meridional do Brasil | 240,1 |
| Rede Ferroviária Federal S.A. Malha Sul | 216,6 |
| Salgema Indústrias Químicas S.A. | 139,213 |
| Companhia Petroquímica de Camaçari (CPC) | 99,564 |
| Polibrasil S.A. Ind. e Com. | 99,4 |
| Porto de Sepetiba | 92,96 |
| Polipropileno S.A. | 81,2 |
| Pronor S.A. | 63,452 |
| Rede Ferroviária Federal S.A. Malha Oeste | 62,36 |
| Companhia Brasileira de Poliuretanos (CBP) | 36 |
| Terminal Roll-On Roll-off do Porto de Rio de Janeiro | 31,56 |
| Nitrocarbono S.A. | 29,55 |
| Rede Ferroviária Federal S.A. Malha Tereza Cristina | 18,51 |
| Estireno do Nordeste S.A. | 16,6 |
| Rede Ferroviária Federal S.A. Malha Nordeste | 15,8 |
| Malha Paulista (antiga Fepasa) | 15,8 |
| Cais de Paul | 15,8 |
| Deten Química S.A. | 12,1 |
| Cais de Capuaba | 10,71 |
| Porto de Angra dos Reis | 9,36 |
| Koppol Films S.A. | 3,1 |

| | |
|--------------------------------------|----------|
| Companhia Química do Recôncavo (CQR) | 1,708 |
| Total | 31.974,0 |

Fonte: Rodrigues e Jurgenfeld (2019, p. 411).

A tabela acima demonstra as empresas públicas privatizadas no primeiro governo FHC, totalizando 31 empresas desestatizadas e arrecadação de US\$ 31,9 bilhões. Neste cenário, destaca-se que a privatização da Telebrás ocorreu, majoritariamente, por meio de capital estrangeiro, e que a Companhia Vale do Rio Doce alcançou US\$ 3,3 bilhões (Rodrigues; Jurgenfeld, 2019)

Para Giambiagi (2016), as privatizações, na gestão FHC, caracterizaram-se pela venda de empresas prestadoras de serviços públicos nas áreas de telecomunicações e energia, tendo como razões as descritas no artigo 1º da Lei nº 8.031, de abril de 1990. Conforme o Programa Nacional de Desestatização (PND), um dos objetivos fundamentais era o de contribuir para a redução da dívida pública. Tendo em vista que o primeiro governo FHC foi marcado por um déficit primário nas contas públicas e por déficits em conta corrente, e que a privatização era funcional à política econômica, pois permitia que os elevados déficits públicos do período não pressionassem mais ainda a dívida pública, esta foi favoravelmente afetada, no sentido de que, sem a privatização, ela seria maior ainda.

Abaixo apresentamos uma tabela demonstrando os resultados da privatização por período presidencial, com foco nos dois governos FHC.

Tabela 2. Resultados da Privatização por Período Presidencial e Tipo de Moeda (em US\$ milhões)

| Período | Número de Empresas | Ingressos em Dinheiro | Ingressos Totais | % em dinheiro |
|----------------------|--------------------|-----------------------|------------------|----------------|
| 1981 – 1984 | 20 | Sem informação | 188,51 | Sem informação |
| 1985 – 1989 | 18 | Sem informação | 548,3 | Sem informação |
| 1990 – 1992 | 18 | 4.015,00 | 5.371,00 | 74,7 |
| 1993 – 1994 | 15 | 4.593,00 | 11.096,00 | 41,4 |
| 1995 - 1998 (PND) | 30 | 11.033,00 | 16.938,00 | 65,1 |
| 1998 (Teles) | - | 26.557,00 | 28.682,00 | 92,6 |
| Total 1981 – 1989 | 38 | Sem informação | 736,81 | Sem informação |
| Total 1990 – 1998 | 63 | 46.198,00 | 63.087,00 | 74,4 |

Fonte: Couto; Abrucio (2003, p. 11).

Conforme tabela acima, podemos destacar que houve várias privatizações, com ingresso de recursos, mas ressaltamos que a dívida pública não diminuiu no mesmo patamar, com a renegociação de dívidas no federalismo, com a elevação da taxa de juros, o instrumento de desvinculação de receitas da União (DRU), o auxílio aos bancos estaduais e, ainda, a promoção do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER) e o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES).

Por outro lado, Fattorelli (2013), coordenadora nacional da ACD, destaca que o PROER e o PROES foram programas de salvamento bancário, no âmbito federal, sendo que este último representou a privatização dos bancos estaduais. O resultado desses programas foi a transferência direta de recursos públicos para bancos, com geração de dívidas para os setores públicos nacional e estadual. O custo do PROER foi de 40 bilhões de dólares e do PROES foi de 69 bilhões de dólares.

Desta forma, conforme a ACD (2016), as privatizações não trouxeram vantagens para o país, pois as empresas estatais privatizadas eram lucrativas e o país se rendeu às exigências do neoliberalismo, quais sejam, a retirada de direitos sociais e as privatizações. Sendo o maior beneficiário o capitalismo estrangeiro, destaca-se que não houve no país a exigência de manutenção dos empregos e de garantia de direitos, de adquirir produtos nacionais e ainda houve a grande exploração do ecossistema e do bioma brasileiros.

O governo FHC foi marcado pelas privatizações, tendo privatizado mais de 100 empresas estatais, dentre as quais destacam-se: Vale do Rio Doce, Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel), Companhia Siderúrgica Nacional, Banco do Estado de São Paulo (Banespa), Telebrás, Banco Real, Banco do Amazonas, Bamerindus, Banco de Goiás, Petroquímica União S.A, Bandeirante Energia, Eletropaulo, Light e Gerasul.

Essas empresas estatais eram lucrativas e foram privatizadas por valores inferiores ao seu valor de face e, segundo Fattorelli (2013), algumas receberam vultuosos investimentos do governo federal antes da privatização, enquanto outras foram privatizadas e rendiam muito mais do que o valor arrecadado e, ainda, outras foram negociadas por títulos da dívida pública. Importante salientar que mesmo com tantas empresas estatais privatizadas, ainda assim, a dívida pública dobrou.

Em relação aos bancos estaduais, estes foram privatizados, mas suas dívidas ficaram para os Estados, que ainda tiveram que arcar com as despesas trabalhistas dos funcionários demitidos. Muitos Estados ainda pagam as dívidas desses bancos até os dias de hoje. Segundo Pinheiro (1999):

Quando o presidente Fernando Henrique Cardoso tomou posse, em janeiro de 1995, esperava-se rápida e substantiva aceleração da privatização, superando a posição ambígua com relação a essa reforma que prevaleceu durante o governo Itamar Franco. O ano se encerrou, contudo, sem que essa aceleração se materializasse ou que houvesse uma afirmação pública de compromisso com a significativa ampliação do programa. De fato, havia dúvidas se as reformas constitucionais aprovadas nesse ano – acabando com os monopólios públicos de petróleo, gás e telecomunicações – desaguariam na venda de estatais ou se serviriam apenas para permitir novos investimentos privados nesses setores. Essa situação refletia-se também na falta de maior compromisso público com a venda da Companhia Vale do Rio Doce, uma mineradora cuja privatização dispensava o estabelecimento do complexo aparato regulatório que precisava ser criado para outras grandes estatais (Pinheiro, 1999, p. 149).

Por outro lado, a ACD alega que as privatizações foram engendradas para perda do patrimônio público, posto que várias empresas estatais doravante lucrativas foram privatizadas, citando como exemplo a empresa Vale do Rio Doce, a maior empresa mineradora do planeta, que era e ainda é lucrativa e que foi privatizada, vendida para o capital estrangeiro, e o país teve, como resultado, os crimes de Brumadinho e Mariana. Assim, a ACD publicizou o sistema da dívida pública, alegando que esta não teve contrapartida em investimentos no país, apenas desvio de recursos diretamente para o sistema financeiro. Sobre as privatizações, segue perspectiva de Pinheiro (1999):

As privatizações afetam o orçamento público de várias formas: o Estado perde os ingressos de recursos que previamente eram obtidos pelas empresas estatais e, após a venda do patrimônio público, aluga ou contrata bens e serviços que antes possuía. No caso das concessões, perde-se o controle das áreas estratégicas, assim como a renda correspondente por, em geral, 25 a 50 anos, além da estabilidade futura, em troca de receber alguns milhões de dólares iniciais. Na maioria dos países, as privatizações são resultado de processos não transparentes, com inúmeras denúncias de fraude (Pinheiro, 1999, p. 52).

Dessa forma, as privatizações, tidas como vantajosas, teriam ganhos comparativos que diminuiriam a ação do Estado, que seriam mais eficientes e pontuais, todavia, não houve essa melhora esperada, refletindo na população brasileira a perda do patrimônio público, de empresas públicas estratégicas e lucrativas para o capitalismo, com a piora da prestação dos serviços e/ou fornecimento dos bens e, ainda, a majoração das taxas.

No segundo mandato FHC houve a renegociação do acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) para dívida pública, com a desvalorização desta. Outra reforma dos anos FHC foi o fim dos monopólios estatais de petróleo e telecomunicações, porém, como citado anteriormente, os serviços não melhoraram, dado que a dívida pública não diminuiu com a

venda das grandes estatais. Abrindo o país à exploração do capital estrangeiro, os bancos estaduais também foram privatizados e suas dívidas estão sendo pagas até os dias de hoje pelos Estados, como já antes referido.

Outra reforma realizada no governo FHC refere-se à Reforma da Previdência, sobre a qual Giambiagi (2016) afirma ter-se dado em duas etapas. Na primeira, com a Emenda Constitucional nº 20, de 1998, estabeleceu-se idade mínima para os novos concursados na administração pública e ampliou-se o tempo de contribuição. Na segunda, mediante a Lei nº 9.876/99, foi aprovado o “fator previdenciário” para o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), de modo que novas aposentadorias dos trabalhadores do setor privado passariam a ser calculadas em função da multiplicação da média dos 80% maiores salários de contribuição a partir de julho de 1994.

Em relação à Reforma da Previdência, Fattorelli (2013) afirma que estamos perdendo os nossos direitos sociais, referindo-se à Previdência como nosso maior patrimônio social. A lógica desse argumento baseia-se no fato de que, apesar de seu custo representar o segundo maior no orçamento federal, ficando atrás do pagamento de juros e amortizações da dívida pública, o governo federal no mandato FHC ousou realocar esse orçamento para o pagamento da dívida pública federal, resultando no referido desmonte dos direitos sociais. Por isso, a importância de se divulgar e dar transparência à dívida pública federal e ao sistema escuso elaborado para perda de direitos. A exemplo da previdência dos servidores públicos federais, que já foi privatizada, seguindo a tendência de outros países, mas representa um prejuízo para o país.

Para contextualizar, a tabela abaixo apresenta a descrição da dívida líquida do setor público em percentuais do PIB:

Tabela 3. Dívida Líquida do Setor Público – 1994-2002 (% PIB)

| Discriminação | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Dívida interna | 21,5 | 22,8 | 26,7 | 27,3 | 32,2 | 34,2 | 35,9 | 42,0 | 44,4 |
| Governo central | 6,7 | 8,9 | 13,1 | 15,2 | 18,8 | 19,5 | 21,2 | 23,4 | 24,4 |
| Base monetária | 3,6 | 2,8 | 2,2 | 3,3 | 3,8 | 4,1 | 3,8 | 4,0 | 4,9 |
| Dívida mobiliária | 11,7 | 14,2 | 19,4 | 25,6 | 31,3 | 34,4 | 38,2 | 45,9 | 40,4 |
| Renegociação est./ munic. | 0,0 | 0,0 | 0,0 | -4,9 | -8,5 | - | - | - | - |
| FAT | -2,0 | -2,3 | -2,3 | -2,4 | -3,2 | -3,5 | -4,0 | -4,6 | -5,1 |
| Operações compromissadas | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,5 | -0,7 | 5,2 |
| Outras | -6,6 | -5,8 | -6,2 | -6,4 | -4,6 | -4,5 | -5,0 | -7,9 | -6,4 |
| Estados e Municípios | 9,6 | 9,4 | 10,0 | 11,3 | 12,3 | 13,6 | 13,9 | 16,5 | 18,3 |
| Dívida renegociada | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 4,9 | 8,5 | 11,0 | 12,3 | 13,3 | 14,6 |
| Outras | 9,6 | 9,4 | 10,0 | 6,4 | 3,8 | 2,6 | 1,6 | 3,2 | 3,7 |
| Empresas estatais | 5,2 | 4,5 | 3,6 | 0,8 | 1,1 | 1,1 | 0,8 | 2,1 | 1,7 |
| Dívida externa | 8,5 | 5,0 | 3,5 | 4,0 | 5,7 | 9,2 | 8,8 | 9,5 | 15,5 |
| Dívida Total | 30,0 | 27,8 | 30,2 | 31,3 | 37,9 | 43,4 | 44,7 | 51,5 | 59,9 |
| Dívida fiscal | 30,0 | 27,8 | 28,5 | 31,2 | 36,9 | 36,3 | 37,3 | 39,2 | 39,0 |
| Ajuste patrimonial | n.d | n.d | 1,7 | 0,1 | 1,0 | 7,1 | 7,4 | 12,3 | 20,9 |
| Privatização | n.d | n.d | -0,1 | -1,9 | -2,9 | -3,4 | -4,7 | -4,6 | -4,3 |
| Outros ajustes | n.d | n.d | 1,8 | 2,0 | 3,9 | 10,5 | 12,1 | 16,9 | 25,2 |
| Dívida interna | n.d | n.d | 0,0 | 0,0 | 0,4 | 3,7 | 4,4 | 5,7 | 10,2 |
| Dívida externa | n.d | n.d | 0,1 | 0,2 | 0,5 | 2,9 | 2,9 | 4,2 | 8,3 |
| Outros ajustes | n.d | n.d | 1,7 | 1,8 | 3,0 | 3,9 | 4,8 | 7,0 | 6,7 |

Fonte: Banco Central *apud* Giambiagi (2016, p. 189)

Na tabela acima, podemos averiguar toda dívida líquida do setor público nos dois mandatos FHC. Observa-se que a relação dívida pública/PIB sempre cresceu, aumentou o déficit pela ótica das Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP) e projetou o grau de endividamento.

Giambiagi (2016) destaca um contexto externo ruim entre o período 1999 – 2002, quando o país acompanhou a maior crise econômica da Argentina, a contração da maioria dos mercados da América Latina, os efeitos dos atentados terroristas contra as Torres Gêmeas de Nova York, a desvalorização do euro, uma séria contração de crédito nos mercados internacionais e uma queda das exportações brasileiras. Esse cenário conturbado, levou à uma necessidade maior de desvalorização cambial, com efeitos negativos sobre a dinâmica dos

preços e dos juros, que foram pressionados pela necessidade de evitar uma maior inflação, causada pela taxa de câmbio.

3.2 A DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL NO GOVERNO FHC

Na dívida pública federal falta transparência e publicização acessível de seus dados para que a população saiba em que consiste o montante total da dívida, onde foram investidos os recursos, se trouxe crescimento econômico e desenvolvimento social para o país e também se representa uma dívida social, tendo em vista que o Brasil é um país endividado.

Contudo, a relação dívida pública/PIB foi ascendente desde o início do governo FHC. Segundo informações do Banco Central, no início do governo a dívida pública era em torno de R\$ 153 bilhões, dobrou em apenas três anos de gestão, fechando, em 1997, em R\$ R\$ 306, 494 bilhões. Os economistas não se preocupavam apenas com o tamanho da dívida, mas com o seu crescimento, pontuando que esta era de proporções diminutas para os parâmetros internacionais, mas que houve uma explosão da dívida no governo FHC.

A razão principal para o crescimento da dívida foi a alta dos juros para evitar a fuga de investidores estrangeiros. Ainda, a União assumiu a dívida dos Estados cobrando dos governadores mais austeridade na federalização da dívida pública e, nessa espécie de “socialização dos prejuízos”, o governo federal socorreu bancos públicos e privados; ademais, houve acumulação de dólares pelo Banco Central para manter o Plano Real, tendo, assim, altos custos sociais. Sobre isso, Giambiagi (2016) explica:

Entre 1995 e 2002 não houve um único ano no qual a relação dívida pública/PIB não tenha aumentado em relação ao ano anterior. Há, porém, uma diferença fundamental entre os dois governos FHC. No primeiro, a dívida aumentou por razões fiscais, pelas NFSP elevadas. Enquanto isso, no segundo governo, devido ao forte ajuste primário, a dívida de origem fiscal se manteve relativamente estável e o aumento do total se explica pela variação dos ajustes patrimoniais de 20% do PIB entre 1998 e 2002, por causa dos efeitos cambiais e do reconhecimento de dívidas antigas – ou “esqueletos”. O fato, porém, é que os investidores, acostumados a olhar a evolução dos grandes agregados, continuavam vendo uma dívida pública em constante aumento (Giambiagi, 2016, pp. 189-190).

Houve uma diferença em relação à dívida pública federal nos dois mandatos de FHC. No primeiro, com a priorização da estabilização monetária, ocorreu também o desequilíbrio externo, uma política monetária com altas taxas de juros e uma política econômica que acarretou desemprego. No primeiro mandato houve uma âncora cambial para estabilização

monetária, base do Plano Real, com elevação das taxas de juros para evitar a fuga de capitais estrangeiros, como citado anteriormente, mas isso fez com que a dívida pública quase dobrasse. Ainda neste mandato, segundo dados do Tesouro Nacional (2000), em 1995, a proporção do saldo da dívida com o PIB era de 30%, passando para 60% em 2002. O maior êxito do governo FHC foi eliminar a hiperinflação, com estabelecimento da Unidade Real de Valor (URV) para alinhar os preços e fazer a conversão para a nova moeda, o Real.

Naquele momento, houve também déficit público e déficit primário. E, apesar de várias empresas estatais serem privatizadas, a dívida pública federal cresceu, mesmo com o argumento de que as privatizações diminuiriam o déficit público. O Brasil fez ainda um empréstimo de US\$ 40 bilhões junto ao Fundo Monetário Internacional para assegurar o pagamento da dívida pública.

O Ministério da Economia (Brasil, 2000) apontou que, no primeiro mandato FHC, a relação dívida pública/ PIB era de 30% e, no segundo, já representava 44,5%, mesmo com tantas empresas estatais privatizadas e quase 90% da dívida pública federal era dolarizada, sendo o país vulnerável a crises internacionais, destacando, dessa maneira, a política econômica neoliberal.

No segundo mandato FHC, segundo Fattorelli (2013), os movimentos sociais se manifestaram contra a entrada do capital estrangeiro, das exigências do neoliberalismo e, principalmente, pelas reformas e pela retirada de direitos. O governo FHC foi marcado por uma política econômica restritiva visando a estabilização econômica em um cenário de dificuldades, com a mudança de moeda e o enxugamento do Estado, com as privatizações, o Estado mínimo.

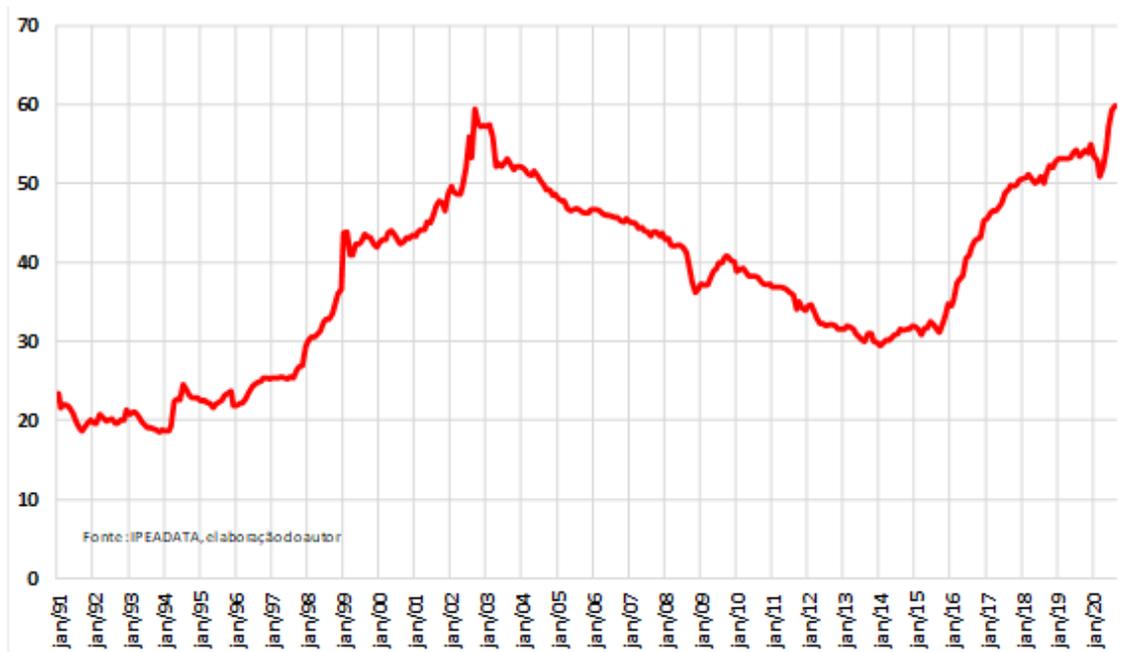
Quadro 8. Principais mudanças no Regime de Política Econômica no Segundo Mandato FHC (1999 – 2002)

| | SITUAÇÃO NO 1º MANDATO | DATA EFETIVA DA MUDANÇA | MUDANÇAS NO 2º MANDATO |
|------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| REGIME FISCAL | <ul style="list-style-type: none"> - Esforços de reforma estrutural e patrimonial do setor público, com a apresentação de propostas legislativas e privatização; - Introdução de medidas de controle das finanças dos governos estaduais e municipais, com efeito estrutural, mas resultados não-imediatos; - Controle primário insuficiente: aumento do déficit primário; - Aumento da despesa com juros devido à instabilidade financeira. | 28 de outubro de 1998 (anúncio do Programa de Estabilidade Fiscal). | <ul style="list-style-type: none"> - Ajuste fiscal voltado para a geração de superávits primários, baseado em aumento de receitas e redução de despesas, com maior ênfase nas primeiras; - Fadiga reformista, embora propostas importantes tenham sido implementadas (Lei de Responsabilidade Fiscal, fator previdenciário). |
| REGIME MONETÁRIO | <ul style="list-style-type: none"> - Subordinado à âncora cambial; - Choques externos requereram contratação monetária recorrente. | 12 de janeiro de 1999 (relaxamento da âncora cambial) e maio de 1999 (introdução do regime de metas de inflação) | Metas de inflação, possibilitando resposta mais suave aos choques. |
| REGIME CAMBIAL | <ul style="list-style-type: none"> - Câmbio administrado; - Déficits crescentes em conta corrente. | 12 de janeiro de 1999 (abandono da defesa das bandas cambiais) | Flutuação suja; - Reversão dos déficits em conta corrente |

Fonte: Oliveira; Turolla (2003, p. 198).

O quadro acima apresenta as mudanças de política econômica nos dois mandatos de FHC, com cenários diferentes. No primeiro mandato centrado numa política de estabilização, com o objetivo de manter o câmbio, evitar a fuga de capitais estrangeiros e com política com vistas à reeleição; no segundo mandato, de ajuste fiscal e superávit primário.

Gráfico 1. Dívida líquida do Governo Geral e BC em % do PIB



Fonte: Fundação Getulio Vargas (2020).

Em três anos do governo FHC, a dívida pública dobrou, porque o governo federal sustentou o câmbio, com o objetivo também de reeleição. Após, o país adotou o câmbio flutuante e meta de inflação. O aumento da dívida pública se deu em decorrência da política de estabilização. No final do governo FHC, em 2002, segundo a Fundação Getulio Vargas (2020), a dívida pública atingiu 59,5% do PIB, em decorrência da elevação da taxa de câmbio – já que os títulos públicos eram indexados ao câmbio.

Em relação à área social, Draibe (2003) recorda que, no discurso do governo FHC, o financiamento dos programas sociais era prioritário, incluindo o sistema de proteção social, as reformas, as ações e providências em relação à política social, mas havia um déficit e uma alta inflação, resultando na falta de estabilidade econômica para a qual o governo empenhou esforços em busca de reformas. Porém, neste empenho refletiu-se a perda de direitos sociais, expondo a contradição na narrativa do governo.

A preocupação inicial foi a estabilização econômica e, por conta dela, foram contingenciados recursos do orçamento da Seguridade Social, priorizando as áreas fiscal e econômica, deixando a área social à margem, com queda de investimentos e ações.

3.3 A PROTEÇÃO SOCIAL NO GOVERNO FHC

Como já apontado neste capítulo, o governo FHC foi marcado por muitas reformas estruturais, tanto econômicas quanto sociais. De um lado, a economia foi estabilizada, principalmente com a adoção do Plano Real. De outro lado, mesmo ponderando a possibilidade de desenvolvimento econômico com desempenho social, o programa de governo, que destacava a área social, foi deixado de lado para que houvesse uma política monetária e fiscal.

Behring e Boschetti (2008) apontam que a era FHC foi marcada por uma campanha em torno de “reformas” orientadas para o mercado e às causas centrais da crise econômica e social. Como já exposto, a Reforma do Estado, neste governo, marcou-se pelas ênfases nas privatizações e na reforma da Previdência Social, cujos argumentos para justificar incluem: atrair capitais para reduzir a dívida externa; reduzir a dívida interna; obter preços mais baixos para os consumidores; melhorar a qualidade dos serviços; e atingir a eficiência econômica das empresas. Nesse contexto, destaca-se que as empresas estatais tiveram um desempenho altamente lucrativo após as privatizações, com aumento de preços e tarifas e pelas demissões. Ademais, com as facilidades oferecidas aos compradores, empréstimos a juros baixos e financiamentos não transparentes houve a entrega de parcela significativa do patrimônio público ao capital estrangeiro. A não obrigatoriedade de as empresas privatizadas comprarem insumos no Brasil levou ao desmonte de parcela do parque industrial, à remessa de dinheiro para o exterior, ao desemprego e ao desequilíbrio da balança comercial.

No que tange às relações entre política econômica e política social, observa-se que há o discurso de que falta recurso para o repasse ao financiamento de ações sociais. Todavia, é notável que não falta recurso para o pagamento da dívida pública, inclusive sempre há essa exceção no teto de gastos, no contingenciamento de ações por 20 anos, no contingenciamento linear de recursos, pois o pagamento da rolagem da dívida pública sempre é garantido no orçamento, que leva quase 50% deste.

O direito social é garantido na Constituição Federal de 88 como dever do Estado na seguridade social, com a institucionalização de políticas públicas universalistas. Entretanto, os direitos de cidadania afiançados na CF/88 não são aplicados na prática, haja vista que, no referido governo, pode-se observar desigualdade na distribuição de recursos no orçamento federal, onde a seguridade social abarcou a menor fatia do orçamento frente ao serviço da dívida, mesmo contemplando a saúde, a previdência e a assistência social.

Segundo Costa (2009), após o Plano Real houve uma nova orientação da gestão macroeconômica, subordinando a agenda da proteção social ao processo de ajuste fiscal e

estabilização macroeconômica. O sistema de proteção social foi subordinado à mudança do modelo de desenvolvimento integrado à globalização da economia. Houve diminuição do grau de liberdade das políticas orientadas para dentro e um maior esforço na busca de legitimação interna pelo controle da inflação pela disciplina fiscal. Grandes temas dominaram a agenda pública, como o incentivo à centralização e insulamento das políticas macroeconômicas, em especial a política monetária, pela autonomia do Banco Central em relação ao Executivo e ao Legislativo; o controle das despesas não financeiras do governo federal; a reforma administrativa do governo federal e governos subnacionais; a privatização das atividades de prestação de serviços públicos; a liberação do comércio externo e outras reformas orientadas para a abertura do mercado interno; a adoção de políticas de proteção seletiva aos grupos mais vulneráveis aos processos de ajuste no modelo de desenvolvimento e; a evolução expressiva da dívida pública. Sobre essa contradição entre o texto constitucional e sua prática, Costa (2009) pondera:

A Constituição foi gradualmente desfigurada e o projeto reformista foi destruído. Os princípios que orientam o paradigma neoliberal na questão social eram absolutamente antagônicos aos da Carta de 1988: o Estado de Bem-estar Social é substituído pelo Estado Mínimo; a seguridade social, pelo seguro social; a universalização, pela focalização; a prestação estatal direta dos serviços sociais, pelo Estado Regulador e pela privatização; e os direitos trabalhistas, pela desregulamentação e flexibilização (Costa, 2009, p. 4).

O autor supracitado argumenta que a política pública brasileira pode ser considerada dinamizada não só pelo regime de seguridade social redistributivo, mas também estrutural da elite, pelo distributivismo difuso. As inovações do governo FHC para as políticas sociais procuraram responder às falhas na alocação dos gastos sociais nos grupos mais pobres e vulneráveis e, apesar do montante de recursos alocados em programas sociais pelo governo central, sua eficácia em diminuir a pobreza foi bastante reduzida. Eis que a assistência social brasileira foi posta em prática nos Programas Bolsa-Escola, Erradicação do Trabalho Infantil, Bolsa-Alimentação, Assistência ao Idoso e Assistência a Pessoas Portadoras de Deficiências. Ainda, houve uma reestruturação bem sucedida da política social quando a agenda de reforma social foi concentrada no fortalecimento e consolidação de programas focais para a redução da pobreza, na reforma previdenciária e na regulação das transferências federais na educação (Fundeb) e na saúde (Piso da Atenção Básica e Programa de Saúde da Família).

Conforme Draibe (2003), houve dois ciclos de reformas, com continuidades, rupturas, contrarreformas e reforma da reforma, de acordo com suas respectivas áreas e políticas, tal como apresentado no quadro a seguir.

Quadro 9. Brasil: Reforma do Sistema de Proteção Social segundo ciclos (1985 – 2002)

| Áreas de Políticas | 1º Ciclo de Reformas | 2º Ciclo de Reformas | |
|----------------------------------------------------|----------------------|----------------------|-----------------|
| | 1985 – 1988 | 1995 - 1998 | 1999 – 2002 |
| Educação | - | - | Introduzida |
| Ensino Infantil | - | Reforma parcial | - |
| Ensino Fundamental | - | Introduzida | - |
| Ensino Médio | - | - | - |
| Ensino Superior | - | - | - |
| Política de Saúde | Reformada | Implementada | Reforma parcial |
| Previdência Social | Reforma parcial | Reforma parcial | - |
| Emprego e Proteção do Desemprego Seguro-Desemprego | Introduzida | Ampliada | - |
| Programas de Inserção Produtiva | - | Introduzida | - |
| Proteção à Pobreza | | | |
| Assistência Social | Reformada | Implementada | - |
| Programas de Combate à Pobreza | - | Introduzida | - |
| Rede de Proteção (transferências monetárias) | - | - | Introduzida |

Fonte: Draibe (2003, p. 3).

Conforme o quadro acima, somente duas áreas foram reformadas no primeiro ciclo, a saúde e a assistência social. no segundo ciclo, a previdência social, a saúde e a educação foram os focos das reformas. Draibe (2003) descreve que a política social da proposta de FHC, em seu programa eleitoral “Mãos à obra”, de 1994, definiu como princípios, objetivos e prioridades, em documento intitulado *Uma estratégia de desenvolvimento social*, um sistema nacional de proteção social para promover a igualdade de oportunidades e proteger os grupos vulneráveis, diretamente relacionado a políticas de bem-estar e promoção social, incluindo as áreas de educação, saúde e nutrição, previdência social e seguro-desemprego, trabalho, habitação e saneamento. A política social foi constituída por três conjuntos ou eixos de programas, quais sejam: os serviços sociais básicos de vocação universal e de responsabilidade pública; os programas básicos e; programa de enfrentamento da pobreza.

Em todas as propostas de governo pode-se averiguar o destaque para área social, principalmente a partir dos programas sociais e de suas ampliações, ao menos no âmbito do discurso. Na prática, houve a priorização da área econômica, principalmente no que tange ao

repasse de recursos para o setor financeiro, por meio do pagamento da dívida pública federal, destacando-se o pagamento do principal de juros e amortizações.

Conforme Giambiagi (2016), no governo FHC foram lançados ou aprimorados diversos programas que aumentaram o gasto público e criaram uma rede de proteção social, como a expansão de medidas previstas na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que garante um salário-mínimo a idosos e deficientes; o Bolsa-Escola, do Ministério da Educação, que garante benefícios às famílias com crianças na escola; o Bolsa-Renda, do Ministério da Integração, dirigido a famílias pobres das regiões que enfrentavam o problema da seca; o Bolsa-Alimentação, do Ministério da Saúde, para gestantes na fase de amamentação; o Auxílio Gás, do Ministério das Minas e Energia, para subsidiar o custo do botijão; o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), da Secretaria de Assistência Social, para retirar crianças do trabalho, dando a elas bolsas para estudar.

No entanto, Behring e Boschetti (2008) afirmam que a tendência tem sido a de restrição e redução de direitos sob o argumento da crise fiscal do Estado, transformando as políticas sociais em ações pontuais e compensatórias, direcionadas para os efeitos mais perversos da crise. As possibilidades preventivas e redistributivas tornaram-se limitadas com o trinômio neoliberal para as políticas sociais – privatização, focalização e descentralização –.

3.4 A AUDITORIA E A REPRODUÇÃO DO SISTEMA DA DÍVIDA PÚBLICA

O estudo sobre a dívida pública e a ACD tem relevância por demonstrar as causas do endividamento público e o que ele representa para o país. Assim, soma-se à luta pela auditoria cidadã da dívida pública, de forma a verificar as principais causas da injustiça social e da falta de transparência sobre a dívida pública federal no Brasil, tendo em vista que a população brasileira paga a dívida pública federal e nem ao menos tem ciência do que se trata, ainda mais, que é um sistema que nos aprisiona e nos torna reféns do sistema financeiro nacional e internacional.

Nesse sentido, a auditoria cidadã atua para tornar possível o crescimento econômico com justiça social e enfrentar os mecanismos do sistema da dívida pública e o setor financeiro que dela se beneficia em detrimento não só do Brasil, mas dos países subdesenvolvidos dos quais provêm os recursos para esse alto aporte, sendo que o sistema financeiro internacional comete faltas graves na remuneração da dívida pública. No Brasil, esse problema se reflete nas altas taxas de juros, por isso, a luta da ACD pela imposição de limite à taxa de juros, que foi aprovada pelo Congresso Nacional, se justifica e legítima.

A ACD destaca a importância da auditoria cidadã da dívida pública para garantir transparência, a correta aplicação dos recursos públicos, o crescimento econômico e o desenvolvimento social, isto em um cenário político onde existe um teto limitando somente os investimentos sociais e, por outro lado, a liberdade total para gastos com a dívida pública.

Faz-se nítida, portanto, a necessidade de se discutir a política de juros no Brasil, os mais elevados do mundo, pois a política do Banco Central amarra o país, provoca elevação dos preços e não controla a inflação. É a transferência direta de receita da classe trabalhadora para o sistema financeiro. porquanto essa taxa de juros é decidida pelo BC, pelo Comitê de Política Monetária (COPOM) e aumenta as despesas governamentais. Além disso, se não houver recursos para o pagamento, emite-se títulos da dívida pública, aumentando ainda mais o nível de endividamento.

O aumento de juros não serve para controlar a inflação no Brasil, que decorre do aumento dos preços, principalmente de combustíveis e alimentos. Os impactos dos juros na economia são a alta da taxa Selic na dívida pública e a queda do PIB. Frente ao exposto emerge a pergunta: por que o país pratica os juros reais mais elevados do mundo? A resposta é simples: porque não há um limite em lei. Por exemplo, em muitos países da Europa, como a Espanha, o limite do cheque especial é de 8,125%, bem diferente dos 13,25% praticados no Brasil pelo Banco Central.

Uma crítica feita pela ACD é a de que o Banco Central remunera os bancos com a sobra de caixa, outra é que o Tesouro Nacional financia o BC. Na verdade, é um cenário fabricado de escassez. O Brasil é um país rico, mas tem uma dívida pública muito elevada e que oprime a população brasileira. Temos uma economia real, mas o dinheiro dos nossos impostos, que poderia ser investido em áreas produtivas, vai para os grandes banqueiros.

Em relação aos juros sobre a dívida pública, eles são reaplicados nela mesma, ou seja, juros sobre juros, e estes, sobre as famílias, paralisam a economia. O dreno financeiro no Brasil tem sido a dívida pública federal, por isso, a importância de realizar sua auditoria cidadã, para trazer o desenvolvimento equilibrado e servir à coletividade.

Os parlamentares têm grande responsabilidade em relação ao controle e fiscalização das contas públicas, por isso, a ACD tem investido na disseminação do conhecimento no Congresso Nacional, mais especificamente na Câmara dos Deputados, levando conhecimento sobre a dívida pública nas audiências públicas.

Até os dias de hoje, não há um estudo completo sobre a dívida pública federal, assim como não há registros desta, dado que os contratos só foram informatizados a partir dos anos 2000; além disso, os contratos eram de responsabilidade de cada ministério, somente a partir

desse marco passaram para o Tesouro Nacional, complicando ainda mais o controle, a verificação e a auditoria desses contratos.

Com a auditoria cidadã da dívida pública poderia haver mais transparência nas contas públicas, e disso decorre a necessária participação de toda população no processo de auditoria, pois o sistema da dívida pública tem gerado um endividamento sem contrapartida social. Pagamos juros em cima de juros com recursos que poderiam ser melhor gastos em atividades produtivas, investidos no orçamento da Seguridade Social, beneficiando à toda população brasileira. Fattorelli (2023) corrobora o argumento sobre a importância da participação social na auditoria da dívida pública:

A auditoria da dívida pública com participação da sociedade se fundamentará na análise minuciosa de todas as operações e mecanismos que geraram essa dívida desde a sua origem; que a realimentam e fazem com que ela cresça constantemente, apesar dos vultuosos pagamentos efetuados, identificando as razões que tornam essa dívida a prioridade máxima da política fiscal, garantindo-se os sigilosos e exorbitantes gastos com seus juros e amortizações, em detrimento dos investimentos necessários ao atendimento das urgentes carências do povo brasileiro. A auditoria possibilitará que todos saibamos o que de fato estamos pagando à custa de tanto sacrifício social e econômico (Fattorelli, 2023, p. 4).

Pelos motivos expostos, a auditoria faz o controle dos recursos públicos, sendo que o controle interno e externo dos procedimentos orçamentário, financeiro, contábil, patrimonial e operacional estão previstos na Constituição Federal. O Estado tem os organismos próprios de auditoria, passando pela auditoria interna, em cada Ministério, e pelos órgãos de controle externo, como o Ministério Público, a Controladoria Geral da União (CGU), a Procuradoria Geral da União, o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Congresso Nacional, não sendo complementares, mas agentes principais.

A auditoria governamental, segundo a ACD (2013), faz a fiscalização do setor público e enfrenta os problemas da corrupção, fraudes e irregularidades para apurar fatos e, se necessário, penalizar os responsáveis, sendo uma auditoria fiscalizadora, verificando a eficiência, eficácia e efetividade, além de contribuir com sugestões de correções e melhorias. Geralmente, esse controle é posterior e não concomitante. Por isso, neste estudo, analise-se o Ministério da Fazenda, doravante Ministério da Economia no governo passado, e o Tesouro Nacional, responsável pela dívida pública federal atualmente.

A auditoria cidadã poderá comprovar a legalidade ou ilegalidade dos atos públicos e garantir a correta aplicação do recurso público. Em relação à dívida pública, os órgãos de controle externo já fizeram duras críticas à rolagem da dívida, aos altos juros cobrados e à

aplicação dos recursos, mas nunca houve penalização aos responsáveis no país, porque nunca houve uma auditoria da dívida pública federal.

A auditoria cidadã da dívida pública deverá analisar os documentos de contratos, de emissão de títulos públicos e de resgates, de forma a verificar os fluxos de receita, prazos, condições e taxas de juros. O que diferencia a auditoria governamental da ACD é que esta pode, também, fiscalizar a dívida pública federal, tendo acesso aos documentos através da lei da transparência, acesso à informação e estímulo à participação ao controle, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, fazendo a verificação dos procedimentos e produzindo relatórios sobre os achados, mas não possui poder de penalização, somente de encaminhamento dos relatórios aos órgãos de controle externo, a exemplo da CPI de 2009/2010, ocasião em que os resultados foram encaminhados ao Ministério Público Federal, mas, até a presente data, a eles não foram dadas as devidas respostas, encaminhamentos, muito menos penalizações.

Fattorelli (2013) afirma que a auditoria cidadã deverá verificar a utilização da dívida pública como engrenagem de transferência de recursos públicos para o setor financeiro, com o objetivo de difundir e compartilhar os conhecimentos obtidos, de modo que todas as pessoas possam conhecer o Sistema da Dívida, bem como capacitar a sociedade para realizar auditorias do Sistema da Dívida e identificar dívidas geradas em processos ilícitos e irregulares. Portanto, a função da ACD é empoderar a sociedade com o conhecimento sobre a dívida pública, identificando o papel desta na economia nacional e internacional, para responder a tantos questionamentos que dela decorrem: qual é a origem da dívida pública? Onde foram investidos os recursos? Quem são os beneficiários desses empréstimos? Com que propósito? Quais mecanismos e processos geraram dívidas públicas? Quais dívidas privadas foram transformadas em dívida pública? Qual é o impacto destes débitos privados no orçamento do Estado? Quanta dívida pública foi emitida para salvamento bancário? Qual é a responsabilidade dos bancos centrais no processo de endividamento? Qual é a responsabilidade das agências de qualificação de risco na desvalorização de dívidas soberanas? Qual é a responsabilidade das autoridades governamentais por permitirem transações financeiras com paraísos fiscais, que servem para que os especuladores depositem os imensos lucros obtidos em operações realizadas com instrumentos de dívida, além de fomentar operações dos “fundos abutres” que aí se alojam? Qual é a responsabilidade das autoridades governamentais no que diz respeito à contratação de dívidas para financiamento de projetos desnecessários ou “elefantes brancos” que sequer chegam a ser utilizados e não beneficiam ninguém? Qual é a responsabilidade do FMI e de outras instituições por coagir alguns governos para que implementem planos de ajuste fiscal e antirreformas contra os interesses de seus povos e em benefício do setor financeiro? Qual é a

responsabilidade por agir contra os interesses de seus povos e em benefício do setor privado? Qual é a responsabilidade dos bancos por ofertar excessivos créditos nos mercados, por especular com títulos soberanos e apostar com derivativos? Quais são os impactos sociais, econômicos, de gênero, regionais, ecológicos e sobre nacionalidades e povos provocados pelo processo de endividamento? Como opera o Sistema da Dívida em cada país?

A única experiência de auditoria da dívida foi no governo Vargas, quando este ordenou ao ministro da Fazenda uma auditoria nos contratos e verificou-se, conforme Fattorelli (2013), que apenas 40% da dívida era legal e que não havia controle dos pagamentos, permitindo diminuir drasticamente o endividamento público. Depois disso, nunca mais houve auditoria da dívida no Brasil, de modo que o pagamento sem controle perdura até a contemporaneidade.

Na maioria dos países há entidades governamentais de controle da dívida pública destacando a importância de realizar a auditoria da dívida com participação popular. Em muitos outros, já há movimentos pela auditoria da dívida pública, dentre os quais podemos citar, conforme estudo de Fattorelli (2013), o caso do Equador, no qual o presidente à época, Rafael Correa, ordenou a propositura de uma comissão para realizar a auditoria da dívida, sendo composta, inclusive, pela coordenadora nacional da ACD, Maria Lúcia Fattorelli. Diante desses fatos, o então presidente contratou uma auditoria dos Estados Unidos que referendou os dados dessa comissão. Então, o presidente convocou os credores e propôs que todos entregassem seus títulos públicos por menos que o seu valor de face e que nenhum acionasse o Equador em nenhuma corte internacional e, para surpresa de todos, 90% dos credores fizeram o acordo. Assim, o Equador investiu o recurso que seria destinado ao pagamento da dívida pública para a área social e o país pode prosperar. Por exemplo, na área da saúde: o país tinha um sistema público de saúde que teve que ser inativado por falta de recursos, mas, com os novos investimentos, pode ser reativado. Apesar de que, na contemporaneidade, muitos criticam o fato de que o cenário já mudou; não obstante, destaca-se que a auditoria foi há quinze anos atrás e, após isso, o país sofreu um processo em que a direita assumiu o governo, mudando o cenário político, econômico e social do país.

Na Argentina, um ex-Primeiro Ministro da Economia foi denunciado e processado por fraude por gerar endividamento sem causa, em razão de que a dívida externa não tinha justificativa legal, como o salvamento de bancos nacionais, tal como tinha o Brasil.

Na Europa, cabe citar os casos da Irlanda, Noruega, Portugal e Espanha. Na Irlanda, houve auditoria da dívida desvendando um esquema para salvamento dos bancos irlandeses gerando a dívida pública, onde os detentores dos títulos públicos eram estrangeiros, comprovando que a dívida era ilegítima. Na Noruega, foi realizada uma auditoria iniciada por

um credor, baseando-a nos princípios da Organização das Nações Unidas (ONU). Em Portugal, já houve uma campanha pela auditoria cidadã da dívida e, igualmente ao nosso país, já se produziram materiais técnicos sobre o objeto. Na França, os movimentos sindicais são famosos pelas lutas populares e também já foi pauta a auditoria cidadã da dívida – aliás, no Brasil essa luta também conta com o apoio das forças sindicais e dos órgãos de controle externo. Na Espanha, houve a Plataforma da Auditoria Cidadã da Dívida (PACD), com o slogan “não devemos, não pagamos”. E, finalmente, na Bélgica, também foi lançada campanha pela auditoria.

Observa-se, a partir desses exemplos, que a auditoria da dívida pública é um objeto de debate recorrente ao redor do mundo, capaz de revelar esquemas fraudulentos, corrupção, salvamento ilegal de bancos, direcionamento de recursos que não chegaram aos países e uso indevido da figura do endividamento público, O que causa não somente dificuldades nas finanças públicas, mas o desmonte dos direitos sociais, as privatizações e a opressão da classe trabalhadora.

A ACD participou da auditoria realizada em vários países, e não são raros os movimentos sociais inspirados pela entidade, de tal modo que ela mantém um significativo círculo de contatos para discutir questões sobre a auditoria cidadã da dívida, seja em ocasião de seus seminários nacionais e internacionais, seja a partir dos materiais expositivos, críticos, didáticos e de conscientização que produz sobre o tema.

Uma das estratégias utilizadas pela ACD é a luta na campanha pelo limite dos juros no Brasil, como explicitado anteriormente, que afeta grandemente a dívida pública. A auditoria da dívida está prevista no Art. 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e já foi objeto de diversas Comissões Parlamentares criadas no Congresso Nacional, apresentadas no quadro a seguir:

Quadro 10. Comissões Parlamentares da dívida pública

| Comissão Parlamentar | Parlamentares e Resultado |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| CPI da Câmara dos Deputados destinada a "apurar as causas e consequências da dívida brasileira e o Acordo com o FMI". Instituída pelo Requerimento 8/83. Instalada em 16/08/1983. | Presidente: Dep. Alencar Furtado; Relator: Dep. Sebastião Nery; Relatório Final aprovado em setembro de 1985. |
| Comissão Especial do Senado Federal para a Dívida Externa, destinada a "examinar a questão da dívida externa brasileira e avaliar as razões que levaram o Governo a suspender o pagamento dos encargos financeiros dela decorrentes, nos planos externo e interno". Instituída pelo Requerimento nº 17, de 1987, instalada em 14/04/1989. | Presidente: Senador Carlos Chiarelli; Relator: Senador Fernando Henrique Cardoso; Relatório Final aprovado em 23 de agosto de 1989. |
| Comissão Mista destinada "ao exame analítico e parcial dos atos e fatos geradores do endividamento brasileiro, para cumprir a missão constitucional - Art. 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias". Instalada em 11/04/1989. | Presidente: Dep. Waldeck Ornelas; Relator: Senador Severo Gomes; Relatório Parcial aprovado em 9 de agosto de 1989. |
| | Relator: Dep. Luiz Salomão; Parecer Final apreciado em 5 de setembro de 1989, NÃO VOTADO. |
| Comissão Mista destinada ao "exame analítico e parcial dos atos e fatos geradores do endividamento brasileiro". Instituída pelo Requerimento nº 373, de 1989. Instalada em 29/11/1989. | Presidente: Dep. Mussa Demes; Relator: Dep. Irajá Rodrigues. Não foi elaborado Relatório. |
| Comissão Parlamentar de Inquérito na Câmara dos Deputados destinada a "Investigar a dívida pública da União, Estados e Municípios, o pagamento de juros da mesma, os beneficiários destes pagamentos e o seu impacto nas políticas sociais e no desenvolvimento sustentável do país". Instituída pelo Requerimento nº8, de 2008. Instalada em 19/08/2009. | Presidente: Dep. Virgílio Guimarães; Relator: Dep. Pedro Novais; Relatório aprovado por apenas 8 (oito) votos favoráveis e 5 (cinco) contrários, em 11/05/2010; Relatório Alternativo (Voto em Separado do Deputado Ivan Valente, o qual incorporou as 8 análises técnicas elaboradas pela coordenadora nacional da ACD). Assinada por 8 (oito) parlamentares foi entregue ao Ministério Público Federal (MPF) em 18/05/2010. |

Fonte: Fattorelli (2023, p. 8)

Apesar dos relatórios finais, da verificação da necessidade de auditar a dívida pública e da forte atuação de movimentos sociais, não houve atitudes dos órgãos de controle externo para

que se fizesse a auditoria da dívida pública federal. Entretanto, afirma Fattorelli (2023), nessa legislatura, iniciada em 2023, houve uma nova oportunidade de investigar e popularizar o conhecimento sobre a dívida pública através da Frente Parlamentar sobre o Limite dos Juros e Auditoria Integral da Dívida com Participação Popular.

Os mecanismos financeiros que geram dívida sem contrapartida são:

- Transformações de dívidas do setor privado em dívida pública: esquemas PROER e PROES, que transformaram passivos de bancos estaduais em dívida dos estados;
- Transformação de dívida externa irregular: novos títulos de dívida externa no Plano Brady e transformações em títulos de dívida interna e externa;
- Elevadíssimas taxas de juros: o principal fator de crescimento da dívida pública nas três esferas de governo;
- Anatocismo: as parcelas de juros têm sido transformadas em capital (principal da dívida) e sobre estas parcelas incidem elevadíssimos juros;
- Contabilização de juros como se fosse amortização: provoca a elevação exponencial do estoque da dívida pública;
- Sigilosas operações de *swap* cambial realizadas pelo BC: geram prejuízo que é transferido para a conta da dívida pública;
- Remuneração diária da sobra de caixa dos bancos: por meio do abuso de sigilosas “operações compromissadas” e “depósitos voluntários remunerados”, configura a verdadeira Bolsa-Banqueiro, o que gera escassez de moeda na economia (o volume de moeda da sociedade que se encontra depositada ou aplicada nos bancos fica depositada no BC, rendendo juros somente aos bancos), elevação dos juros de mercado (os bancos têm garantia de remuneração diária paga pelo BC e só se dispõem a emprestar à sociedade a taxas de juros exorbitantes), explosão da dívida, rombo aos cofres públicos, recessão e crise;
- Emissão excessiva de títulos públicos: sem justificativa, para o Tesouro Nacional formar “colchão de liquidez” e passar segurança para o mercado financeiro;
- Prejuízos do Banco Central transformados em dívida pública: pela política monetária, os prejuízos do BC são transferidos ao Tesouro Nacional;
- Securitização de Créditos Públicos: esquema que gera dívida ilegal, paga fora do orçamento.

Frente ao exposto, o sistema da dívida pública precisa ser investigado tanto em seu refinanciamento quanto na sua rolagem, haja vista que esta é a emissão de novos títulos públicos para o pagamento de juros e amortizações da dívida pública, consumindo um recurso que seria mais bem investido em atividades produtivas que acabam obliteradas por esse sistema. A partir

dessa constatação, infere-se que assumir novas dívidas é uma opção política, pois a própria dívida pública nunca foi auditada.

Por outro lado, há contrapontos e ponderações envolvendo a metodologia de análise da composição da dívida pública brasileira no cálculo da ACD. A crítica imediata, feita por economistas e outros estudiosos da macroeconomia e analistas das Contas Nacionais, é de que a ACD executa uma leitura cartesiana da dívida, o que oblitera análises sobre benefícios ao desenvolvimento econômico e social que o endividamento proporciona.

Na perspectiva de que a dívida pública e sua dimensão representa um entrave ao desenvolvimento, a ACD acaba por igualar, no mesmo patamar danoso, contratos essenciais ao desenvolvimento e aqueles que têm por fim remunerar o capital especulativo. Essa “demonização” da dívida pública estaria na raiz das críticas e, também, da dificuldade de a instituição somar forças para a difusão da importância do tema para o conjunto da sociedade. O cardápio de críticas é vasto e polêmico; elencamos abaixo um conjunto de restrições mais comuns entre os críticos da metodologia empregada pela ACD, conforme o economista Paulo Gala (2021):

- As informações não refletem a realidade;
- Os dados não são feitos por economistas e estes não entendem os mecanismos econômicos e os que eles propõem podem piorar muito mais a situação do que ajudar;
- Refuta os dados sobre a dívida pública federal em relação ao tamanho da dívida, às reservas, às taxas de juros e, sobretudo, à transparência;
- Em relação à transparência, a dívida pública federal é totalmente transparente, acessíveis nos sites do Banco Central e do Tesouro Nacional, e os dados publicados já são minuciosos e detalhados, com acesso aos títulos públicos, mês a mês, e isso permite uma auditoria permanente;
- A ACD realiza críticas sem fundamentos por não conhecer os mecanismos econômicos;
- Em relação ao gráfico de pizza, que demonstra o pagamento de R\$ 1 trilhão de juros e amortizações, questiona-se se é má fé ou erro técnico na compensação de novas dívidas. Tendo em vista que tal gráfico incorre ao erro de que tudo que amortiza se toma de volta em dívida, apresentando “rolamento” dessa dívida. O valor correto seria de R\$ 500 milhões de juros, pois a contratação de novas dívidas é amortizada;
- Não há uma análise político-econômica;
- Nenhum economista sério concorda com a ACD;
- Precisa-se fazer a crítica do sistema, mas com reflexões do capitalismo regulado;

- Analisar a má administração político-econômica brasileira;
- Verificar as visões de devedor e credor;
- Analisar as questões econômicas, pois a dívida pública é essencial para o bom funcionamento da economia;
- A dívida pública é o pilar de qualquer economia capitalista;
- Tendo em vista que muitos brasileiros investem no Tesouro Direto, mais especificamente em títulos públicos, que são os ativos mais seguros, pilar das poupanças líquidas, para se fazer uma auditoria seria delicado, porque analisaria a poupança das pessoas e essa riqueza líquida é nevrálgica;
- A dívida pública é um lastro de riqueza e as pessoas vão poupar de forma segura, porque o governo nunca daria calote na dívida interna, ou seja, na dívida doméstica. Porquanto a ACD pondera sobre os juros, mas os credores têm a maioria de suas poupanças líquidas;
- A dívida pública é o pilar de qualquer economia capitalista, e, se isso for alterado, desestruturaria o sistema produtivo.

Além dessas restrições, seguem-se outros questionamentos sobre, por exemplo, o fundamento da auditoria da dívida, por que ela é defendida, sobre o conceito de dívida usado pela ACD, sobre a metodologia empregada na divulgação dos dados, sobre as irregularidades apontadas pela ACD e sobre a experiência incontrovertida do Equador.

O economista Paulo Gala (2021), crítico à ACD, pondera sobre o argumento usado pela entidade em prol da auditoria da dívida, utilizando o Art. 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que prevê a auditoria externa, sendo que o endividamento público cresceu muito mais do que o privado porque houve um desenvolvimento econômico. E esse quadro se inverteu. O setor privado buscou financiamento externo, gerou superávit e o setor público teve que estatizar a dívida, de modo que esse problema foi resolvido. Nesse momento, o Tesouro Americano ordenou o reordenamento dessas dívidas, o chamado Plano Brady, com isso, a dívida foi repactuada e alongada e foi paga com a emissão de títulos públicos. Atualmente, a dívida externa é majoritariamente privada.

Os dados apresentados pela ACD têm problemas na metodologia de cálculo, no famoso gráfico de pizza. Apesar dos dados serem verdadeiros, exarados pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), a interpretação destes, feita pela ACD, estaria enviesada, porque, ao se verificar as receitas financeiras, 50% delas são provenientes de títulos da dívida pública e 50% de tributação.

Esses economistas críticos à ACD e à sua metodologia alegam que os dados divulgados pela ACD são sensacionalistas, mas concordam com o argumento da ACD de que as taxas de juros são altas, contendo juros compostos vedado pelo Superior Tribunal Federal, mas o fundamento que os guia é o de que se não houver uma lei cobrando juros compostos, então, não pode, mas se houver lei específica cobrando, pode-se cobrar. No sistema financeiro isso já foi verificado. Os juros são determinados pelo Comitê de Política Monetária (COPOM).

Por outro lado, em sua experiência de mais de 20 anos, a ACD sempre buscou a participação popular para garantir a previsão constitucional da auditoria da dívida, que está prevista no Art. 26 do ADCT. Iniciando seus trabalhos sobre a dívida pública federal e ampliando para Estados e municípios, a entidade vem cumprindo importantes papéis, dentre eles: assessorou a CPI da dívida pública de 2009/2010 e a CPI PBH Ativos/SA na securitização de créditos espalhados nos Estados e municípios; participação exterior na auditoria da dívida pública do Equador, em 2008, que resultou na anulação de 70% da dívida externa equatoriana em títulos da dívida pública, bem como na securitização da dívida, descoberta na auditoria da dívida grega.

CAPÍTULO IV – A ECONOMIA BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA NO GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA E OS MÉTODOS DE EXECUÇÃO DA AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA

Este capítulo descreve a economia brasileira nos governos Luiz Inácio Lula da Silva, em seus dois mandatos (2003-2006 e 2007-2011), com enfoque na dívida pública federal e nas ações da ACD. Argumentamos que, analisando o comportamento da dívida pública federal no referido período, percebe-se o anúncio de pagamento total da dívida externa, de que o Brasil deixou de ser devedor, passando a credor, do Fundo Monetário Internacional (FMI), tendo emprestado R\$ 10 bilhões a este após quatro anos. No entanto, o que houve foi a emissão de títulos públicos nacionais, com taxas de juros mais altas, para o pagamento da dívida. Nesse governo, foram pagos mais de R\$ 7 trilhões de dívida pública federal, enquanto no governo FHC foram pagos quase R\$ 6 trilhões, segundo a ACD (2013).

Em seu primeiro mandato (2003-2006), Lula encontrou um cenário econômico bem diferente de FHC, já com a política econômica estabilizada, com a confiança do mercado externo recuperada, com a taxa de inflação controlada, a política de juros normalizada, com balanço de pagamentos equilibrado e com mercado interno organizado. Mesmo com seu partido sendo crítico com a política econômica de FHC, este realizou poucas modificações.

Uma das preocupações do governo Lula foi a área social, fazer a distribuição de renda, garantir a segurança alimentar e erradicar a pobreza no país. Nessa área, se destacaram os programas Fome Zero e o Bolsa Família. Este último unificou cinco programas de transferência de renda: Bolsa-Escola, Bolsa-Renda, Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás e o Programa de Erradicação da Pobreza, conforme explicitado no capítulo anterior, sendo uma adaptação desses programas de transferência de renda do governo FHC.

Na política econômica, havia esperança da retomada do desenvolvimento e melhora na conjuntura econômica e do desempenho da economia brasileira, com a preocupação do crescimento e distribuição de renda e com políticas de desenvolvimento, mas na política macroeconômica não houve alterações em relação ao governo FHC, dando continuidade às políticas neoliberais, com a geração de superávit primário para o pagamento da dívida pública.

A era Lula se destaca pela busca do crescimento econômico e desenvolvimento social, com a intervenção do Estado na economia, com objetivo de gerar superávit primário para diminuir a relação dívida/PIB. FHC estabilizou a economia com o Plano Real e trouxe confiança e credibilidade para o país. Com cenários econômicos bem diferentes, o presidente Lula assumiu com um quadro de austeridade maior.

No governo Lula foram privatizadas várias empresas estatais, do mesmo modo que o governo FHC. As empresas privatizadas foram de saneamento e transporte público, para realizar o abatimento da dívida pública federal. Pois, uma de suas propostas era renegociar a dívida pública externa com instituições internacionais. Assim, Fonseca, Cunha e Bichara (2013) explicam:

Na era Lula, a relação dívida líquida do setor público/ PIB recuou, tendo o perfil de financiamento melhorado, pela menor exposição à variação cambial e aos títulos pós-fixados e referidos à variação cambial, além do alongamento de prazos. Houve forte queda no risco-país, e os indicadores de solvência externa – que relacionam os passivos contraídos e as exportações – e liquidez externa – passivos externos versus reservas internacionais – melhoraram de forma substantiva (Fonseca; Cunha; Bichara, 2013, p. 418).

No início do governo Lula, o mercado se tornou receoso em relação a um governo de esquerda e sobre a possibilidade de calote na dívida pública e, por isso, houve resistências aos títulos públicos, tendo o Banco Central que intervir no vencimento destes.

Na política social do governo, destaca-se o programa Bolsa Família, e na política econômica, o aumento do salário mínimo e a expansão de crédito, que contribuiu para a redução da pobreza e favoreceu a população de baixa renda, mas com efeitos limitados pela política fiscal, com o pagamento de juros elevados da dívida pública federal e a análise sobre a proteção social nas relações Estado Mínimo versus Estado de Bem-Estar Social.

4.1 DÉFICIT PÚBLICO E REFORMAS NO GOVERNO LULA

O ex-presidente e agora presidente novamente, Luiz Inácio Lula da Silva, assumiu o poder pela primeira vez após três eleições fracassadas (1989, 1994 e 1998), o que representou a vitória da esquerda pelo Partido dos Trabalhadores (PT), com a mensagem de mudança na economia brasileira.

Com dois mandatos (2003-2006) e (2007- 2010), no início do seu governo foram priorizados o controle da inflação e a contenção da dívida pública, do déficit orçamentário, bem como as políticas sociais para minimizar a pobreza no país. Enfrentou a desconfiança internacional, com fuga de capitais estrangeiros, a desvalorização do Real, inflação e o crescimento da dívida pública.

Na verdade, no mercado havia a desconfiança de moratória pela vontade popular. O capital tinha receio de haver mudanças na política e na economia de forma a prover os desejos

da esquerda e acabar com a ordem econômica vigente. Contudo, o que houve foi justamente o privilégio do capital financeiro.

Sobre a dívida externa, segundo Giambiagi (2016), à medida que o PT crescia, passava por um processo de moderação e foi persuadido em relação a algumas bandeiras, como a defesa da moratória da dívida externa. O PT deu apoio a um plebiscito realizado pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), em 2000, que continha três questões:

- 1- Se o acordo firmado com o FMI em 1999 seria mantido;
- 2- Se a população era favorável a uma auditoria da dívida externa e;
- 3- Se o orçamento público nos três níveis de governo deveria continuar pagando a dívida interna aos especuladores.

O resultado do plebiscito foi pela auditoria da dívida, que nunca foi realizada, até porque o Partido dos Trabalhadores, que apoiou o referido plebiscito, alterou o seu posicionamento ao assumir o governo federal, já com o discurso da necessidade de gerar superávit primário para atender ao pagamento de juros junto ao FMI.

Embora a auditoria tenha sido a proposta do PT em relação à dívida pública, o que aconteceu foi justamente o contrário, pois, já no início do governo, com geração de superávit para atender ao FMI e ao pagamento dos juros da dívida pública sem contestação, sem a auditoria proposta, sem renegociação e sem a limitação de recursos para o pagamento de juros desta, favoreceu, o sistema financeiro com mudança de seu plano de governo, citado acima, e de discurso, o qual afirmava que “sem o apoio poderia vencer, mas nunca governar”.

A ACD foi criada após o referido plebiscito, com a defesa da auditoria da dívida pública, com participação da população e de entidades civis, de forma a trazer ao conhecimento público informações transparentes e acessíveis sobre a dívida pública nos três níveis de governo.

Nas reformas implementadas durante o primeiro mandato do governo Lula, chamadas de reformas estruturais, constam a reforma tributária e a reforma da Previdência Social. Segundo Giambiagi (2016), a reforma tributária tinha quatro objetivos:

- 1- Uniformizar a legislação do ICMS para reduzir a evasão;
- 2- Prorrogar a Desvinculação de Receitas da União (DRU), que reduz a vinculação das despesas às receitas para remanejar recursos e aproveitar receitas para fazer superávit primário, sem ter que gastá-las;
- 3- Renovar a Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF), evitando queda de receita em 2004, e;
- 4- Transformar a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) em uma tributação sobre o valor adicionado em substituição à taxa “em cascata”.

A Reforma da Previdência foi concentrada no regime dos servidores públicos, conforme Brasil (2021), com os seguintes elementos: taxação, com alíquota contributiva dos servidores inativos equivalentes à mesma alíquota dos ativos, e aplicação de um redutor para as novas pensões acima do piso de isenção; antecipação da idade mínima para aposentadoria integral, de 60 anos para homens e 55 para mulheres; definição do mesmo teto do benefício do INSS para benefícios de entrada de novos servidores, com a criação de fundos de pensão para a complementação da aposentadoria.

A seguir, passaremos à análise do déficit público e da dívida pública no governo Lula, de modo a trazer transparência sobre a evolução da dívida pública federal.

4.2 CRESCIMENTO DA DÍVIDA PÚBLICA NO GOVERNO LULA

No Brasil, constata-se a destinação do fundo público sob contingenciamentos e cortes lineares no orçamento público federal para cumprir o pagamento da dívida pública e, conseqüentemente, diminuindo os gastos sociais. Segundo Souza (2016), necessário se faz analisar a dinâmica da acumulação capitalista e da estrutura do fundo público sobre a distribuição da renda e a repartição do valor, com foco no debate sobre o fundo público e sua relação com as políticas sociais. Além disso, o autor afirma que através da análise do fundo público pode-se avaliar as políticas sociais a partir da dinâmica das relações sociais de produção, possibilitando, assim, caracterizar proficuamente as dinâmicas das lutas entre classes, frações e setores, identificando os limites e perspectivas da intervenção social.

Ainda, no entendimento de Souza (2016), as políticas sociais, enquanto função, atendem à necessidade de reprodução da força de trabalho (educação, saúde, lazer, moradia, transporte), atuando como salário indireto. Portanto, elas contribuem para a reprodução do capital na medida em que criam uma série de demandas materiais que serão adquiridas pelo fundo público, junto às empresas capitalistas, para a efetivação dos bens e serviços sociais. As políticas sociais efetivadas pelo Estado, através do fundo público, podem contribuir para o movimento de tensionamento na acumulação do capital. A disputa pelo fundo público, travada na sociedade entre as classes e frações de classes pela riqueza produzida, passa também a ocorrer na esfera estatal, em torno do fundo público, na definição da tributação e na definição do gasto público.

Comparativamente, no orçamento público da União, a ACD (2013) averiguou que quase metade dos gastos públicos é destinada ao pagamento da dívida pública federal, com o pagamento de juros e amortizações desta, sob um sistema que se autoalimenta com a rolagem dos títulos públicos e com os *dealers*, que são as empresas escolhidas pelo Tesouro Nacional,

de seis em seis meses, para negociarem os títulos públicos, em sua maioria representantes de instituições financeiras internacionais.

4.3 ENDIVIDAMENTO PÚBLICO NO GOVERNO LULA

O governo Lula conseguiu diminuir a relação dívida pública/PIB do final do governo FHC. No início do governo foram feitos cortes de gastos e incremento das receitas para crescer o superávit primário e pagar os juros da dívida pública.

Conforme Freitas (2007), além das reformas da previdência e da reforma tributária, foram aprovadas a Lei de Falência e o projeto das Parcerias Público-Privadas (PPP), o leilão de áreas de exploração de petróleo e o pagamento da dívida externa com maior eficiência do que na era FHC. Com isso, aumentou-se a dívida interna em R\$ 1 trilhão, por causa dos juros altos, como também os lucros dos banqueiros, dos fundos de pensão, dos rentistas e das empresas privatizadas de telefonia e eletricidade. O autor considera que não havia alternativa à política econômica neoliberal.

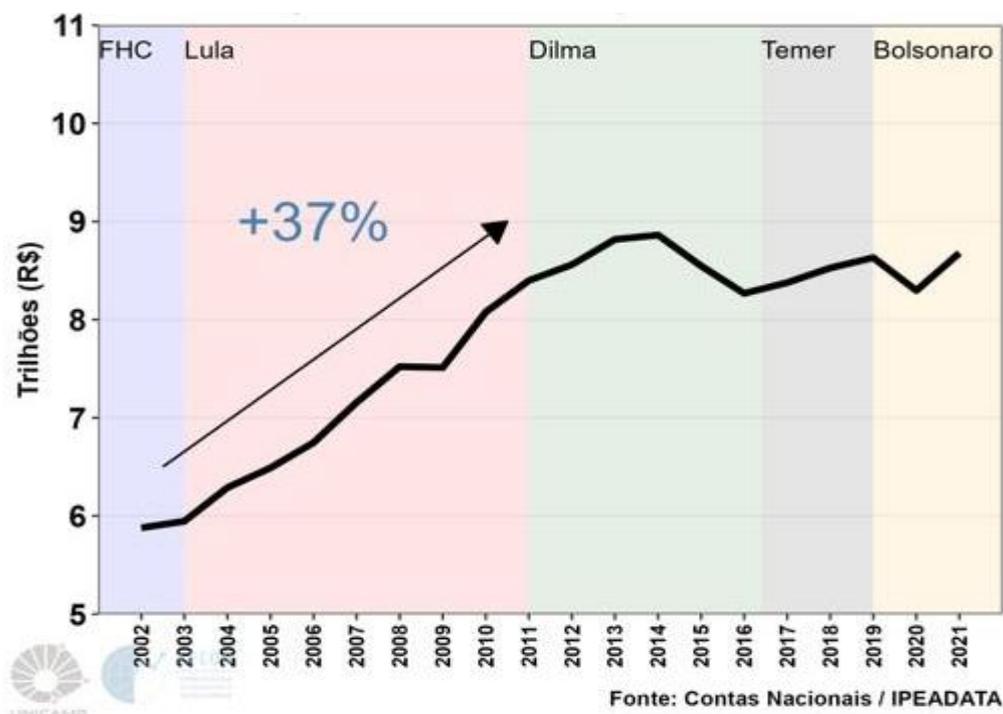
No governo Lula, a dívida pública alcançou 65% do PIB, com estabilização no primeiro mandato e queda no segundo. A política econômica estava voltada para a dívida externa, seus juros e a dívida interna atenderam aos interesses do capital produtivo e as políticas econômicas foram inclinadas ao capital financeiro, com manutenção de elevadas taxas de juros. Nesse sentido, Giambiagi (2016) argumenta que:

No governo FHC houve uma série de reformas, o crescimento e a geração de emprego foram modestos, a dívida pública, que era de 30% do PIB em 1994, dobrou de tamanho oito anos depois; a dívida externa aumentou substancialmente; e no fim da gestão foi necessário recorrer ao FMI para não ficar sem reservas internacionais. Em contraste, nos anos Lula, além de na década ter havido uma recuperação do crescimento e do investimento, com um impacto muito favorável sobre o emprego, a dívida líquida do setor público diminuiu em 1/3; o país tornou-se credor líquido do exterior, uma vez que a dívida externa líquida tornou-se negativa; e as reservas atingiram quase US\$ 290 bilhões em 2010. Em compensação, as reformas estruturais limitaram-se a uma mudança da Previdência restrita ao âmbito do funcionalismo e de importância modesta (Giambiagi, 2016, p. 229).

No referido governo, houve uma queda da desigualdade de renda com vistas à diminuição da pobreza, bem como aumentar o gasto social e a proteção social, de forma a fomentar as políticas e os direitos sociais. Pode-se averiguar, conforme gráfico abaixo, o

aumento do PIB real nos anos de 2002 a 2021, com aumento do PIB nos dois primeiros governos Lula, favorecido pela conjuntura internacional.

Gráfico 2. PIB Real (2002-2021)



Fonte: Contas Nacionais; IPEADATA, 2024.

4.4 A POLÍTICA SOCIAL E O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL NO GOVERNO LULA

Em relação à política social, de forma estrutural, o Brasil é um país de desigualdades de renda, desemprego, com desmonte dos direitos sociais refletido na retirada de direitos e na precarização do trabalho, cujos debates centralizam, entre outros temas, a redução do sistema de proteção social da qual decorre a limitação dos gastos sociais pelas finanças públicas voltadas à priorização do pagamento da dívida pública federal.

Conforme Boschetti (2012), a redução da pobreza está ligada à “proteção social não contributiva”, de modo que, a partir dos programas de transferência de renda, o “pilar não contributivo” da proteção social cresceu aceleradamente; ao contrário da proteção contributiva, que se manteve estagnada ou em queda, e sob a qual milhões de pessoas sobreviviam com os poucos recursos desses programas. Boschetti (2012) apresenta as características dos referidos programas de transferência de renda:

Os programas de transferência de renda apresentam características bem diferenciadas dos benefícios previdenciários vinculados ao trabalho. São todas categorias, no sentido de serem focalizados ou priorizarem determinadas categorias (idosos, pessoas com deficiência, jovens, crianças, mulheres etc.) e/ou em situações bem específicas, ligadas à miséria absoluta e vulnerabilidade extrema. Nesse sentido, são *ex post* e não *ex ante*, ou seja, possuem um caráter de minimização da situação já instalada e não de prevenção. São concedidos mediante diversas condicionalidades, além da comprovação da situação de miséria/pobreza: idade, deficiência, morada, participação em atividades sociais ou comunitárias, disposição do beneficiário ou de sua família para trabalhar ou realizar atividades de inserção social. Seus valores são reduzidos, em geral bem abaixo do valor do salário-mínimo (Boschetti, 2012, p. 53).

O governo Lula ampliou vários programas de assistência social. Centrou-se nas políticas sociais, com aumento dos gastos sociais, principalmente, com os programas de transferência de renda e programas de qualificação dos trabalhadores. O foco do governo, neste período, foram as políticas de combate à pobreza, redução da desigualdade e políticas sociais socioassistencialistas, que, conforme argumento de Boschetti (2012), não asseguram a satisfação das necessidades básicas e impelem os usuários a buscar outras fontes de rendimento.

No âmbito econômico, o governo Lula deu continuidade ao governo FHC. Se, por um lado, houve um incremento nos programas de transferência de renda, por outro, houve a perda de direitos. Trata-se de direitos trabalhistas, como se observa nos fenômenos da uberização e walmartização, que, segundo Antunes (2023), representam o trabalho e o (des)valor no capitalismo de plataforma, cujo universo informacional-digital se encontra em expansão em escala global e com consequências à classe trabalhadora e ao mundo do trabalho. Devido à multiplicidade de atividades presentes nas distintas plataformas digitais, nas quais se incluem o trabalho uberizado nas plataformas prestadoras de serviços de transporte, de pessoas e mercadorias e a walmartização do trabalho nas precárias condições de trabalho em grandes empresas de hipermercados, as empresas públicas que antes ofertavam trabalhos socialmente úteis, ao serem privatizadas, introduziram o lucro em seu *modus operandi*, no processo de valorização do capital.

Nesse contexto, os trabalhadores perderam seus direitos com as plataformas digitais e, a partir das novas formas de exploração delas decorrentes, sofreram a retirada de mais-valia, posto que tal dinâmica de trabalho é intermediado por tecnologias e não oferece direitos aos trabalhadores. Nesse cenário se destaca a condição dos entregadores de aplicativos, que são duramente explorados pelas plataformas e, não obstante, cresceram em número durante a pandemia de Covid-19.

Conforme Teixeira e Pinto (2013), no segundo governo Lula houve a flexibilização da política econômica por meio das seguintes estratégias: 1) adoção de medidas voltadas à ampliação do crédito ao consumidor e ao mutuário; 2) aumento real do salário mínimo; 3) adoção de programas de transferência de renda direta; 4) criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a ampliação da atuação do BNDES para estimular o investimento público e privado; 5) medidas anticíclicas de combate à crise internacional a partir de 2009.

No âmbito das políticas sociais, o governo Lula, com o discurso de concretizar um Brasil mais social, com menos pobreza e desigualdade, desenvolveu ações como a criação do Programa Fome Zero, o Programa Bolsa Família e o incremento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com mudanças no sistema de proteção social e garantia do financiamento das políticas sociais.

Com relação aos programas de transferência de renda, ressalta-se a estratégia de unificação de cinco programas sociais do governo FHC – Bolsa-escola, Bolsa-alimentação, Auxílio-gás, Fome Zero e CadÚnico – para ser um único programa, o Bolsa Família, o maior programa de transferência de renda da América Latina, com os condicionantes de renda familiar e educação.

Como proposta de governo, pretendia-se combater a fome com o programa Fome Zero, que depois perdeu força e deu lugar ao Bolsa Família, que se destacou como a principal política social do governo Lula e, paralelamente, do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Pobreza e do Partido dos Trabalhadores (PT). O Programa, que tem como premissas a superação da pobreza e a transformação social, na ocasião de seus 20 anos de existência, em outubro de 2023, seu compromisso de acabar com a fome no país foi reafirmado.

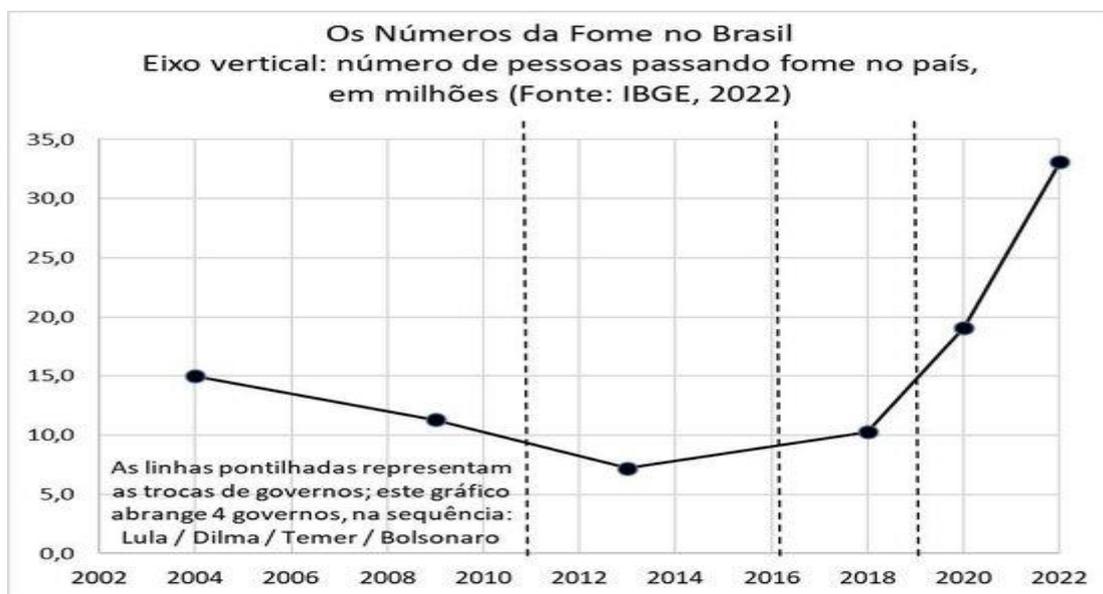
O Brasil saiu do Mapa da Fome em 2014, segundo dados da Organização das Nações Unidas (ONU, 2014), deixando de figurar no ranking global da subalimentação. Contudo, em 2022, o país voltou ao Mapa da Fome, o que significa que o percentual de brasileiros que não têm certeza ou garantia de quando farão a próxima refeição está acima da média mundial.

Ainda segundo a ONU (2014), o país demorou para sair do Mapa da Fome, todavia, passou a década de 1990 e 2000 criando e implementando políticas públicas voltadas à segurança alimentar e nutricional com o objetivo de sair do ranking global da subalimentação, a partir de uma rede de proteção social.

Entretanto, como já mencionado, o país voltou ao Mapa da Fome em 2022, e o motivo apontado como responsável por esse retrocesso é a extinção de alguns programas sociais devido à redução das políticas públicas voltadas à insegurança alimentar, bem como à falta de proteção

da população à fome e às crises políticas e econômicas, as quais foram acirradas no período de pandemia de Covid-19.

Gráfico 3. Mapa da Fome no Brasil



Fonte: IBGE (2022).

Em consonância com o gráfico acima, podemos averiguar que o país saiu do Mapa da Fome no governo Lula e que o governo Dilma, posteriormente, manteve as políticas públicas voltadas à insegurança alimentar. Contudo, no governo Temer, a fome aumentou, enquanto no governo Bolsonaro, o país voltou ao Mapa da Fome, com os maiores índices dos últimos governos.

O Programa Bolsa Família foi um marco no sistema de proteção social brasileiro, segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2013) e da Secretaria de Assuntos Estratégicos, para cada R\$ 1,00 investido no Programa houve o retorno de R\$ 1,78 ao PIB. Os gastos com o Bolsa Família representaram apenas 0,4% do PIB, mas cada R\$ 1,00 gasto com o programa “gira” R\$ 2,40 no consumo das famílias e adiciona R\$ 1,78 no PIB. Para efeitos comparativos, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) gasta 0,6% do PIB, com geração de R\$ 1,54 em consumo e R\$ 1,19 no PIB. O Seguro-desemprego também alcançou 0,6% do PIB, e rende R\$ 134 em consumo e R\$ 1,09 no PIB.

Ainda, o IPEA (2013) argumenta que o Programa é pró-pobre, considerando que os pobres costumam gastar maior percentual da renda familiar mensal do que outras faixas da população. O Bolsa Família reduziu a extrema pobreza em 28% entre 2002 e 2012 e

correspondeu a 12,2% da queda na concentração de renda medida pelo índice Gini. Posto que cada real fiscal gasto pelo Programa gera um benefício social 5,2 vezes maior, percebe-se que seu efeito macroeconômico é maior entre todos os meios de transferência social praticados, como Seguro-desemprego e Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

O Programa Bolsa Família foi criado pela Lei nº 10.846, de 09 de janeiro de 2004, sendo considerado o carro-chefe da política social do governo Lula por combater a miséria e a exclusão social e constituir-se como a principal fonte de renda em vários municípios, onde a maior parte do recurso é destinado à compra de alimentos, fomentando a economia local.

Conforme dados do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (2024), o Programa visa, a partir da integração de políticas públicas, garantir renda básica e acesso à educação, saúde e assistência social às famílias em situação de pobreza. O êxito do Programa é comprovado pelos milhões de famílias que saíram da fome. Portanto, o Programa se empenha em resgatar a dignidade e a cidadania das famílias, com articulação de políticas de superação da pobreza e transformação social, o que se reflete na garantia de direitos básicos e contribui para a redução da desigualdade de gênero.

Para ter direito ao Bolsa Família, a principal regra é que cada integrante da família perceba, no máximo, R\$ 218 por mês, e também considera o tamanho e as características das famílias, bem como a inscrição no Cadastro Único.

Conforme Martinelli Freitas (2007), o redesenho dos sistemas de proteção social aventado no governo Lula perseguiu os seguintes objetivos:

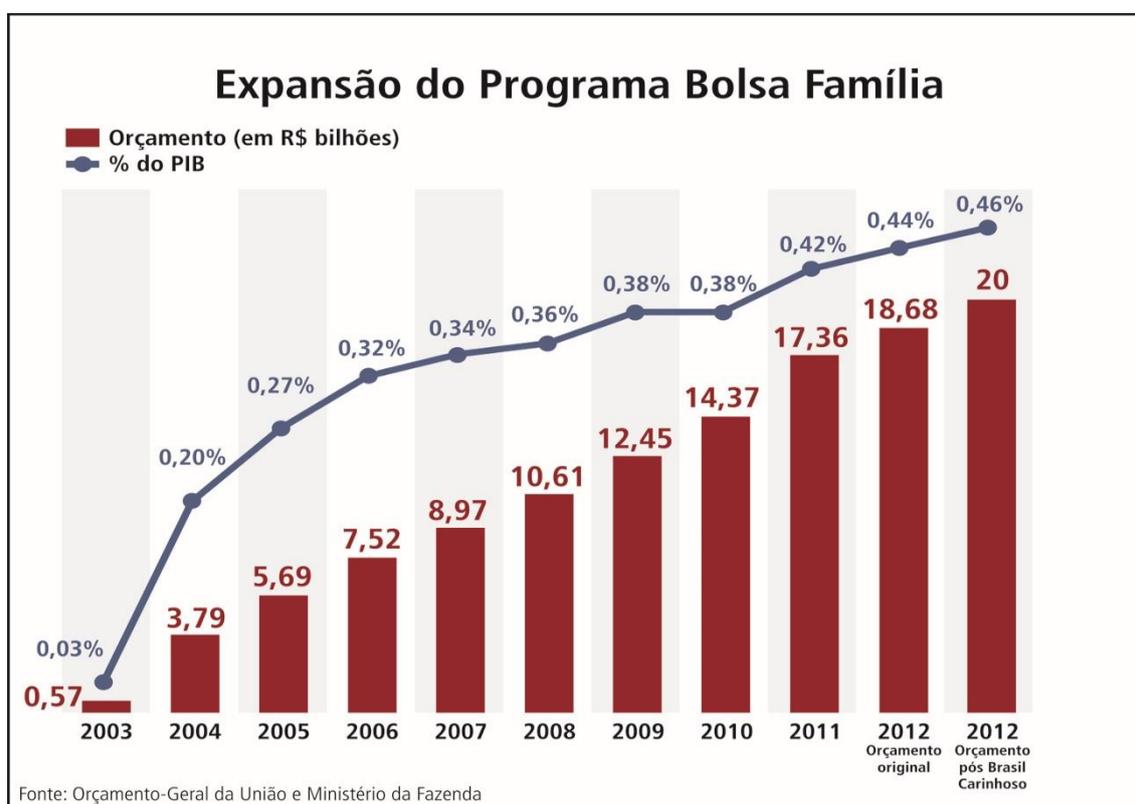
- 1- Descentralização dos programas e políticas; criação das farmácias populares, Programa Saúde da Família, Fome Zero, Bolsa Família, SUAS, Segurança Alimentar, Políticas de Microcrédito, Alfabetização de Adultos;
- 2- Maior participação comunitária; mudança do modelo econômico e combate à corrupção;
- 3- Focalização do público-alvo a partir das desigualdades sociais e econômicas;
- 4- Concentração do gasto social em investimentos, mais do que em custeio, no combate à pobreza, e;
- 5- Integração dos programas e políticas, ampliando seus efeitos sinérgicos.

Ribeiro, Shikida e Hillbrecht (2017) demonstram que os efeitos do Programa Bolsa Família sobre o trabalho infantil e a fecundidade das mulheres geram efeitos na própria política, em sinergia com outros programas sociais. A respeito da participação dos adultos no mercado de trabalho, houve a preocupação com a redução da oferta de trabalho em função do recebimento dos benefícios, assim como em relação ao trabalho adulto e trabalho infantil, tanto nas atividades domésticas quanto no mercado de trabalho. A redução do trabalho infantil

colabora para romper o círculo vicioso da pobreza e elevar os indicadores de educação, saúde e aprendizado, os quais trarão resultados futuros no mercado de trabalho. Nesse sentido, o Programa também tem impactos positivos sobre a jornada e a formalidade do trabalho, como a participação das mães no mercado de trabalho.

O gráfico a seguir mostra a evolução do Programa Bolsa Família em relação ao seu orçamento.

Gráfico 4. Expansão do Programa Bolsa Família



Fonte: Ministério da Fazenda (2012).

O gráfico acima denota a expansão do Programa Bolsa Família, criado para dirimir as desigualdades sociais. Ademais, o programa incrementou a renda das famílias e o emprego formal e diminuiu as desigualdades regionais.

Bartholo, Passos e Fontoura (2019) argumentam que a transferência monetária à mulher reforça a utilização do recurso em prol de toda a família e que a maioria das famílias beneficiárias tem mulheres como titulares. Apesar do Bolsa Família não ter como objetivo a equidade de gênero, é expressivo o interesse sobre quais seriam os resultados da titularidade feminina do benefício nessa dimensão analítica, afinal, as relações de gênero são um tema transversal nas políticas públicas e programas sociais. Nas críticas relativas à titularidade

feminina destaca-se o argumento de que o Estado não visa somente ofertar à mulher o acesso preferencial ao recurso monetário, mas, como representação de uma família encarada como instância homogênea, reforçar o papel tradicional da mulher como cuidadora.

O gasto social aumentou com o programa Bolsa Família, mas com impactos econômicos positivos no combate à pobreza e na desigualdade de renda, percebidos sobremaneira nos beneficiários de zona rural, onde houve decomposição da queda da pobreza. Todavia, a população brasileira critica o programa em relação às suas exigências, à financeirização da política social e à incapacidade de combate à desigualdade econômica e social. Há problemas na inclusão, na exclusão ou mesmo em ambos devido à alta burocracia na exigência de documentos, à limitação ao acesso e aos questionamentos sobre o banco de dados.

Desde que foi criado, o Programa nunca deixou de existir, só mudou de nome, no governo Bolsonaro, para Auxílio Brasil, porém, com a terceira eleição do presidente Lula, voltou a ser denominado Bolsa Família.

Um fator crítico apontado é que a inclusão indevida de famílias reduz o orçamento para inclusão de famílias que teriam direito ao Programa, impactando nos resultados de queda da pobreza e redução da desigualdade e limitando o acesso à aquisição de alimentos. Outro viés é que já houve a perda de dados dos beneficiários do Programa e problemas no sistema da Caixa Econômica Federal. Da mesma forma, a alta burocracia na documentação, a demora do cadastramento e a falta de acesso da população aos órgãos de cadastramento asseveram as críticas.

No entendimento de Cabral (2014), o Programa Bolsa Família teve impactos na superação da insegurança alimentar, na melhoria dos indicadores socioeconômicos e na elevação da renda, logrando êxito em sua prioridade, o enfrentamento da pobreza, com a superação da fome e da miséria no Brasil ao garantir níveis mínimos de renda às famílias. Conforme Marques e Mendes (2007) explicam:

A história da acumulação brasileira indica que faz parte de sua dinâmica uma lógica perversa, de forma que, seja qual for o desempenho da economia, a desigualdade aumenta e, com ela o tamanho da pobreza. Em outras palavras, o último problema relativo ao Bolsa Família reside no fato de o governo Lula não ter alterado os determinantes da pobreza estrutural brasileira. E, mesmo que tivesse levado adiante políticas que alterassem essa lógica, algumas delas teriam impacto no médio e no longo prazo, o que justificaria tratar a renda concedida pelo Bolsa família como um direito e não como algo dependente de um programa, passível de ser extinto sem que a sociedade brasileira participe dessa decisão (Marques; Mendes, 2017, p. 21).

O trecho supramencionado consolida o argumento de que as políticas de distribuição de renda são estratégias de acumulação de capital e efetivamente não amenizam os efeitos do capitalismo. Elas são instrumentos de manutenção do exército de reserva, alimentado para exercer sua função laboral e, com isso, reproduzir a acumulação. O quadro abaixo mostra os efeitos do Programa Bolsa Família (PBF) sobre o mínimo existencial.

Quadro 11. Principais estudos de avaliação de impacto do PBF sobre perfil de gastos

| Estudos | Dados | Unidade | Período | Método | Principais Efeitos |
|---------------------------------|------------------------------------------|----------------|----------------|--------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Braido <i>et al.</i> (2012) | Pesquisa Especial do Ministério da Saúde | Indivíduos | 2002 | MQO e VI | Aumento em 10.8% (significativo a 1.0%) nos gastos com alimentos (principalmente frutas e vegetais). Ausência de evidência de efeitos sobre o gasto com bebidas, cigarros e jogos. Estudo para o Nordeste. |
| Carvalho <i>et al.</i> (2015) | POF | Famílias | 2008 e 2009 | Dois Estágios de Heckman | Aumento em 6.8 pontos percentuais (p.p) na probabilidade de aquisição de leite não pasteurizado. Significativo a 1.0%. |
| De Almeida <i>et al.</i> (2016) | POF | Famílias | 2008 e 2009 | PEP | Aumento de 0.9% (significativo a 5.0%) no índice de diversificação de Berry. Ausência de efeito no Índice de Diversificação Saudável. |
| Martins e Monteiro (2016) | POF | Famílias | 2008 e 2009 | PEP | Despesas com alimentos 6.0% superior (significativo a 5.0%) |
| Coelho e Melo (2017) | POF | Famílias | 2008 e 2009 | PEP | Aumento de 9.05 no Índice de Qualidade de Dieta. |

Fonte: Ribeiro, Shikida e Hillbrecht (2017, p. 824).

O quadro acima demonstra, através de uma revisão de literatura, o perfil dos gastos das famílias beneficiárias, avaliando os efeitos do Programa sobre o consumo das mesmas. Ribeiro, Shikida e Hillbrech (2017) pontuaram, a partir desses achados, que o Programa estimula a aquisição de alimentos e que, nas regiões mais pobres do Nordeste, as mulheres investem o valor do Programa em gastos para família. Portanto, as referências bibliográficas aventadas na

elaboração do quadro indicam a melhoria da segurança alimentar nas famílias beneficiárias do PBF, nos dois governos Lula.

Outro viés é que o governo Lula se centrou apenas nesse Programa, de modo que as outras áreas da Seguridade Social ficaram aquém do que poderia ser realizado. Como exemplo pode-se averiguar a injustiça social no acesso à saúde, educação, segurança pública, habitação, saneamento e o desmonte dos direitos sociais, com as contrarreformas trabalhista e previdenciária.

Em relação à saúde, Marques e Mendes (2007) ponderam que no segundo mandato do governo Lula, as metas eram as seguintes: manter prioridade ao combate às fraudes e pagamentos indevidos, com censo previdenciário; avançar na melhoria do atendimento aos segurados, visando acabar com as filas e ampliar o acesso aos benefícios e serviços da Previdência Social; finalizar a criação da Super Receita, para fiscalização e combate à evasão fiscal; continuar e ampliar o acesso dos trabalhadores ao sistema previdenciário e regulamentar a previdência complementar dos servidores públicos. Na assistência social, o foco foi o combate à pobreza, cujas iniciativas foram: o Programa Fome Zero; a Política de Segurança Alimentar; o Programa Bolsa Família, que posteriormente incorporou o Fome Zero e previa a transferência direta de renda, com condicionalidades, para famílias pobres, de renda mensal entre R\$ 60,01 e R\$ 120,00, e vinculado a contrapartidas como frequência escolar; e o SUAS, com sistemas de serviços, benefícios, programas e projetos de assistência social.

Conforme consta no *Relatório do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome* (Brasil; MDS, 2011), desde sua criação, a cobertura do Programa Bolsa Família aumentou em todo o território nacional. Inicialmente, existiam 3,6 milhões de beneficiários, já em 2011, havia 13,3 milhões de famílias incluídas, sendo o principal programa de transferência condicionada de renda do mundo.

Cabe destacar que os recursos destinados ao Sistema Único de Saúde (SUS) foram garantidos, em parte, pela Proposta de Emenda à Constituição 169, que vinculava recursos para saúde, após o Ministério da Saúde não receber os recursos previstos.

O governo Lula voltou-se para atender aos interesses do capital financeiro, segundo a ACD (2013), contudo, as ações assistencialistas serviram para reduzir a pobreza e promover a distribuição de renda, com o aumento do salário mínimo, a realização de programas sociais e a consequente melhoria de vida da população de baixa renda, atendendo ao clamor dos brasileiros. Tanto por isso, obteve popularidade e ainda é aclamado pelo povo brasileiro.

4.5 A ATUAÇÃO DA ACD NO GOVERNO LULA E OS PROCEDIMENTOS PARA REALIZAÇÃO DA AUDITORIA CIDADÃ

As críticas da ACD sobre o governo Lula foram em relação ao pagamento da dívida externa, na qual foram quitados US\$ 30 bilhões junto ao FMI e, ainda, foi realizado um empréstimo no mesmo, no valor de US\$ 15 bilhões. Contraditoriamente, no discurso de Lula, à época ex-presidente, o Brasil havia deixado de ser devedor para ser credor do FMI. Todavia, ressalta-se que esse discurso é falacioso, tendo em vista que foram emitidos títulos públicos da dívida interna para tal, com juros até maiores, portanto, conclui-se que essa não foi uma operação vantajosa, em termos financeiros, mas de forma política, ao oferecer a imagem de libertação do país em relação ao FMI.

A seguir, trataremos da evolução do montante da dívida interna e externa e das despesas da União com os serviços (juros, encargos e amortizações) da dívida e com outras despesas selecionadas, no período de 2003 a 2014, com base no estudo de Reis (2014).

Tabela 4. Despesas da União com juros, amortizações e refinanciamento da dívida pública (interna e externa) no período de 1995 a 2014, a preços de janeiro de 2014 - IPCA

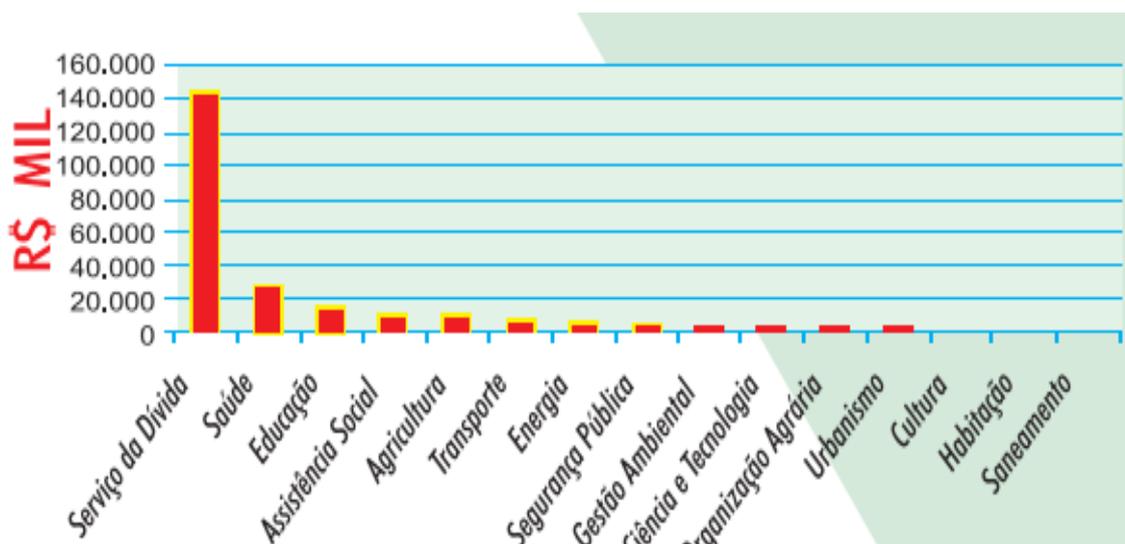
| ANO | JUROS | AMORTIZAÇÃO | REFINANCIAMENTO | TOTAL DESPESAS DÍVIDA PÚBLICA |
|----------------------------|------------------------|------------------------|--------------------------|----------------------------------|
| 1995 | 56.364.908.115 | 30.356.391.217 | 291.950.763.699 | 378.672.063.031 |
| 1996 | 56.608.083.843 | 22.918.948.101 | 316.245.361.988 | 395.772.393.932 |
| 1997 | 57.127.094.160 | 36.032.489.351 | 365.504.413.521 | 458.663.997.032 |
| 1998 | 81.096.893.611 | 64.247.896.039 | 517.809.792.681 | 663.154.582.332 |
| 1999 | 113.843.079.385 | 68.224.478.918 | 675.802.097.933 | 857.869.656.236 |
| 2000 | 90.219.721.604 | 118.181.041.938 | 689.769.558.291 | 898.170.321.833 |
| 2001 | 114.724.579.343 | 139.692.498.331 | 462.340.978.366 | 716.758.056.040 |
| 2002 | 110.706.050.635 | 145.421.445.320 | 469.450.742.134 | 725.578.238.088 |
| TOTAL 1995-2002 | 680.690.410.696 | 625.075.189.215 | 3.788.873.708.612 | 5.094.639.308.523 |
| 2003 | 111.972.264.807 | 154.948.418.432 | 653.448.315.924 | 920.368.999.163 |
| 2004 | 122.751.952.459 | 129.215.825.555 | 590.564.275.989 | 842.532.054.003 |
| 2005 | 137.584.415.560 | 80.947.468.985 | 767.432.640.187 | 985.964.524.732 |
| 2006 | 224.488.821.776 | 184.967.000.540 | 554.308.240.114 | 963.764.062.430 |
| 2007 | 200.856.889.864 | 139.106.521.000 | 537.249.054.205 | 877.212.465.068 |
| 2008 | 149.472.552.146 | 233.968.657.037 | 374.953.808.324 | 758.395.017.506 |
| 2009 | 160.389.359.834 | 331.338.774.202 | 338.457.593.065 | 830.185.727.102 |
| 2010 | 150.267.258.002 | 175.305.538.672 | 456.945.788.622 | 782.518.585.296 |

| | | | | |
|----------------------------|--------------------------|--------------------------|---------------------------|---------------------------|
| TOTAL 2003-2010 | 1.257.783.514.448 | 1.429.798.204.422 | 4.273.359.716.431 | 6.960.941.435.301 |
| 2011 | 151.362.767.906 | 126.039.910.965 | 540.380.378.597 | 817.783.057.468 |
| 2012 | 146.909.617.258 | 352.577.457.820 | 325.663.689.514 | 825.150.764.592 |
| 2013 | 146.204.300.484 | 128.404.306.371 | 466.671.464.800 | 741.280.071.655 |
| 2014 | 189.474.726.088 | 173.661.877.954 | 638.814.288.813 | 1.001.950.892.855 |
| TOTAL 2011-2014 | 633.951.411.736 | 780.683.553.110 | 1.971.529.821.724 | 3.386.164.786.570 |
| TOTAL 1995-2014 | 2.572.425.336.880 | 2.835.556.946.748 | 10.033.763.246.766 | 15.441.745.530.394 |

Fonte: Reis (2014, p. 1).

A tabela acima demonstra que o governo Lula usou R\$ 6,9361 trilhões do orçamento da União para o pagamento de juros, amortizações e refinanciamento da dívida pública (interna e externa), dando continuidade à prática do governo FHC, sem realizar auditoria e sem questionamentos em relação ao montante geral, o que sempre foi alertado pela ACD, na luta pela realização da auditoria da dívida pública federal de forma cidadã.

Gráfico 5. Gastos com a Dívida e Gastos Sociais - Orçamento da União 2003



Fonte: ACD (2023, p. 10).

O Gráfico acima demonstra que, no primeiro ano do governo Lula, foram gastos R\$ 145 bilhões para o pagamento da dívida pública federal e apenas R\$ 81,3 bilhões com Saúde, Educação, Assistência Social, Agricultura, Transporte, Energia, Segurança Pública, Gestão

Ambiental, Ciência e Tecnologia, Organização Agrária, Urbanismo, Cultura e Habitação. A ACD (2023) alega, ainda, que o governo federal economizou R\$ 57 bilhões para pagar a dívida pública, correspondendo a 5,08% do PIB, o que não foi suficiente nem mesmo para pagar os juros, que atingiram R\$ 113,9 bilhões, o equivalente a 10,14% do PIB. A dívida externa continuou subindo devido aos 3 primeiros saques do acordo com o FMI, de US\$ 14,3 bilhões. A dívida que, em dezembro de 2022, era de US\$ 227,7 bilhões, atingiu US\$ 235,5 bilhões, em julho de 2023.

A ACD aponta que, atualmente, a dívida pública federal tem sido gerada somente para o seu autofinanciamento, ou seja, quando os títulos públicos estão para vencer, emite-se outros para o próprio pagamento.

Nesse sentido, Fattorelli (2013) argumenta que a administração pública tem que visar à minimização das injustiças e da desigualdade social, ao controle social, à justiça social, ao crescimento econômico e ao desenvolvimento social e fazer a gestão da dívida pública no contexto do capital portador de juros, na forma de lucro e sua relação de endividamento público.

A seguir, os procedimentos para auditoria cidadã da dívida pública federal serão analisados a partir dos marcos legais. Parte-se da análise legal, com estudos da legislação pertinente. Como citado no capítulo I, a ACD possui núcleos no país inteiro e seus membros já realizaram o curso de auditoria cidadã da dívida ofertada pela instituição, com estudo prático sobre os Estados dos participantes no final do curso.

A formação da equipe de trabalho poderá ser formada por profissionais de várias áreas, não somente contadores e economistas, inclusive por pessoas sem formação acadêmica, posto que o quesito essencial é que haja disposição, interesse e desejo de fazer diferença democraticamente.

A equipe de trabalho deverá ser aberta a toda população, para ser uma auditoria cidadã, formada por pessoas de formações distintas, sendo direcionada por uma coordenação, de preferência com estudos avançados sobre a dívida pública federal. para realizar a auditoria dos documentos, definindo se será sobre toda a dívida pública federal, por período ou por governo, E tendo como fonte de dados os documentos, relatórios e estudos do Banco Central, do Ministério da Fazenda, do Tesouro Nacional, do Tribunal de Contas da União, estudos acadêmicos e os próprios estudos da ACD. Então, passa-se à divulgação desses resultados, com divulgação e encaminhamento para os órgãos competentes para prosseguimento. Conforme Fattorelli (2013), as fases da auditoria da dívida são: Revisão e análise preliminar; Planejamento; Execução da auditoria e; Relatório final.

A primeira fase refere-se à definição do panorama inicial do processo de endividamento e seus impactos na determinação do processo de endividamento multilateral, bilateral, comercial e interna. Empenha-se em resumir os eventos históricos, econômicos, fiscais, bancários e tributários em ordem cronológica e identificar a base legal que autorizou o endividamento, bem como analisar o fluxo de pagamentos, isto é, comparar os pagamentos da dívida com os outros orçamentos e resumir, por mandatos, a evolução da dívida pública.

Na fase de planejamento, o empenho é em detalhar os parâmetros centrais de análise, destacando: o motivo da auditoria; objetivos gerais e específicos; extensão dos trabalhos; determinação dos grupos de trabalho; cronograma de execução; técnicas a aplicar e; resumo dos achados.

Na etapa de execução da auditoria, procede-se à organização da equipe em grupos de trabalho e à execução de provas de observância e de provas substantivas.

A última fase, por sua vez, dá-se à elaboração do relatório de auditoria, com a descrição dos achados, as causas, os critérios e os efeitos. Fazem parte do relatório os estudos iniciais sobre toda a legislação pertinente à financeirização; o endividamento público; as finanças públicas (política fiscal, monetária, as funções do governo, os diversos papéis do Estado, as contas públicas, o déficit governamental); a dívida pública (conceitos, a dívida pública no Brasil, a relação dívida pública/ PIB); receita tributária; despesa governamental.

O cronograma de trabalho deve conter datas periodizadas em diária, mensal, bimestral, semestral, anual, e as divisões dos procedimentos, definindo as etapas até a emissão do relatório final, conforme as descritas anteriormente.

As etapas da auditoria precisam ter a comprovação e especificação de tudo; como determina o princípio do direito administrativo, ao setor público só é permitido fazer aquilo que está em lei, ou seja, para todo procedimento são necessárias legislação específica, autorização e tramitação legal.

Os membros da ACD já se destacam nesse trabalho, pois a maioria já realizou os cursos afetos à auditoria cidadã da dívida pública, quais sejam: “A dívida pública dos Estados e a necessidade de auditoria”; “Atuação político-parlamentar e Auditoria da dívida pública: ferramenta fundamental para garantir transparência, correta aplicação dos recursos públicos e desenvolvimento socioeconômico do Brasil”. Além disso, os membros já atuam na auditoria cidadã da dívida de seus Estados, sendo a maioria dos coordenadores regionais da área acadêmica, com produção de estudos técnicos autorais a respeito do tema.

Quadro 12. Composição da comissão de auditoria cidadã da dívida

| COMISSÃO DE AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA | |
|-----------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| SUBCOMISSÃO | GRUPOS |
| Comercial | Origem da dívida com bancos privados internacionais |
| | Refinanciamentos ou conversões |
| | Salvamentos bancários |
| Impactos sociais | Cortes de gastos sociais |
| | Privatizações |
| | Reformas neoliberais: Previdência, tributária, trabalhista, etc. |
| Multilateral | FMI |
| | Banco Mundial |
| | Bancos regionais (BID, FLAR, outros) |
| Bilateral | Clube de Paris |
| | Bancos oficiais de desenvolvimento |
| | Países A, B, C |
| Interna | Operações de emissão de títulos, operações de Mercado Aberto, resgate bancário, conversão de dívida externa em interna, etc. |

Fonte: Fattorelli (2013, p. 150).

Conforme o quadro acima, podemos verificar que a comissão de auditoria cidadã da dívida poderá ser dividida em subcomissões, de forma a averiguar: na subcomissão comercial, a origem da dívida, conforme descrito no capítulo II, o salvamento bancário, com o PROES e PROER, no governo FHC, descrito no capítulo III, e os refinamentos ou conversões da dívida; na subcomissão de impactos sociais, os cortes de gastos sociais, descritos no capítulo I, as privatizações, descritas no capítulo II. e as reformas neoliberais, também neste; na subcomissão multilateral, a contratação de dívida pública com os organismos descritos acima e suas exigências, a exemplo do FMI, com as exigências de privatizações e o desmonte de direitos sociais; a subcomissão bilateral, com a especificação de empréstimos bilaterais; e a subcomissão interna, na verificação das operações de títulos públicos, descrita no capítulo II.

Iniciando com a auditoria integral, que é a averiguação de toda dívida pública federal, ou a auditoria específica, que investiga uma determinada dívida ou um determinado período ou governo, sendo dividido em partes. A auditoria com participação cidadã foi utilizada na investigação de casos de que já tratamos, como o salvamento de bancos, no governo FHC, o pagamento fictício integral da dívida pública externa, no governo Lula, e outros que trataremos nos próximos capítulos, com os governos subsequentes.

O foco da auditoria define as suas fases, conforme descrito de maneira sumária anteriormente e as quais passamos a detalhar.

Na primeira fase, de revisão e análise preliminar, procede-se às seguintes avaliações: o endividamento público; o momento histórico e econômico, as razões que geraram a dívida pública; a autorização, isto é, a legislação pertinente que a permita; se há cálculos sobre a contração da dívida; se as taxas de juros estão adequadas; comparar com o orçamento da Seguridade Social; analisar a relação dívida pública/ PIB; analisar se a contratação e/ou emissão de títulos públicos é vantajosa para o país; a projeção de riscos futuros e a análise sobre a dívida pública federal interna e externa.

A fase de planejamento refere-se à elaboração dos planos de trabalho, os quais definem a composição da equipe e seus papéis de trabalho, se a auditoria será integral ou específica, o período a ser analisado, as atribuições de cada membro da equipe, a definição e/ou divisão dessa equipe em grupos de trabalho (documental, bibliográfica, financeira, econômica e auditoria). A definição da auditoria procede de maneira semelhante ao desenvolvimento de projetos acadêmicos: definição do objeto; o problema; os objetivos gerais e específicos; justificativa; cronograma; método e metodologia de pesquisa; achados de trabalho; e descobertas. Essa estrutura contribui para o desenvolvimento e apresentação do trabalho, de modo a atingir seus objetivos, quais sejam: averiguar a legalidade para contração da dívida pública; analisar a contratação junto a órgãos bilaterais, instituições financeiras; verificar a emissão de títulos públicos; identificar em que áreas foram investidos os recursos e quem se beneficiou; verificar as taxas de juros e; analisar a documentação nos procedimentos de todo o trâmite.

Fattorelli (2013) afirma que as provas de observância visam a responder: se as operações foram autorizadas com base legal; se os documentos de autorização são emitidos por meio de documento público, por autoridades competentes; se foram realizadas com base legal e regulamentar; se os documentos atentam aos interesses públicos; se as operações formalizadas contêm assinaturas de autoridades competentes; se os documentos contêm vícios, abusos e ilegalidades e se o Mapa dos participantes tem frequência destes. Já as provas substantivas comprovam: se os montantes dos recursos são reais; se os montantes de capital, juros e comissões têm respaldo nas autorizações; se os montantes de capital envolvem capitalização de juros nominais, de mora e outros gastos de operações anteriores; se a destinação dos recursos foi em benefício do povo; se os juros correspondem a taxas flutuantes cobradas pela imposição do credor; se os gastos com juros e comissões representam soma superior ao capital emprestado; se existem irregularidades nas transações e se estas têm respaldo; e se os documentos da

contabilidade governamental possuem assinaturas dos responsáveis pela liquidação de valores e se contam com respaldos documentais.

Para facilitar a verificação do procedimento, segue abaixo seu fluxograma:

Quadro 13. Ciclo Operacional de Contratação de Operações de Crédito

| Ciclo Operacional de Contratação de Operações de Crédito - Fluxograma | | | | |
|------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|----------------------------------|------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|
| Processo | Instituição | Responsável | Documento Gerado | Arquivo |
| 1. Autorização | Governo Central | Presidente | Decreto | Registro Oficial |
| | Parlamento | Presidente | Resolução | Biblioteca de normas legais ou página <i>web</i> institucional |
| | Procuradoria da Fazenda Nacional | Procurador-Geral | Parecer Jurídico | |
| 2. Formalização | Ministério das Finanças | Ministro | Acordo Ministerial, ato de lançamento de títulos soberanos | Registro no Ministério ou página <i>web</i> institucional |
| | Chancelaria/ Ministério de Assuntos Exteriores | Chanceler de Assuntos Exteriores | Livro de Registro | Carta de autenticação |
| 3. Contabilização | Ministério das Finanças | Subsecretaria | Registro Contábil | Contabilidade do Ministério das Finanças |
| 4. Controle | Ministério Público | Procurador-Fiscal | Parecer | Arquivo Nacional |
| 5. Prestação de Contas | Ministério das Finanças, Banco Central, Tribunal de Contas | Ministros | Relatório | Relatórios, arquivos e páginas <i>web</i> institucionais |

Fonte: Fattorelli (2013, p. 156).

O fluxograma acima auxilia no entendimento do ciclo de contratação das operações de crédito, o qual perpassa as etapas de autorização, formalização, contabilização, controle até a prestação de contas, cada qual processada por sua respectiva instituição, por um responsável específico, gerando um documento próprio e arquivado em local inerente. Este ciclo fragmentado facilita a compreensão da equipe de análise e da auditoria como um todo,

permitindo a visualização do trâmite legal do processo e os devidos procedimentos e encaminhamentos.

Evidencia-se, portanto, a necessidade de analisar o trâmite da dívida pública federal desde o projeto, passando pelo ministério, decreto do presidente da república, assinaturas dos responsáveis, trâmite no Ministério da Fazenda e no Tesouro Nacional e a controladoria. Essa análise requer um estudo minucioso, com observância atenta aos documentos, às normas, à ordem cronológica e ao fluxograma do crédito em cada uma de suas etapas.

A maior dificuldade a ser enfrentada pela comissão de auditoria é o acesso aos documentos, como citado anteriormente. É necessário pesquisar o local de arquivamento dos documentos, quais órgãos têm em seu acervo documental os registros devidos e necessários para análise.

Torna-se imprescindível observar a ordem correta de cada etapa do fluxograma, que começa por realizar a auditoria de procedimentos, passa a verificar se os servidores que realizaram os procedimentos eram os responsáveis, se contêm as devidas assinaturas nos documentos e se há evidências de ilegalidade. Destaca-se que a responsabilização é feita pelo controle externo, mencionado na auditoria governamental.

Os núcleos estaduais da ACD já analisaram os documentos regionais, conforme Fattorelli (2013). Contudo, destacamos que essa auditoria cidadã diz respeito ao governo federal, que também já foi objeto de estudo pela ACD. Ademais, já foi apontado endividamento sem motivo, desvios de finalidade, dívida ilegítima e muito beneficiamento do setor financeiro.

Fattorelli (2013) aconselha o contato com os servidores públicos e responsáveis a fim de solicitar esclarecimentos sobre o tema, de acordo com o cronograma, utilizando a ferramenta do questionário, o qual poderá seguir o sistema narrativo da tabela a seguir:

Quadro 14. Sistema narrativo da dívida pública

| AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA SISTEMA NARRATIVO DÍVIDA PÚBLICA INDAGAÇÃO | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Pelo período de: | | |
| Elaborado por: | | Data: |
| Revisado por: | | Data: |
| Servidor entrevistado: Diretor de Crédito Público | | |
| Instituição: Ministério de Economia e Finanças | | |
| | Temas a indagar | Requisitos mínimos para as respostas |
| 1. | Base legal para a contratação | De acordo com o período sujeito a exame, a contratação de empréstimos ou emissão de títulos era procedida segundo a Lei... A instrução... Contava-se com a autorização prévia do Congresso...relatório jurídico ou parecer da Procuradoria... |
| 2. | Ciclo operacional e documentos gerados na contratação de empréstimos ou emissão de títulos públicos | Indicação de documentos relacionados com cada fase: Autorização; Relatório técnico; Parecer da Procuradoria; Registro no Ministério de Finanças; Opiniões de Advogados; Resultados de Leilões; Convênios, contratos e demais instrumentos formais da operação. |
| 3. | Modalidade de pagamentos e vencimentos dos juros e amortizações | Tabelas de amortizações e pagamento de juros |
| 4. | Documentação referente à aplicação dos fundos | Relação de documentos de acordo com a lei aplicável |
| 5. | Documentação referente à renovação da operação | Relação dos mesmos documentos necessários para a instrumentação da contratação, antes mencionados. |
| 6. | Sistema Contábil | Em geral, o setor responsável pela contabilização de operações de crédito público é a Diretoria de Dívida Pública, do Ministério de Finanças, mas pode variar de país a país. Verificar as contas contábeis para registro do capital e amortizações, juros, comissões e outros custos. |

Fonte: Fattorelli (2013, p. 164-165).

O sistema de questionário acima busca confirmar a base legal, os fluxos de pagamento, os tipos de crédito. o objeto que gerou a dívida pública, a legislação pertinente e as operações dessa dívida. Assim, foi elaborado com o intuito de averiguar se o ciclo operacional e

documental foi obedecido, desde a autorização, o relatório técnico, o parecer, o registro, os resultados de leilões e convênios, bem como para verificar o fluxo de pagamentos e a devida contabilização da dívida pública federal analisada.

A última fase é a elaboração do relatório de auditoria, feita pela equipe de auditoria, contendo os achados do processo, os documentos analisados, as planilhas de cálculo, os pareceres, as condições, os objetos de contratação e/ou emissão de títulos públicos e as consequências do endividamento. Em suma, o relatório final deve conter as conclusões da auditoria cidadã da dívida pública federal, com análises econômico-financeiras da relação dívida pública/PIB e do grau de endividamento e suas consequências, assim como as recomendações e o resultado final, de modo a verificar sua legalidade ou solicitar a penalização da dívida pública indevida e/ou ilegítima.

No caso de penalizações, para indiciar os responsáveis, identificar por quais procedimentos e a quais ilegalidades para indicar a devolução dos pagamentos indevidos e pela penalização em níveis administrativo, civil e penal. No Brasil, é bastante comum o pagamento de dívidas com outras dívidas, ou seja, trocando o credor por outro com taxas de juros menores, ou no vencimento de títulos públicos emitir outros para o pagamento.

O principal objetivo da auditoria cidadã, além de verificar a legalidade dos procedimentos, é averiguar se a população brasileira foi beneficiada, pois no processo de industrialização do país, a dívida pública serviu para modernização, depois houve o investimento em obras de infraestrutura, contudo, no período da ditadura, serviu para financiá-la, e, após, para financiar vários governos em seus projetos, desde reeleições até a viabilidade de programas.

Fattorelli (2013) prescreve que cada transação de governo que tenha gerado dívida pública deve ser analisada, a fim de verificar se obedeceram ao interesse geral da coletividade, se foram instrumentalizadas de acordo com a base legal estabelecida, se ocorreram irregularidades, fraudes ou vícios e se geraram prejuízos para os direitos econômicos, ambientais e humanos.

Em relação aos achados de auditoria, poderemos afirmar se a dívida ou processo é ilegal e/ou ilegítima de acordo com os Princípios Gerais de Direito, além de preceitos do direito nacional e/ou internacional e de normas de direito consuetudinário como:

- Princípio da Legalidade;
- Direito à Soberania;
- Direito ao Desenvolvimento;
- Direitos Humanos;

- Princípio de Solidariedade e Cooperação;
- Princípio da Razoabilidade;
- Cláusula *Rebus sic stantibus*;
- Enriquecimento sem causa;
- Proibição da usura;
- Proibição de juros sobre juros compostos;
- Vícios de manifestação de vontade;
- Boa fé;
- Interesse público;
- Co-responsabilidade de emprestadores;
- Equidade;
- Abuso de Direito;
- Força Maior;
- Estado de Necessidade;
- Doutrina sobre Dívida Odiosa;
- Doutrina sobre Dívida Ilegítima;
- Delito de ação continuada.

Concluída a análise proposta sobre o governo Lula, no próximo capítulo trataremos sobre a dívida pública nos governos Dilma Rousseff e Michel Temer.

CAPÍTULO V – A DÍVIDA PÚBLICA NOS GOVERNOS DILMA ROUSSEFF E MICHEL TEMER E AS ANÁLISES DA ACD

Este capítulo discute a dívida pública federal nos governos Dilma Vana Rousseff em seus dois mandatos (2011-2014 e 2015-2016) e Michel Temer (2016-2019). Ainda trata das ações da ACD neste período.

Os governos do Partido dos Trabalhadores, dos ex-presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff, encontraram um cenário econômico diferente dos governos anteriores, mais estável, com possibilidades de investir mais na área social, uma das bandeiras desse partido.

Mesmo assim, o cenário era de grande endividamento, com a dívida interna e externa em valores altíssimos, com estagnação econômica, altas taxas de desemprego, inflação e insegurança alimentar. No governo Lula foi quitada a dívida pública com empréstimo do FMI, contudo, conforme explicitado no capítulo anterior, a partir da emissão de títulos com juros mais altos.

A ex-presidente Dilma Rouseff deu continuidade ao governo de Lula, este com 83% de aprovação, segundo o instituto Datafolha (2010), e teve a intenção de dar continuidade às ações de seu antecessor, sendo a primeira mulher a se eleger presidente do Brasil. Todavia, foi a segunda presidente a sofrer impeachment após o ex-presidente Fernando Collor de Mello.

No cenário internacional, Dilma Rousseff enfrentou, no início do governo, uma recessão econômica mundial causada pela crise imobiliária nos EUA, com a quebra do Banco Lehman Brothers, o quarto maior banco de investimentos norte-americano, provocada por uma bolha no mercado de financiamentos imobiliários que acarretou na retração do crédito, diminuiu o PIB, aumentou o desemprego nos EUA e causou uma crise financeira global.

Apesar da tentativa de reduzir as taxas de juros, a então presidente não foi capaz de impedir a crise econômica e política e teve forte resistência no Congresso Nacional. Com panorama político difícil e a relação conflituosa entre os três poderes, enfrentou também problemas de corrupção na Petrobras, com as investigações da operação Lava Jato, fatos que foram desestabilizando seu governo.

Entretanto, mesmo com cenários internacional e nacional complexos, a ex-presidente conseguiu se reeleger, mas no segundo ano do segundo mandato sofreu um processo de impeachment, deixando o Palácio do Planalto em 2016.

Em seu governo, segundo dados do Tesouro Nacional (Banco Central, 2012), a dívida pública representava 73% do PIB, e com ela foram gastos quase R\$ 6 trilhões. Além disso,

foram realizadas várias privatizações para o pagamento desta, como por exemplo, de rodovias, ferrovias, portos e aeroportos. Não obstante, a dívida pública federal aumentou de forma acelerada.

Dilma Rousseff tinha um discurso que se opunha ao alto pagamento da dívida pública e pregava pela auditoria desta. Contudo, após vencer as eleições não somente continuou a pagar a dívida pública sem auditá-la, como ainda aumentou o pagamento desta e vetou sua auditoria com participação de entidades da sociedade civil.

As ações da ACD, nesse período, foram no sentido de divulgar o montante da dívida pública federal, demonstrar as contas públicas, a conjuntura econômica e política, a influência da crise política sobre o endividamento público e como a corrupção deflagrada impactou as finanças e a dívida pública federal, e mais, destacar o veto da ex-presidente à realização de auditoria da dívida pública com participação de entidades da sociedade civil. A ex-presidente Dilma Rousseff também publicou o Decreto nº 8.616/2015, que modificou os termos dos contratos de refinanciamento de dívidas dos Estados e municípios, com modificações nos índices de atualização.

Ainda, o governo federal exigiu a desistência expressa e irrevogável de ação judicial, impedindo questionamento jurídico sobre a dívida ou contrato de refinanciamento com cobrança de juros sobre juros, capitalização mensal de juros e juros superiores aos autorizados pelo Senado. Exigiu ainda garantias robustas, assumiu dívidas privadas de passivos de bancos estaduais; houve a ausência de cláusulas de equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, o que tornou a dívida tão onerosa que a maioria dos Estados recorreu a empréstimos internacionais, havendo o endividamento com bancos privados internacionais, sendo estas críticas explicitadas nos próximos tópicos detalhadamente.

5.1 ENVIDAMENTO PÚBLICO NO GOVERNO DILMA

O governo Dilma executou uma política macroeconômica diferente dos governos anteriores, pois reduziu as taxas de juros, desvalorizou o Real e fez mudanças na política fiscal e cambial; realizou modificações nas políticas fiscal e monetária, mas, como a economia não é uma ciência exata e que depende de vários fatores, como a reação do mercado, houve mudanças no âmbito econômico e político do país, buscando o equilíbrio e sendo a economia brasileira afetada por várias crises ocorridas em diversos países.

Conforme Corsi (2016), as razões do baixo crescimento do primeiro governo Dilma foi o não rompimento com o núcleo da política macroeconômica neoliberal, seguida desde o

governo FHC. Nesse período, o PIB cresceu em média 2,1% ao ano, metade da taxa de expansão verificada no governo Lula e inferior à economia mundial e da América Latina, respectivamente 3,4% e 2,9% ao ano. No segundo mandato, a economia deteriorou-se. O Brasil vivia um baixo crescimento e a inflação não estava fora do controle, mantinha-se dentro das metas de inflação para o período. O nível de emprego era elevado e a renda crescia, apesar de crescer a taxas cada vez mais decrescentes.

O governo Dilma se diferenciou dos dois governos anteriores, FHC e Lula, pois, apesar da economia estabilizada pelo primeiro, os dois governos subsequentes mantiveram as exigências do neoliberalismo e realizaram poucas mudanças econômicas, mesmo com as duras críticas realizadas ao governo FHC. O governo Dilma se diferenciou por perspectivas piores, com aumento da taxa de desemprego, falta de confiança do mercado e atritos políticos, o que também influencia a economia, demonstrando a desestabilização do mercado e a falta de confiança dos investidores externos.

A política monetária no governo Dilma, no início, reduziu as taxas de juros, porém, após 2013, devido às pressões do mercado financeiro, estas voltaram a se elevar atendendo aos interesses econômicos do sistema financeiro e teve a maior dívida pública e a maior quantia de juros paga até o seu governo, elevando os gastos, mesmo com as metas de inflação, superávit primário e câmbio flutuante já realizados nos dois governos anteriores.

Ademais, nesse governo adotou-se uma política intervencionista, com proteção à indústria nacional e desonerações, todavia, não obteve o crescimento econômico projetado, afetado pelas crises internacionais, o PIB baixou, atrasou pagamentos ao sistema financeiro e ressaltou ainda mais o crescimento da dívida pública federal.

O governo Dilma aumentou a inflação pela redução das taxas de juros e, na tentativa de controlar os preços, reduziu a tarifa do setor energético, congelou os preços da gasolina na refinaria e zerou o tributo sobre o combustível. Em suma, houve descontrole dos gastos e a diminuição dos investimentos públicos.

Em seu governo também continuaram as privatizações, sendo privatizadas as empresas estatais para conter o rombo nas contas públicas, tais como portos e aeroportos. Adicionalmente, realizou várias concessões de rodovias e ferrovias e a venda de ações da Petrobras e do Banco do Brasil, segundo Fattorelli (2013).

Este governo perdeu a confiança do mercado pelo déficit orçamentário, pelo aumento dos gastos públicos, pela política fiscal e pelo aumento da dívida pública federal, além do cenário político conturbado, houve a falta de apoio das bases aliadas e com vistas ao processo de *impeachment*.

Por outro lado, no âmbito político, questiona-se se o processo de *impeachment* fora pelo fato de a presidente ser mulher, se teriam realizado o mesmo se fosse do sexo masculino, observando-se um processo de sexismo. Dilma Rousseff foi a primeira e única presidente mulher até o momento no Brasil.

A ex-presidente Dilma destacou a participação feminina no cenário político, ambiente predominantemente masculino, e, em seu discurso final, discorreu sobre uma mensagem para as mulheres sobre machismo e igualdade de gênero, tendo em seu governo a maior representação de mulheres à frente dos ministérios, ao contrário de seu sucessor, Michel Temer, que não nomeou nenhuma mulher para os cargos de primeiro escalão.

Entretanto, Westin (2017) aponta que a ex-presidente Dilma Rousseff foi desastrosa lidando com a sociedade, montando a equipe de governo, enfrentando a oposição, negociando com os aliados no Congresso Nacional e conduzindo a economia. As evidências, para o autor, ficaram camufladas no primeiro governo Dilma, período de desenvolvimento graças aos progressos econômicos e sociais do governo Lula.

Seu governo enfrentou vários escândalos de corrupção, com muitos ministros denunciados e acusados. A operação Lava Jato trouxe o esquema de lavagem de dinheiro e desvios na Petrobras, desgastando ainda mais o governo. Definiu-se, dessa forma, um ambiente econômico e político problemático, como Gentil e Hermann (2017) ponderam:

Os anos 2011-2014 marcam uma fase de desaceleração da economia brasileira, a despeito da aparente manutenção do modelo de política econômica desenvolvimentista que sustentou o crescimento e enfrentou a crise internacional durante o período 2004-2010. Tornou-se dominante, desde então, a interpretação de que esse quadro evidenciava o esgotamento do modelo desenvolvimentista, sobretudo na área fiscal: as mesmas estratégias de expansão do gasto público e de desonerações tributárias que estimularam o crescimento a partir de 2004 não produziam mais este efeito (Gentil; Hermann, 2017, p. 793).

Os autores supracitados analisam que, nos anos entre 2011 e 2014, o primeiro Governo Dilma Rousseff construiu a estratégia de política fiscal a partir do qual: a) ampliou os gastos com custeio do governo central, não de forma anticíclica, para compensar a desaceleração nos gastos de consumo dos Estados e Municípios; b) o PIB cresceu a taxas menores que as registradas nos anos 2006-2010, sendo que o governo federal apostou em um programa de concessões de serviços públicos ao setor privado; c) concentrou a política de gastos na expansão das transferências de assistência e previdência social; d) privilegiou desonerações tributárias

selecionadas; e) ampliou a base de incidência da arrecadação de impostos e contribuições na direção da renda do trabalho e reduziu a carga sobre as transações financeiras.

Esse período também marca uma fase de agravamento da crise internacional na Zona do Euro e a política adotada restringiu o impacto expansivo do gasto público sobre o PIB. Assim, o governo teve como meta o superávit primário, com objetivo específico do controle da relação dívida pública/PIB.

Na tabela abaixo, podemos averiguar a variação da dívida líquida nos governos contemporâneos, de forma a comparar a dívida anterior à que foi herdada.

Tabela 5. Variação da dívida líquida do Governo Geral e Banco Central, em % do PIB, por mandato presidencial

| Mandato | Dívida anterior | | Var. total | Meses de mandato | Var. média por mês |
|------------------------------|-----------------|---------|------------|------------------|--------------------|
| | Herdada | Deixada | | | |
| FHC 1 | 22,9 | 36,6 | 13,6 | 48 | 0,28 |
| FHC 2 | 36,6 | 57,4 | 20,8 | 48 | 0,43 |
| FHC total | 22,9 | 57,4 | 34,4 | 96 | 0,36 |
| | | | | | |
| Lula 1 | 57,4 | 45,6 | -11,7 | 48 | -0,24 |
| Lula 2 | 45,6 | 37,4 | -8,3 | 48 | -0,17 |
| Lula total | 57,4 | 37,4 | -20,0 | 96 | -0,21 |
| | | | | | |
| Dilma 1 | 37,4 | 31,9 | -5,5 | 48 | -0,11 |
| Dilma 2 (até maio/16) | 31,9 | 38,2 | 6,3 | 17 | 0,37 |
| Dilma total | 37,4 | 38,2 | 0,9 | 65 | 0,01 |
| | | | | | |
| Temer (a partir de jun/16) | 38,2 | 52,8 | 14,5 | 31 | 0,47 |
| | | | | | |
| Bolsonaro ano 1 | 52,8 | 54,9 | 2,2 | 12 | 0,18 |
| Bolsonaro ano 2 (até agosto) | 54,9 | 59,8 | 4,9 | 10 | 0,49 |

Fonte: IPEADATA, elaboração de Nelson Barbosa (IBRE/FGV, 2020).

A análise das informações contidas na tabela acima evidencia que, no primeiro governo Dilma, a dívida líquida do setor público saiu de 37,4% do PIB para 31,9%, representando uma queda expressiva de quase 6 pontos percentuais do PIB. Dessa forma, evitou-se a dolarização da dívida pública e os bons resultados nas contas externas favoreceram essa queda.

Bastos (2017) descreve que o objetivo do governo Dilma Rousseff era imenso: eliminar o rentismo com a dívida pública como meio sistemático de acumulação de capital, que foi uma forma da burguesia brasileira ganhar dinheiro desde a década de 1980 e forçar a ampliação do investimento produtivo e em infraestrutura. Todavia, a ação foi precedida por políticas austeras que reforçaram a desaceleração cíclica e não foi acompanhada por uma campanha pública pela hegemonia da interpretação da questão diante da opinião pública. Permitiu, assim, que o poder estrutural do capital financeiro se reafirmasse, com conflitos de interesses entre demandas do setor sindical e empresarial. Também, foi marcado pela relação entre Estado e movimentos populares, por bens públicos e direitos sociais, com reivindicações de gasto público que dificilmente seriam atendidas sem aumento da dívida pública. Em relação ao poder estrutural do capital financeiro no Brasil, houve a falência da utopia neoliberal das eras Collor e Cardoso com a abertura comercial, a privatização, a flexibilização de contratos de trabalho que tornaram as empresas nacionais e filiais eficientes e fortemente exportadoras. Assim, geraram reservas cambiais para bancar mais um ciclo de endividamento externo e as remessas de juros, lucros e dividendos associados às privatizações, fusões e aquisições de patrimônio local pelo capital financeiro global.

Como citado anteriormente, o Partido dos Trabalhadores pregava pela auditoria da dívida pública federal e questionava os pagamentos desta. Contudo, depois de assumir o poder, se curvou às exigências do neoliberalismo, que se refletiram nas privatizações e na retirada de direitos com as contrarreformas trabalhista e previdenciária. Outro ataque foi o enfraquecimento dos sindicatos e a desobrigação do recolhimento do desconto de um dia de serviço dos servidores públicos.

Ratificando que o sistema da dívida pública alimenta uma classe de rentistas, conforme descrito por Marx (1985), que nada dão ao Estado, sendo somente uma classe de especuladores, tendo em vista a circulação dos títulos públicos e o papel da dívida pública no processo de acumulação capitalista.

Em consonância a Couto (2021), o déficit nominal no governo Dilma foi coberto pela emissão monetária, e o fator de queda da relação $DPMFi/PIB$ não foi o crescimento do PIB, mas a baixa elevação da $DPMFi$, conforme tabela abaixo:

Tabela 6. DPMFi fora do Banco Central (fim de período) – 2010-2018 – R\$ milhões

| Anos | DPMFi | DPMFi (% do PIB) | Variação Nominal | Variação Percentual |
|------|-----------|------------------|------------------|---------------------|
| 2010 | 1.603.940 | 41,3 | — | — |
| 2011 | 1.783.061 | 40,7 | 179.121 | 11,2 |
| 2012 | 1.916.709 | 39,8 | 133.648 | 7,5 |
| 2013 | 2.028.126 | 38 | 111.417 | 5,8 |
| 2014 | 2.183.611 | 37,8 | 155.485 | 7,7 |
| 2015 | 2.650.165 | 44,2 | 466.554 | 21,4 |
| 2016 | 2.986.415 | 47,6 | 336.250 | 12,7 |
| 2017 | 3.435.518 | 52,2 | 449.103 | 15 |
| 2018 | 3.728.889 | 54,1 | 293.371 | 8,5 |

Fonte: Ipea Data (2020); Banco Central do Brasil (2020); Couto (2021, p. 11).

A partir da tabela acima, pode-se averiguar que a dívida pública mobiliária federal interna cresceu no período do governo Dilma devido ao aumento do déficit público, descrito acima. A partir de 2015, a relação dívida pública/PIB ultrapassou aquela verificada no governo FHC. Os motivos elencados anteriormente, assim como a tentativa de manter o governo, fizeram a dívida pública federal denotar ascensão.

Contudo, Couto (2021) aponta que o déficit público não é o principal responsável pelo crescimento da dívida pública federal. Nos dois primeiros anos (2011 e 2012), o déficit nominal não explicou a totalidade do crescimento da dívida, mas, nos seis anos seguintes (2013 a 2018), o déficit público determinou todo o crescimento da DPMFi. Em 2011, o déficit foi de outras operações, sendo parte do déficit coberta pela emissão monetária, conforme demonstrado na tabela abaixo:

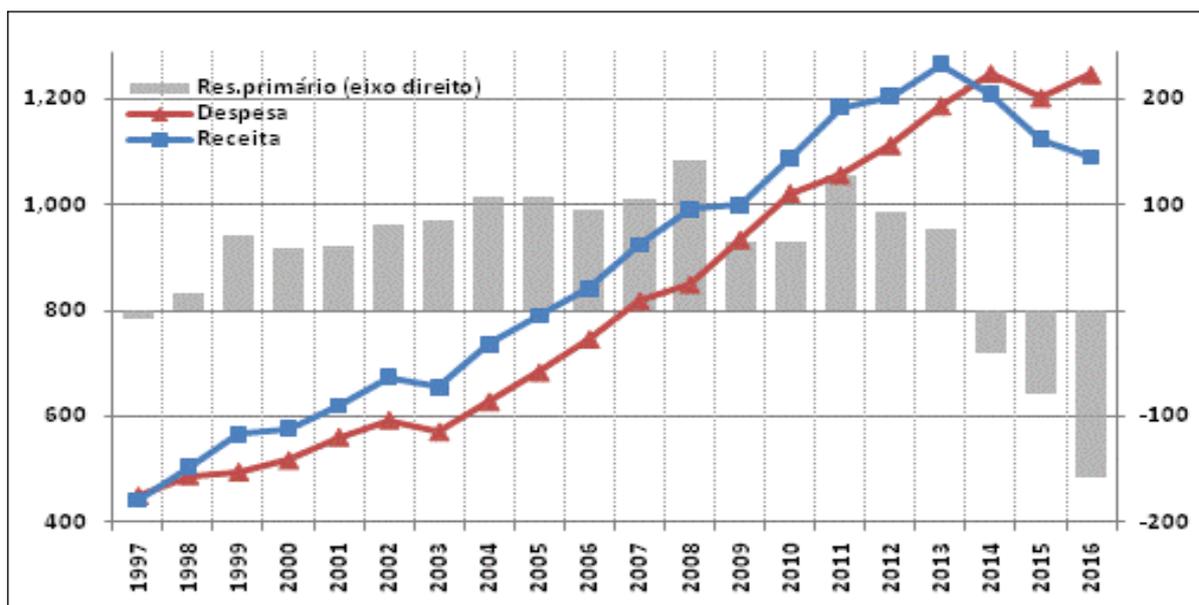
Tabela 7. Aumento da DPMFi e sua relação com o déficit nominal – 2011-2018

| Anos | Aumento da DPMFi | | |
|------|------------------|---------------------|------------------------|
| | (R\$ milhões) | Déficit nominal (%) | Outras explicações (%) |
| 2011 | 179.121 | 48,9 | 51,1 |
| 2012 | 133.648 | 45,8 | 54,2 |
| 2013 | 111.417 | 99,2 | 0,8 |
| 2014 | 155.485 | 174,6 | - |
| 2015 | 466.554 | 110,2 | - |
| 2016 | 336.250 | 142,1 | - |
| 2017 | 449.103 | 102,3 | - |
| 2018 | 293.371 | 145,4 | - |

Fonte: elaborado por Couto (2021), com dados do Banco Central do Brasil (2020).

Por meio da análise da tabela acima, podemos averiguar que o déficit nominal, nos primeiros anos, não foi coberto somente pela dívida pública mobiliária federal interna, mas também pela emissão monetária. Destaca-se que, a partir de 2015, o governo Dilma sofreu desaceleração da economia e recessão, com redução dos investimentos públicos, tendo em vista o descontrole dos gastos com a crise fiscal e econômica desse governo.

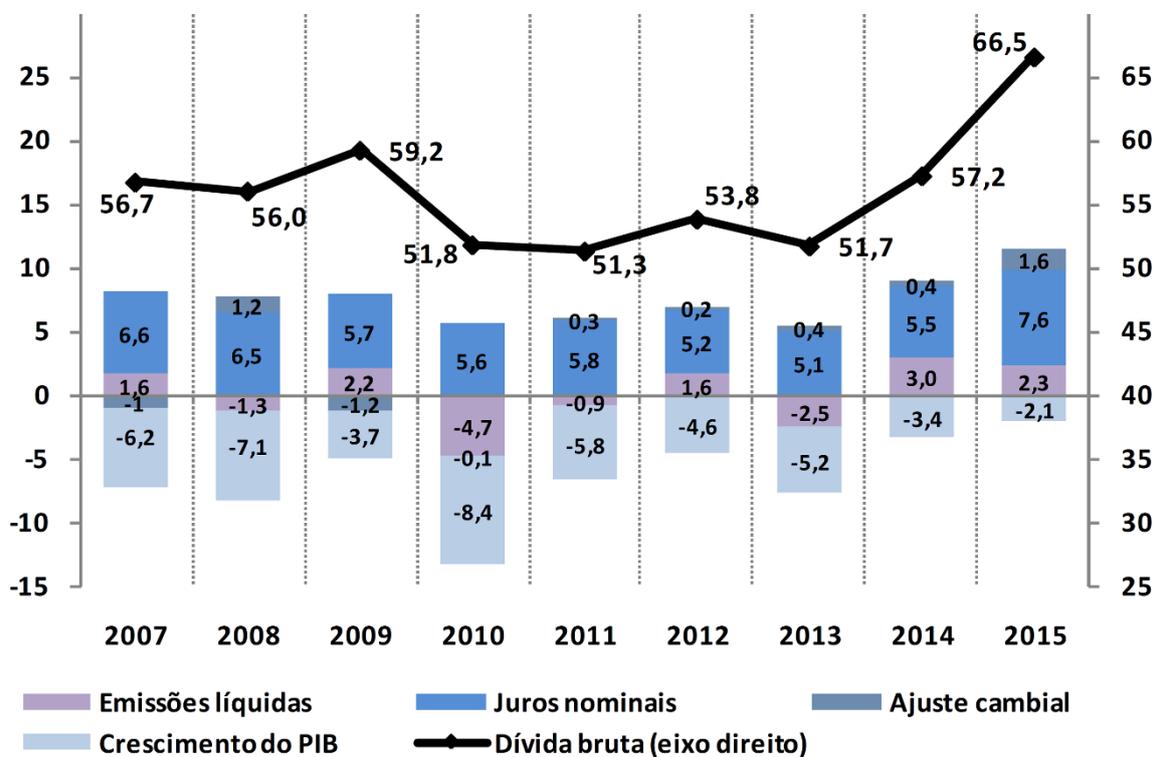
Gráfico 6. Receitas, despesas e resultado ajustados do Governo Central (em milhões) – dez./2012



Fonte: Chernavsky e Teixeira (2020).

A partir do Gráfico acima, pode-se verificar a ascensão das despesas superando as receitas no governo Dilma, com o descontrole das despesas, caracterizado pela estagnação e pela aceleração dos gastos, sendo que a política fiscal foi ainda responsável pelo crescimento da dívida pública. A geração de déficits primários contribuiu para o crescimento da dívida pública com o alto pagamento de seus juros e amortizações.

Gráfico 7. Dívida bruta do Governo Central e fatores condicionantes de sua evolução (% do PIB)



Fonte: Chernavsky e Teixeira (2020).

O gráfico acima demonstra o quadro que permanece até a contemporaneidade, ou seja, o alto pagamento, com juros e amortizações e aumento do déficit. Chernavsky e Teixeira (2020) argumentam que o motivo principal para o crescimento da dívida pública é o pagamento de juros, isto é, que o crescimento da dívida pública se dá em razão do impacto do aumento do valor do dólar sobre os pagamentos relativos aos *swaps* cambiais, também contabilizados como juros.

Ainda pode-se argumentar que o aumento da dívida, qualquer que seja a sua origem, afeta negativamente a confiança dos agentes financeiros e o crescimento da economia. Nesse cenário, a política fiscal seria o elemento central para explicar a desaceleração durante o primeiro governo Dilma e a recessão a partir de 2015.

A seguir, passaremos às análises e críticas da ACD ao governo Dilma, com enfoque na dívida pública federal e nos mecanismos de endividamento público.

5.2 ANÁLISES DA ACD SOBRE O GOVERNO DILMA E O PROCESSO DE ENDIVIDAMENTO PÚBLICO DECORRENTE DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL

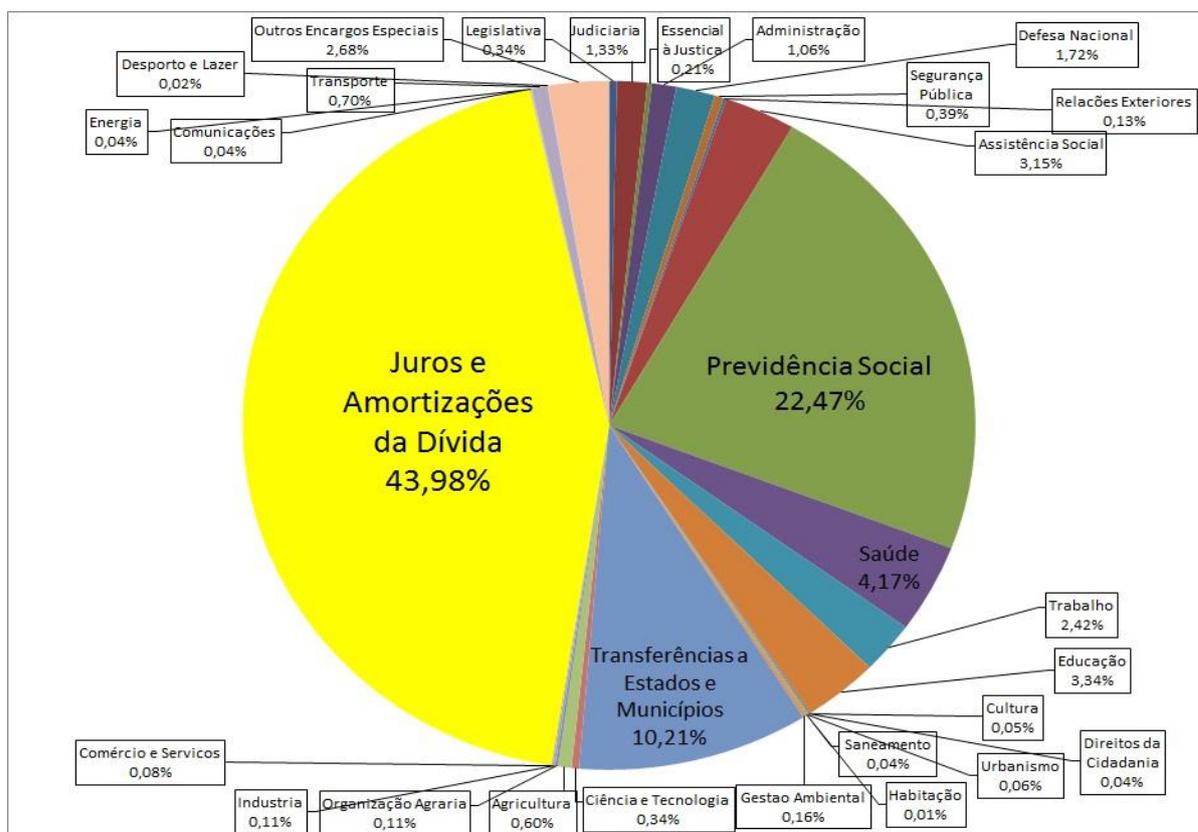
A ACD realizou análises sobre a dívida pública federal no governo Dilma, com destaque para o endividamento dos Estados e Municípios com o governo federal. Esse governo publicou um decreto que mudou as regras de refinanciamento dos contratos da dívida pública; vetou a auditoria da dívida pública com a participação de entidades da sociedade civil e fez críticas aos servidores públicos federais.

Em sua mensagem enviada para todos os servidores públicos federais, conforme ACD (2014), a ex-presidente afirmou que estes eram responsáveis pelo fortalecimento da democracia e pelos avanços e conquistas recentes, promovendo um país mais justo. Essa mensagem foi considerada uma afronta, tendo em vista que a categoria havia passado o ano tentando dialogar com o governo federal, sofrendo arrocho salarial e ataques ao direito de greve vindos da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (FUNPRESP), e, frente às perdas de direitos, a falta de recomposição inflacionária causando prejuízos econômico e financeiros.

A ACD (2012) já havia enviado uma carta aberta à presidente Dilma Rousseff para solicitar veto total à criação do FUNPRESP, aprovado pelo PL-1992/2007 (Câmara dos Deputados) e pela PLC-2/2012 (Senado), em consideração à conjuntura internacional de crises e às quebras dos fundos de pensão e, também, a exemplos de casos nacionais. Ademais, a instituição alegou que tal Fundação só interessava aos bancos e ao setor financeiro nacional e internacional, o mesmo setor que tem especulado com os títulos da dívida pública.

Ainda, nessa carta a ACD (2013) discorreu sobre o pagamento da dívida pública federal, demonstrando que, no exercício financeiro de 2012, quase metade do orçamento federal foi destinado ao pagamento da dívida pública e que o endividamento é o principal entrave dos direitos reivindicados por milhões de brasileiros, detalhando a execução orçamentária de 2012.

Gráfico 8. Orçamento Geral da União executado em 2012 (Total = R\$ 1,712 trilhão)



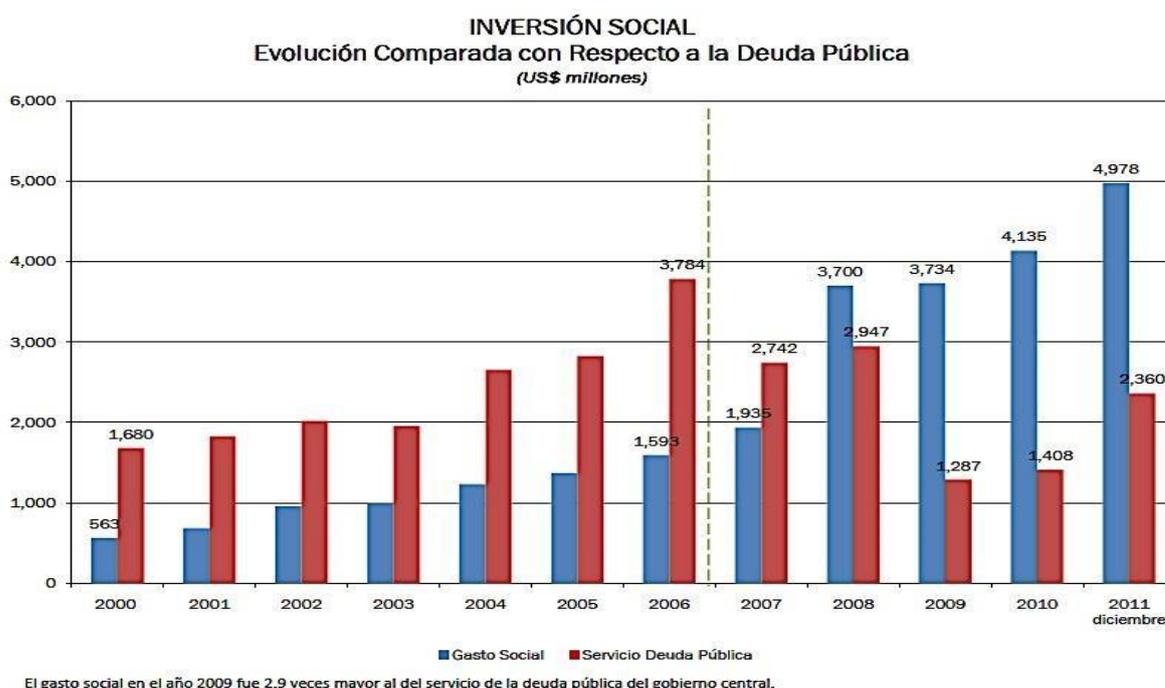
Fonte: elaborado pela Auditoria Cidadã da Dívida (2013), com dados do Sistema SIGA BRASIL, do Senado Federal.

A ACD (2013) esclareceu que o gráfico acima inclui, nos gastos com a dívida, a totalidade dos juros e amortizações pagos em 2012, conforme dados oficiais da contabilidade pública consolidados no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). Evidenciou, ainda, que há uma controvérsia em relação ao “refinanciamento” ou “rolagem” da dívida, o qual o governo federal não computa por se tratar de dívida paga com dívida, prática que a ACD avalia como equivocada porque o governo federal contabiliza, na rubrica “Amortizações”, grande parte do valor dos juros nominais efetivamente pagos, e porque o SIAFI considera a “rolagem” como gasto com a dívida pública, tendo em vista que os recursos obtidos com a venda de títulos poderiam se destinar a outros investimentos, conforme a Lei n. 10.179/2001.

A entidade destacou, ainda, a experiência de auditoria realizada no Equador, em 2007, quando o Presidente Rafael Correa criou, por meio do Decreto Executivo nº 472, a Comissão para a Auditoria Integral do Crédito Público, que auditou a dívida pública com participação da sociedade civil (ACD, 2013). A referida comissão encontrou várias irregularidades e conseguiu

anular cerca de 70% da dívida externa com bancos privados internacionais (Bonos Global 2012 e 2030), possibilitando investimentos em educação, saúde e transportes, como mostra o gráfico abaixo:

Gráfico 9. Inversão Social no Equador decorrente da auditoria da dívida pública



Fonte: Auditoria Cidadã da Dívida Pública (2013).

A partir deste gráfico, verifica-se a inversão dos gastos sociais no Equador, os quais, antes da realização da auditoria, eram inferiores aos da dívida. Segundo Fattorelli (2013), com o cancelamento de 70% da dívida ilegítima, o país pôde investir na área social e voltar a crescer.

Destaca-se também que o Equador possuía um sistema público de saúde semelhante ao brasileiro que, com os contingenciamentos e cortes de gastos, deixou de operar; situação revertida quando o recurso que seria destinado ao “sistema da dívida” foi investido no sistema público de saúde, restabelecendo-o; o mesmo aconteceu nas áreas da educação, segurança, habitação e saneamento básico que, com a destinação daqueles gastos para si, puderam ser implementados.

Portanto, o caso do Equador logrou sucesso na realização da auditoria da dívida pública, à qual, o então Presidente Rafael Correa implantou a comissão, inclusive com participação da coordenadora nacional da ACD, Maria Lúcia Fattorelli. Diante da conclusão a que chegou essa comissão, de que o país não era devedor, mas credor da dívida, o presidente contratou uma

auditoria dos Estados Unidos que referendou os achados e resultados. Diante disso, como apontado por Fattorelli (2013), o presidente Rafael Correa acionou os credores para entregarem os seus títulos, remunerando-os menos do que o valor dos títulos públicos e ainda concordando em assinar um documento se eximindo de acionar o Equador em cortes internacionais.

Vale destacar que na referida Carta Aberta, a ACD (2013) pontuou que, no Brasil, desde 2004 tramita a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 59, apresentada pela Ordem dos Advogados do Brasil junto ao Supremo Tribunal Federal, que pleiteia o cumprimento do citado Artigo 26, pela auditoria da dívida pública, e que, em 2009, foi realizada a CPI da Dívida Pública pela Câmara dos Deputados, a qual apurou ilegitimidades no endividamento público, tanto das dívidas públicas federais internas quanto externas.

Ainda, a ACD (2013) apresentou a proposta da Auditoria Cidadã da Dívida Pública para o atendimento das demandas sociais, qual seja, a realização de Auditoria Oficial da Dívida Pública, com participação da sociedade civil, nos moldes da auditoria equatoriana, e reafirmou que, nas investigações da CPI da Dívida Pública realizada na Câmara dos Deputados em 2009/2010, foram apurados indícios de ilegalidades e ilegitimidades históricas no processo de endividamento público, apresentados a seguir:

- Dívida externa contraída pelo setor público e pelo setor privado durante a ditadura militar, sendo que tais dívidas foram sucessivamente refinanciadas e transformadas em “dívida interna”;
- Juros flutuantes, elevados unilateralmente pelos próprios bancos internacionais credores;
- Estatização de dívida privadas;
- Aplicação de “juros sobre juros” (anatocismo), fato considerado ilegal segundo a Súmula 121 do Supremo Tribunal Federal;
- Ausência de documentos de respaldo ao endividamento;
- Suspeita de prescrição da dívida externa em 1992, seguida de sua transformação em títulos Brady, para compra de empresas privatizadas na década de 90;
- Resgates antecipados com pagamento de ágio pelo Tesouro Nacional;
- Introdução de Cláusula de Ação coletiva a partir de 2003, sem a devida transparência e sem a aprovação pelo Congresso Nacional;
- Emissão de títulos da dívida interna para pagamento de grande parte dos juros nominais dessa dívida.

Pelos motivos elencados acima, Fattorelli (2013) aponta a utilização do instrumento de endividamento público como a dívida pública fora de sua finalidade, trazendo como exemplos: o financiamento da ditadura militar; a privatização de empresas estatais, com moedas podres; o

estabelecimento de juros pelos próprios bancos credores; a falta de transparência, publicização e controle sociais da dívida pública e; a emissão de títulos da dívida interna para o pagamento da dívida externa, inclusive com juros muito mais elevados.

Os índices de ilegitimidade e ilegalidades no processo de endividamento público elencados pela ACD são tão necessários quanto suficientes para instalação de uma auditoria, de forma cidadã, a fim de averiguar todo o trâmite da dívida pública federal, estadual, distrital e municipal, de forma a trazer ao conhecimento popular o que de fato se pagou e o que está sendo pago.

A ACD (2013) também defendeu a revisão de aspectos da política monetária, com revisão da política de metas de inflação e o estabelecimento de controle seletivo de capitais. Destacou que a política de metas de inflação serviu para aumentar os juros e os ganhos dos rentistas, bem como o estabelecimento de eficientes mecanismos de controle do fluxo e aplicação de capitais, pois o controle de inflação era baseado em dois pilares, juros como instrumento de controle de preços e controle do volume de moeda em circulação, reafirmando que, ao elevar os juros, nem sempre se controla a inflação.

Ainda, a ACD (2013) referenciou estudos os quais demonstraram que cerca de 60% da inflação tem sido provocada pelo aumento do preço dos alimentos, que, por sua vez, se deve a problemas climáticos e à especulação nas bolsas de commodities e pelo aumento excessivo dos preços administrados pelo próprio governo (telefonia, transportes, combustíveis, taxa de água e esgoto, planos de saúde, cursos regulares, energia elétrica).

O controle do volume de moeda em circulação não veio acompanhado do necessário controle do ingresso de capitais especulativos, fazendo o Banco Central retirar esse excesso de moeda em dólares, procedendo à troca desta moeda por títulos da dívida pública.

Essas operações garantem lucros exorbitantes aos bancos privados e graves prejuízos ao Banco Central, que são transferidos à conta do Tesouro Nacional por determinação de “responsabilidade” fiscal, causando grandes perdas à sociedade, que, por sua vez, é quem paga a conta, por meio dos tributos ou pela falta de serviços públicos.

Assim, a ACD sempre destacou que o país paga as mais altas taxas de juros do mundo e que o montante da dívida pública federal cresce por esse motivo e devido aos prazos serem de curto prazo e pela política do governo federal, que tem pago somente os juros e amortizações e não o principal da dívida.

Em relação às críticas ao “sistema da dívida”, a instituição pontua que o país fez um endividamento sem contrapartida, ou seja, sem investimentos em obras de longo prazo e longa duração, e que tem somente pago juros e amortizações, favorecendo ao sistema bancário e não

ao país, de modo que a dívida pública federal não trouxe crescimento econômico ou desenvolvimento social.

Outra crítica feita pela ACD ao governo Dilma é em relação à política de ajuste fiscal. Na priorização do pagamento da dívida pública federal, o governo federal alegou a crise mundial como argumento para contenção dos gastos públicos e justificar os cortes de gastos sociais, negando reajustes aos servidores públicos. No entanto, há de observar que para a dívida pública não houve limites.

Um ponto nevrálgico no governo Dilma tem consonância com a ACD (2016) e refere-se à edição do Decreto nº 8.616, que regulamenta a modificação dos termos dos contratos de refinanciamento de dívidas de estados e municípios, o qual havia sido aprovado pela Lei Complementar nº 148, de 2014. No contexto das modificações dos referidos termos a instituição destacou os seguintes itens:

- Troca do índice de atualização – de Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI) para Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) – e reduziu a taxa de juros reais de 6% a 9% para 4% ao ano;
- Exigiu que o ente federado não faça questionamentos jurídicos sobre a dívida ou sobre o contrato de refinanciamento, com obtenção de insignificante desconto em contrapartida;
- Cobrança de juros sobre juros, que, de acordo com a Súmula 121 do STF, de 1963, é vedada, ainda que expressamente convencionada com a capitalização mensal de juros, sendo proibida a acumulação de juros vencidos aos saldos líquidos em conta corrente de ano a ano;
- Exigência de robustas garantias sobre as transferências constitucionais obrigatórias devidas pela União, representando risco de inadimplência nulo. Em desequilíbrio entre as partes, os Estados e Municípios seriam impedidos de acessar outros créditos com entidades federais para refinarciamentar dívidas anteriores, além de se submeterem a amplo programa de privatizações e ajuste fiscal;
- Desconsideração do valor de mercado dos títulos estaduais e municipais: a União não considerou o baixo valor de mercado da dívida mobiliária estadual e municipal, tendo refinanciado as dívidas a 100% de seu valor nominal;
- Assunção de dívidas privadas, representadas por passivo de bancos estaduais no esquema PROES: Passivos dos bancos estaduais privatizados foram transferidos para os Estados e refinanciados junto às dívidas de cada Estado;
- Desconsideração dos antecedentes, isto é, dos impactos da política monetária federal;

- Adoção do IGP-DI, calculado por instituição privada, pela Fundação Getulio Vargas (FGV), no Instituto Brasileiro de Economia (IBRE), que provocou o crescimento da dívida dos entes federados de forma injustificada;
- Ausência de cláusula do equilíbrio-financeiro do contrato, posto que não houve proteção aos entes federados;
- Condições diferentes para cada Estado: a taxa de juros variou de 6% a 7,5% e o comprometimento da receita dos Estados variou de 11,5% a 15%.

Assim, segundo a ACD (2016), com essa normativa, a União aumentou sobremaneira a dívida dos Estados, deixando-os em situações em que não poderiam deixar de realizar o pagamento da dívida pública, tendo em vista o bloqueio de transferências constitucionais, bem como a exigência de condições taxativas, sem cláusula de equilíbrio-financeiro, sem análises prévias sobre a arrecadação dos entes federados e sobre a situação econômico-financeira dos Estados.

Dessa forma, argumenta a ACD (2016), os Estados e municípios recorreram a outras instituições financeiras que oferecessem juros mais baixos e, em decorrência, houve o endividamento externo destes. Inclusive, com denúncias de que os agentes receberam propina para fazer a transferência das dívidas, principalmente em bancos privados dos Estados Unidos.

As exigências aos Estados e municípios impactaram seriamente nas finanças públicas, obrigando os entes federados a realizarem cortes orçamentários e financeiros em investimentos e gastos sociais, acarretando o comprometimento direto de receitas orçamentárias e financeiras.

Outro ponto importante foi o veto da Presidente Dilma à realização de auditoria da dívida pública, conforme será descrito a seguir.

5.3 VETO À REALIZAÇÃO DE AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL COM PARTICIPAÇÃO DE ENTIDADES DA SOCIEDADE CIVIL

Em 2016, foi incluída a auditoria cidadã da dívida pública no Plano Plurianual (2016-2019). Segundo a ACD (2016), essa auditoria foi incluída por meio de emenda do Deputado Edmilson Rodrigues (PSOL/PA), acatada pela Comissão de Finanças e Tributação, principal órgão Colegiado da Câmara dos Deputados sobre o orçamento público. A instituição alega que as justificativas não se sustentam, porque a dívida dos entes federados está relacionada com o governo federal, que cobra justamente a maioria destas dívidas. A associação alega ainda que os credores são protegidos por sigilo e que na CPI da Dívida realizada na Câmara dos Deputados, em 2009/2010, diversos documentos e informações não foram fornecidos pelos

órgãos de governo. Além disso, aponta que os gastos com juros e amortizações são exorbitantes e cobertos pelo Banco Central, como as Operações de Mercado Aberto e de *Swap* Cambial, e que não há transparência nessas operações. Por fim, conclui que há falta de transparência sobre a necessidade de altíssimas taxas de juros, responsáveis pelo crescimento da dívida pública e pelo expressivo aumento dos gastos do Tesouro com a dívida.

Segue abaixo o veto da Presidência da República à realização de auditoria da dívida pública com participação de entidades da sociedade civil, no âmbito do Ministério da Fazenda, publicada em 14 de janeiro de 2016, na Sessão 1, no Diário Oficial da União nº 9, ISSN 1677-7042.

Iniciativa 07BQ, do Objetivo 1095, do Programa 2039 - Anexo I
"Iniciativa 07BQ - Realização de auditoria da dívida pública com
participação de entidades da sociedade civil"

Razões dos vetos

O conceito de dívida pública abrange obrigações do conjunto do setor público não financeiro, incluindo União, Estados, Distrito Federal e Municípios e suas respectivas estatais. Assim, a forma abrangente prevista na iniciativa poderia resultar em confronto com o pacto federativo garantido pela Constituição. Além disso, a gestão da dívida pública federal é realizada pela Secretaria do Tesouro Nacional e as informações relativas à sua contratação, composição e custo, são ampla e periodicamente divulgadas por meio de relatórios desse órgão e do Banco Central do Brasil, garantindo transparência e controle social. Ocorrem, ainda, auditorias internas e externas regulares realizadas pela Controladoria Geral da União e pelo Tribunal de Contas da União.

A ACD (2016) esclareceu que as justificativas não se sustentam, tendo em vista que o endividamento dos entes federados está ligado ao governo federal, que cobra essa dívida, o que tem causado sérios danos às finanças dos Estados e municípios. Outro ponto de destaque é a falta de transparência, no sigilo dos beneficiários da dívida, do mesmo modo que não há transparência na cobertura dos gastos pelo Banco Central. Não obstante, o ponto mais importante é que não há uma discussão com a sociedade sobre a dívida pública federal e, principalmente, que se deve exigir o cumprimento do Artigo 26 do ADCT da Constituição Federal, que prevê a prerrogativa da auditoria da dívida externa.

A ACD (2016) ressalta ainda a importância de se auditar a origem e a evolução do endividamento, desde o Regime Militar, cujas informações não foram fornecidas na referida CPI, pelo Banco Central, bem como os contratos de endividamento externo e os valores devidos externamente pelo setor privado e assumidos pelo setor público. A ACD alega que a participação de entidades da sociedade civil é fundamental para o processo de auditoria, citando

o exemplo do Equador com a *Comisión para la Auditoria Integral del Credito Publico (CAIC)*, a qual, com a colaboração da sociedade civil, permitiu a investigação dos crimes da ditadura e a consequente anulação de 70% da dívida externa com bancos privados internacionais.

O governo Dilma Rousseff alegou, no veto publicado, que os dados são transparentes e publicizados pelo Tesouro Nacional e que passam por auditorias internas e externas, com os órgãos de controle CGU e TCU.

Na visão de Fattorelli (2013), as alegações não são pertinentes, tendo em vista que os dados do Tesouro Nacional são de difícil entendimento, e que não há a devida publicização, porque os dados são de difícil acesso, além de que não há informações sobre o montante total da dívida pública federal, sobre quanto foi pago em juros e amortizações.

Nesse contexto, destaca-se ainda a Lei Complementar nº 131/2009, que determina a disponibilização de informações sobre a execução orçamentária e financeira, bem como a Lei da Transparência, que determina a disponibilidade das informações sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Todo o setor público deverá divulgar informações sobre a despesa na execução desta, desde os dados sobre os credores até o processo licitatório realizado. Em relação à receita, há a preeminência de divulgação dos dados sobre o lançamento e o recebimento de toda a receita, com a previsão de publicização no Portal da Transparência para acompanhamento e controle pela sociedade a partir da disponibilização de informações em meio eletrônico e em tempo real, sob pena de impedimento de receber transferências voluntárias e entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação.

A auditoria da dívida pública federal tem que ser realizada de forma a trazer a público o que, de fato, a constitui. Não pode haver dados não divulgados, em razão lógica de ser um recurso público, posto que a população precisa tomar conhecimento da execução orçamentária e financeira do governo federal.

A ACD divulga os dados claramente em seu site, onde o chamado “Dividômetro” divulga quanto pagamos (juros e amortizações) da dívida pública federal. Outra divulgação de dados é o “Quanto devemos”, com informações sobre a dívida interna federal e a dívida externa total, sempre apurados no final de cada exercício financeiro, além do gráfico sobre o “Orçamento Federal Executado (pago)”.

As informações da ACD são de fácil entendimento, permitindo que qualquer cidadão, não somente os economistas, ao visualizar os instrumentos elencados acima, tenha conhecimento e compreensão da dívida pública federal e seus meandros.

A seguir, passaremos ao estudo das políticas sociais do governo Dilma, tendo em vista que foram essas políticas que sustentaram os governos do PT.

5.4 AS POLÍTICAS SOCIAIS DO GOVERNO DILMA

Em seu governo, a ex-presidente Dilma continuou os programas sociais do governo Lula, que, como evidenciado no capítulo anterior, ficou marcado pela inclusão social, com os programas sociais Bolsa Família, Minha Casa, Minha Vida, Luz para Todos, Programa Universidade para Todos (ProUni), Programa Brasil Sorridente, além do lançamento do Plano Brasil Sem Miséria, do Programa Rede Cegonha, do Programa Mais Médicos e do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC).

Conforme Giambiagi *et al.* (2016), o Plano Brasil Sem Miséria (BSM) foi lançado em 2011 com um objetivo ambicioso, o de superar a extrema pobreza no país até o final de 2014. O Plano se organizava em três eixos: i) garantia de renda; ii) inclusão produtiva; e iii) acesso a serviços públicos. Isso porque, apesar do sucesso do Bolsa Família, ainda havia 22 milhões de pessoas que, mesmo recebendo os benefícios do programa, continuavam na condição de extrema pobreza, a qual se concentrava em determinados grupos: 71% eram negros, 60% viviam na Região Nordeste e 40% eram crianças e adolescentes entre zero e 14 anos. O intuito foi aumentar o Cadastro Único e identificar um “mapa da pobreza”. Para a parcela mais vulnerável, as crianças de zero a seis anos, o programa lançou uma ação específica, o “Brasil Carinhoso”, para ampliar as vagas em creches e a distribuição de vitamina A e de medicamentos para asma. Para a faixa de 7 a 15 anos, o objetivo central era o de superar o problema da fome. Houve também a inclusão produtiva com o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), que oferece cursos gratuitos de qualificação profissional. Além desses, outros programas importantes foram: o Água para Todos, de construção de cisternas no semiárido; o Luz para Todos, no setor de energia; na área da educação, houve crescimento do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e o Programa Ciência sem Fronteiras, com bolsas de graduação e pós-graduação no exterior e incentivos de intercâmbio.

Quando olhamos para o desenho das políticas públicas do governo Dilma, assim como as de Lula, sob uma perspectiva institucional, podemos notar um continuísmo das políticas de Fernando Henrique Cardoso, devido ao seu caráter neoliberal. Machado (2024) aponta que as políticas sociais – amenizando os efeitos do capitalismo – possibilitam que este se reproduza. O neoliberalismo nada mais é do que uma estratégia do próprio capital para submeter o Estado aos seus interesses e, com isso, fragilizar qualquer possibilidade de luta de classes. A

perspectiva, nesse âmbito, é a de que a classe trabalhadora sacie sua fome, tenha um mínimo de saúde, uma moradia e uma educação básica para exercer funções subalternas dentro da lógica do capitalismo.

Nesse contexto, as políticas de austeridade visam ao desmantelamento dos setores sociais de educação, saúde, previdência social, flexibilização das leis trabalhistas e degradação do poder sindical, contrárias à igualdade política exigida pela democracia. A hegemonia neoliberal subordina o trabalho ao capital os instrumentos de garantias, de reivindicações públicas e de aparatos coletivos que questionem a realidade excludente, dominadora e com desigualdades e opressões. O Partido dos Trabalhadores fomentou bases sólidas ao neoliberalismo em vista da substituição do programa social e da redistribuição de renda pelo Estado por uma intensa privatização dos serviços de saúde, educação e seguridade, alocando essas atividades ao setor bancário financeirizado. A luta contra a pobreza se deu, com grandes benefícios aos mais pobres, pelo estímulo ao consumo, promovendo uma falsa inclusão e o acirramento das desigualdades. Em consonância, Boschetti (2013) argumenta:

É necessário problematizar o lugar das políticas sociais no chamado “neodesenvolvimentismo” brasileiro. As políticas “desenvolvimentistas” integram um conjunto de políticas econômicas e sociais baseadas em tendências como destinação do fundo público para pagamento da dívida pública, manutenção de elevadas taxas de juros, carga tributária elevada e regressiva, redução ou não ampliação de recursos para as políticas sociais universais, aumento do gasto social em políticas sociais focalizadas de transferência de renda, contingenciamento de gastos sociais, congelamento de salários no setor público, prioridade para as metas de superávit primário e controle da inflação (Boschetti, 2013, p. 261).

Desta forma, as políticas sociais sempre estiveram em planos posteriores ao chamado “neodesenvolvimentismo”, conforme descrito, com destinação do fundo público para o pagamento da dívida pública e de recurso de políticas sociais para programas de transferência de renda, sendo essa a principal bandeira do governo Dilma, com cortes e/ou contingenciamentos para atender a política econômica refletindo prejuízos sobre a classe trabalhadora e políticas sociais.

Conforme Boschetti (2013), no contexto da crise estrutural do capital ocorreu a corrosão nas históricas conquistas de direitos da classe trabalhadora, que se materializam em transformações restritivas nas políticas sociais. São inúmeras as consequências da crise para a classe trabalhadora: desemprego crescente, desestruturação e precarização do trabalho, redução de direitos, diminuição de salários, endividamentos dos Estados, imposição de políticas monetaristas e planos de austeridade fiscal por instituições internacionais como o Fundo

Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM), a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a Comunidade Europeia (CE). Com medidas para salvar os países em crise, salvam o capital e destroem as conquistas do trabalho e da classe trabalhadora. As políticas desenvolvimentistas do governo Dilma integram um conjunto de políticas econômicas e sociais baseadas em tendências como destinação do fundo público para pagamento da dívida pública, manutenção de elevadas taxas de juros, carga tributária elevada e regressiva, redução ou não ampliação de recursos para as políticas sociais universais, aumento do gasto social em políticas sociais focalizadas de transferência de renda, contingenciamento de gastos sociais, congelamento de salários no setor público, prioridade para as metas de superávit primário e controle da inflação, realização de reformas neoliberais, redução de direitos previdenciários e privatizações.

Tabela 8. Gastos Assistenciais e Previdenciários do Governo Federal de 2004 a 2014 – Médias por período (% do PIB)

| Tipo de Despesa | 2004-06 | 2007-10 | 2011-14 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---------------------------------------|----------------|----------------|----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Despesas do FAT | 0,6 | 0,8 | 0,9 | 0,8 | 0,9 | 0,9 | 1,1 |
| Benefícios Assistenciais (LOAS E RMV) | 0,4 | 0,6 | 0,7 | 0,6 | 0,7 | 0,7 | 0,8 |
| Bolsa Família | 0,3 | 0,4 | 0,5 | 0,4 | 0,5 | 0,5 | 0,5 |
| Benefícios Previdenciários | 6,8 | 6,8 | 7,3 | 6,8 | 7,2 | 7,4 | 7,7 |
| Total | 8,1 | 8,5 | 9,4 | 8,6 | 9,3 | 9,5 | 10,0 |

Fonte: Gentil (2017, p. 804).

A partir da tabela acima, compreende-se que, nos gastos sociais no governo Dilma, o destaque foi para as políticas de transferência de renda, haja vista que os benefícios assistenciais cresceram e os previdenciários também. Contudo, segundo Gentil (2017), os gastos assistenciais e previdenciários representaram uma média de apenas 1,2% do PIB, de modo que a política social que notabilizou os governos do PT ancorou-se em programas de menor impacto sobre a despesa orçamentária, pela limitação às populações-alvo (pobres e miseráveis), e relegou ao segundo plano a provisão de serviços universais não mercantilizados (como saúde e educação) de custo mais elevado. Também houve a desaceleração dos gastos assistenciais, limitados pela política fiscal, restringindo os avanços expansionistas e distributivos da política social.

Tabela 9. Gastos sociais do Governo Central entre 2003 e 2014 – itens selecionados – Médias anuais por período

| Período | Assistência Social | | Previdência | | Saúde | | Educação | |
|-----------|--------------------|----------|-----------------|----------|-----------------|----------|-----------------|----------|
| | Cresc. Real (%) | % do PIB | Cresc. Real (%) | % do PIB | Cresc. Real (%) | % do PIB | Cresc. Real (%) | % do PIB |
| 2003-06 | 22,9 | 0,7 | 4,5 | 8,6 | 1,9 | 1,7 | -2,5 | 0,7 |
| 2007-2010 | 9,4 | 1 | 5,1 | 8,5 | 2,2 | 1,5 | 15,2 | 0,8 |
| 2011-2014 | 8,1 | 1,2 | 4,1 | 8,6 | 4,8 | 1,5 | 10,2 | 1,2 |
| 2011 | 7,3 | 1,0 | 1,7 | 8,2 | 5,9 | 1,4 | 4,6 | 1,0 |
| 2012 | 15,1 | 1,2 | 4,3 | 8,5 | 5,3 | 1,5 | 13,1 | 1,1 |
| 2013 | 6,1 | 1,2 | 4,8 | 8,6 | 1,6 | 1,5 | 13,0 | 1,2 |
| 2014 | 4,1 | 1,2 | 5,5 | 8,9 | 6,6 | 1,5 | 10,4 | 1,3 |

Fonte: Gentil (2017, p. 805)

A tabela acima descreve os gastos com a Seguridade Social e a educação representando baixo percentual do PIB. Somente os gastos previdenciários representaram em torno de 8% a 9% do PIB, constituindo os gastos mais expressivos. Os gastos previdenciários são o segundo maior custo no orçamento do Governo Federal, cujo primeiro é com a dívida pública. Se houvesse a auditoria cidadã da dívida pública, poderíamos averiguar se essa dívida realmente é legal ou se funcionou como o “sistema da dívida pública”, e, caso fossem comprovadas irregularidades, esse orçamento poderia ser melhor alocado para despesas da Seguridade Social, no combate à pobreza, na segurança alimentar, no crescimento econômico e no desenvolvimento social.

No governo Dilma Rousseff, os programas sociais foram baseados no combate à pobreza, com destaque para o Programa Minha Casa, Minha Vida, o qual usou critérios da Organização das Nações Unidas para definir “pobreza”: condição daquele/a que não percebe R\$1,25 por dia.

O argumento utilizado pelo Governo Federal à época reiterava que a miséria ainda existia no país e que na luta por um país sem miséria fazia-se necessário conceder reajustes para famílias com mais filhos, consideradas com nível de pobreza maior, de forma a dirimir a desigualdade; do mesmo modo, carecia-se também de políticas de habitação popular para permitir que as famílias de baixa renda proporcionassem uma vida melhor para seus descendentes.

Ademais, o governo Dilma também investiu nos programas educacionais do governo anterior, considerados programas de inclusão, como forma de interromper o círculo vicioso da pobreza a partir do investimento em educação.

5.5 A POLÍTICA ECONÔMICA E SOCIAL NO GOVERNO MICHEL TEMER

O governo do ex-presidente Michel Miguel Elias Temer Lulia (2016-2019) iniciou-se após o *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff, em um cenário econômico de recessão, desemprego, inflação e juros altos. A solução encontrada por seu governo incluía o corte dos gastos sociais, parar os investimentos e realizar as reformas trabalhista e previdenciária. Sobre isso, Matias (2021) descreve:

Para atender a demanda do seu bloco de poder, Temer desenvolve uma dura agenda de cortes de gastos sociais e investimentos, com destaque para o congelamento dos gastos sociais por 20 anos, concessões ao setor privado, como a exploração do pré-sal para empresas estrangeiras, as mudanças na legislação trabalhista, ampliando a terceirização, o trabalho intermitente e a negociação do trabalhador, o fim da contribuição sindical obrigatória e o negociado acima do legislado na relação trabalhador-empresa (Matias, 2021, p. 4724).

O autor aponta que a primeira medida do governo Temer nesse sentido foi a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que limitou os gastos do governo durante 20 anos. O regime fiscal estabeleceu limites por 20 anos, para cada exercício, para despesas primárias, tendo como base o limite do exercício anterior reajustado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Consequentemente, houve redução no orçamento para educação e saúde e perda de recursos para as políticas sociais, de modo a garantir superávit primário e o pagamento da dívida pública. Outro foco foi a reforma da previdência, alegando que esta era deficitária pelo aumento da expectativa de vida dos brasileiros, mas essa contrarreforma só foi aprovada no governo Bolsonaro. Contudo, Temer conseguiu aprovar a contrarreforma trabalhista, que visava rebaixar os custos do trabalho, aumentar a produtividade média dos trabalhadores, flexibilizar a lei das terceirizações, aumentar a jornada de trabalho ou diminuí-la, mas com redução de salários.

Os gastos sociais e investimentos estariam congelados pelo período de 20 anos, mas, para a dívida pública, não havia limites, sendo até priorizada, haja vista os cortes estabelecidos no orçamento da Seguridade Social para garantir superávit primário ao seu pagamento. Logo, a justificativa das contrarreformas e das privatizações era a dívida pública.

Os direitos sociais sofrem ataques constantemente, porém, apesar do quadro de cortes e mudanças, não houve significativos efeitos sobre as contas públicas, o único foi controlar a inflação, com redução das taxas de juros e câmbio flutuante. E isso foi refletido nas urnas, com a derrota do candidato apoiado por este governo, o candidato Aécio Neves.

Em relação à política social, Mathias (2021) percebe que, no governo Temer, foi uma política antissocial. Em 2015, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) publicou o documento *Uma ponte para o futuro*, elaborado pela fundação Ulysses Guimarães, que expressava a necessidade de adoção de uma política econômica ortodoxa-liberal, com diminuição da segurança e dos direitos trabalhistas, ampliação da idade para aposentadoria e um duro ajuste fiscal. Entre todas as medidas, o teto de gastos e a reforma trabalhista foram os ataques mais visíveis aos direitos sociais. Houve, ainda, a defasagem na política de recomposição do salário-mínimo e do Bolsa Família, que sofreu o maior corte de famílias inscritas. Esse cenário culminou na estagnação do crescimento econômico e no aumento do desemprego e da pobreza no país.

Na concepção de Souza (2019), a política social do governo Temer também foi uma continuidade do governo anterior, com as mesmas medidas adotadas em contingenciamentos e cortes lineares no orçamento da Seguridade Social e nos gastos sociais, com enfoque no programa Bolsa Família, nas contrarreformas e nas privatizações. Em relação a estas, no governo Temer foram privatizados usinas, portos, aeroportos e rodovias e instituições da área energética, com o Programa de Parcerias e Investimentos (PPI), recurso destinado ao pagamento da dívida pública.

Na visão da ACD (2017), o ex-presidente Temer vetou novamente a auditoria da dívida com participação social, veto que foi publicado em 09 de agosto de 2017, que havia sido aprovado na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018, com emenda do Deputado Cesar Halum (PRB/TO) e destaque do Deputado Alan Rick (PRB/AC). A justificativa foi a mesma utilizada pela ex-presidente Dilma Rousseff, em 13 de janeiro de 2016, alegando que o Tribunal de Contas da União já tem a prerrogativa de auditar a dívida. Esses dois ex-presidentes alegaram que o conceito de dívida pública abrange obrigações do conjunto do setor não financeiro, incluindo União, Estados, Distrito Federal e Municípios e suas respectivas estatais. A forma abrangente prevista na iniciativa poderia resultar em confronto com o pacto federativo. A ACD refuta tais alegações, tendo em vista que os Estados já pagaram várias vezes as dívidas refinanciadas pela União, comprovadas na CPI da Dívida, em 2010. O ex-presidente Michel Temer alegou, ainda, que a auditoria acarretaria um elevado custo para a União e que não é matéria da Lei de Diretrizes Orçamentárias. A ACD alega que a dívida é o maior custo do

orçamento e que não haveria um elevado custo, pois a realização da auditoria se daria com participação social voluntária, de forma cidadã. Além disso, o ex-presidente Michel Temer vetou a transparência sobre os gastos com juros, que são contabilizados pelo Tesouro, como se fossem “rolagem” ou “refinanciamento”, pagamento do principal da dívida com emissão de novos títulos.

Ainda, de acordo com a ACD (2017), esses dois ex-presidentes também alegaram o confronto do pacto federativo, pois o conceito de dívida pública inclui as obrigações dos Estados, Municípios e empresas estatais, o que caracteriza uma contradição, pois auxiliaria no esclarecimento do endividamento público, vetando ainda a extração de dados e relatório de juros, que demonstraria a atualização monetária e o principal da dívida pública.

O ex-presidente Temer, além de vetar a auditoria da dívida pública, ainda realizou a reforma de previdência, tida como contrarreforma, com a justificativa do déficit previdenciário, para reduzir gastos com a classe trabalhadora.

5.6 ASPECTOS LEGAIS DA AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA

Fattorelli (2013) argumenta que os aspectos legais da auditoria cidadã da dívida pública seguem a análise da previsão legal, e o processo de auditoria da dívida federal no Brasil seria factível, pois somente no governo de Getúlio Vargas houve a verificação da dívida pública, quando se constatou que 60% dela era ilegítima.

Para Castro e Brito (1991) na negociação da dívida social existe a ideia-força do resgate moral da cidadania, tornando essencial resgatar a confiança do cidadão como pré-requisito básico de qualquer programa de estabilização da economia. As ações do campo social são concomitantes, porque a inflação virou um subproduto da desconfiança nacional sobre a qualidade de vida e a garantia dos direitos sociais dos cidadãos. A cidadania não é resgatada somente apurando fraudes, mas regularizando os fundos sociais e dando uma nova configuração operacional, a qual permita a construção de uma rede de proteção social ao cidadão de forma a garantir-lhe a efetiva prestação social, a qual se reflete no seguro-desemprego, auxílio-emprego, nos benefícios previdenciários, nos programas de moradia popular, nos serviços de saúde e educação, para que cada cidadão conheça e usufrua de seus direitos econômicos e sociais.

Como exposto anteriormente, os gastos com a dívida pública federal superam os gastos sociais, de acordo com os dados de gastos do governo federal, tendo em vista que a dívida remunera somente juros e amortizações, enquanto as áreas sociais investem na previdência social, na assistência social, na saúde, no saneamento, na educação e na cultura. Isso representa

não somente o desmonte dos direitos sociais, com as referidas contrarreformas, mas também os ataques aos servidores públicos, demonstrando um déficit de Pessoal e Encargos que não há. Nesse sentido, destacamos ainda que os servidores públicos são os guardiões do patrimônio público e que estão há anos sem reajuste da recomposição geral anual, somente com correção da inflação, acarretando-lhes perdas econômicas e financeiras.

Fattorelli (2013) sustenta que é urgente realizar a auditoria da dívida com participação popular porque a dívida pública absorve, anualmente, grande volume de recursos, bem como alega que a dívida não tem servido para investimentos no país, posto que a economia brasileira está emperrada há vários anos. Ainda, a atuação de mecanismos financeiros que geram dívida sem contrapartida nos investimentos, prática comprovada pelo Tribunal de Contas da União e por dados do Banco Central, além da centralidade do Sistema da Dívida.

Portanto, reitera-se a necessidade da análise econômica, contábil e jurídica para verificação da legalidade do procedimento da constituição da dívida pública federal. Nesse sentido, Fattorelli (2013) pontua que:

O objetivo dos aspectos legais a considerar na auditoria da dívida pública é apresentar os argumentos jurídicos que possam auxiliar os trabalhos de Auditoria Cidadã, fomentando as lutas sociais para conseguir junto às autoridades governamentais a anulação de dívidas ilícitas, a determinação de responsabilidades administrativas, civis e penais de todos os participantes nesses processos nocivos aos interesses coletivos, assim como a modificação das estruturas legais e regulamentares que permitiriam essas fraudes contra a sociedade (Fattorelli, 2013, p. 178).

Ainda, Fattorelli (2013) denota os princípios básicos de legitimidade, do consentimento do Estado e a obrigação de pagar a dívida contraída, no princípio *pacta sunt servanda* (as convenções têm de ser respeitadas), previsto no artigo 26 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 1969, e pelo princípio de continuidade do Estado, que implica a transmissão das dívidas públicas de um governo a outro. O ponto chave é o interesse geral da coletividade. Segundo a Coordenadora Nacional da ACD, deve ser verificado se as transações estão amparadas em regulamentos constantes na legislação do país, assim como em princípios gerais do Direito, normas estabelecidas no Direito Internacional Público e Pactos Internacionais, como a Convenção Internacional de Direitos Civis e Políticos e a Convenção Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Os distintos aspectos da geração da dívida pública devem verificar: se essas obedeceram ao interesse geral da coletividade; se essas foram instrumentalizadas de acordo com a base legal estabelecida; se ocorreram irregularidades, fraudes ou vícios; se geraram prejuízos para os

direitos econômicos, ambientais e humanos. Analisar se o processo está de acordo com os Princípios Gerais do Direito: Princípio da Legalidade; Direito à soberania; Direito ao Desenvolvimento; Direitos Humanos; Princípio da Razoabilidade; Cláusula *Rebus sic stantibus*; Enriquecimento sem causa; Proibição da usura; Proibição de juros sobre juros ou juros compostos: anatocismo; Vício de manifestação de vontade; Boa fé; Interesse público; Corresponsabilidade de emprestadores; Equidade; Abuso de Direito; Força Maior; Estado de Necessidade; Doutrina sobre Dívida Odiosa; Doutrina sobre Dívida Ilegítima; Delito de ação continuada; e Não pagamento de dívidas ilegais e/ou ilegítimas. Em suma, a auditoria cidadã deve considerar todas as fontes do Direito.

A ACD observa que para a realização da auditoria cidadã da dívida pública será necessário apoio político, de forma a inclui-la na previsão legal, como destacado anteriormente tratando sobre o veto da ex-presidente Dilma Rousseff. A referida instituição questiona quais são os mecanismos e/ou as razões dessa dívida pública não poder ser auditada, tendo em vista que não pode haver falta de transparência com recurso público.

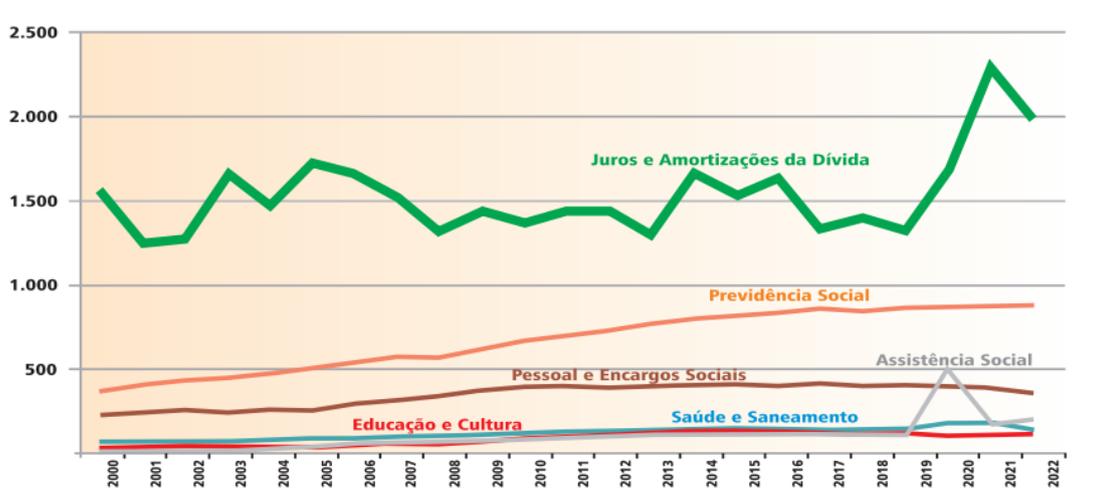
O Brasil é um país abundante em riquezas, mas com escassez de recursos para fazer investimentos, acontecendo o desmonte dos direitos sociais por meio de contrarreformas, em razão da dívida pública federal, que atende somente aos interesses do setor financeiro, com elevadas privatizações de empresas estatais para fazer frente ao pagamento desta, que consome anualmente quase 50% do orçamento público federal dos exercícios financeiros.

Por isso, a necessidade de analisar as políticas instrumentais das áreas fiscal, monetária e cambial e os procedimentos para realização da auditoria cidadã da dívida pública de acordo com as normas jurídicas e o devido processo legal. A ACD, segundo Fattorelli (2023), prega que a auditoria da dívida pública é a ferramenta fundamental para garantir transparência, correta aplicação dos recursos públicos e desenvolvimento socioeconômico do Brasil. A ACD demonstra porque é urgente realizar a auditoria da dívida pública com participação popular, a qual pode desvendar os mecanismos que geram dívida sem contrapartida, demonstrar a centralidade do Sistema da Dívida na economia brasileira, que a dívida pública tem subtraído recursos das áreas sociais, expondo os ajustes fiscais para garantir o pagamento da dívida pública e a necessidade de revogar a dívida pública ilegítima.

Para realizar o controle das contas públicas é necessário auditar, a fim de verificar se o procedimento de endividamento público através da dívida pública federal procede aos devidos aspectos legais, visando à recuperação da cidadania e o controle dos gastos públicos. Por isso a luta da ACD para auditoria integral da dívida pública com participação popular. Como mencionado por Fattorelli (2023):

A auditoria da dívida pública com participação da sociedade se fundamentará na análise minuciosa de todas as operações e mecanismos que geraram essa dívida desde a sua origem; que a realimentam e fazem com que ela cresça constantemente, apesar dos vultuosos pagamentos efetuados, identificando as razões que tornam essa dívida a prioridade máxima da política fiscal, garantindo-se os sigilos e exorbitantes gastos com seus juros e amortizações, em detrimento dos investimentos necessários ao atendimento das urgentes carências do povo brasileiro. A auditoria possibilitará que todos saibamos o que de fato estamos pagando à custa de tanto sacrifício social e econômico (Fattorelli, 2023, p. 4).

Gráfico 10. Governo Federal – Gastos selecionados de 2000 a 2022 – Em bilhões de 2023 – Valores atualizados pelo IPCA



Fonte: Fattorelli (2023, p. 6).

Como apontado no gráfico acima, os gastos com juros e amortizações da dívida superam os gastos sociais, que são gastos produtivos, e ainda os gastos com pessoal e encargos sociais. Os servidores públicos sofrem ataques constantes, não somente em relação aos direitos trabalhistas, mas também de perdas de recomposição salarial, como citado anteriormente.

Os gastos com a dívida pública nunca são questionados, como o foi a Previdência Social na alegação do rombo previdenciário. No mesmo sentido questionamos se há um rombo na dívida pública federal, com o alto pagamento privilegiando a classe rentista, que sobrevive dos altos juros e sem nada produzir.

Fattorelli (2013) argumenta que entre os aspectos legais a considerar na auditoria cidadã da dívida estão: a prevalência dos direitos humanos, com base no Direito Internacional dos Direitos Humanos, de maneira justa e equitativa; a Resolução de 18 de julho de 2012, do Conselho dos Direitos Humanos da ONU, que prega que todo Estado tem responsabilidade de promover o desenvolvimento econômico, social e cultural da população. Para tal é necessário

definir a sustentabilidade da dívida à luz dos deveres dos Estados no que se refere à redução da pobreza e à proteção dos direitos humanos. O pagamento da dívida deve ser restringido em hipótese de violação a direitos sociais sobre alimentação, saúde, educação, seguridade social, dentre outros. Outros são os delitos de lesa-humanidade no endividamento público, na subtração de direitos humanos e sociais para o pagamento de dívidas ilegais e ilegítimas.

Fattorelli (2013) esclarece que as causas que originam a nulidade das dívidas públicas são:

- a) Vícios de Consentimento: na incompetência do contratante; na corrupção do contratante, por meios diretos ou indiretos, durante a negociação; na coerção exercida sobre o contratante mediante atos ou ameaças; e dolo.
- b) A causa ilícita ou imoral do contrato: endividamento para financiar a compra de material militar; ajuda vinculada; financiamento condicionado pelo ajuste estrutural; endividamento público para financiar projetos não rentáveis; a dívida privada que se transforma em dívida pública; o pagamento de antigos empréstimos ilegais; o pagamento de dívidas já pagas e; o enriquecimento sem causa.
- c) O uso ilícito dos recursos: a dívida originada durante uma situação de colonização; os empréstimos concedidos na ditadura; os empréstimos aos regimes chamados democráticos que violam o *jus cogens*; os empréstimos desviados com a cumplicidade dos credores.
- d) Condições abusivas em forma e finalidade: imposição de onerosas taxas de juros; os abusos contra a soberania dos países e as normas de direito nacional e internacional.

Frente ao exposto, concluímos que a auditoria cidadã da dívida pública se justifica pelos aspectos legais elencados, frente à necessidade de controle das contas públicas e do endividamento pela dívida pública, e por realizar a verificação dos fatos contratados e auxiliar as autoridades governamentais na tomada de decisões.

CAPÍTULO VI – OS GOVERNOS BOLSONARO E LULA: CONTINUIDADE E APROFUNDAMENTO DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL

O ex-presidente Jair Messias Bolsonaro (2019-2022) venceu o candidato petista Fernando Haddad no segundo turno com 55,13% dos votos válidos, segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral- TSE. Contudo, foi o primeiro presidente a não se reeleger, desde que a reeleição foi instituída no país, em 1997, tendo somente o primeiro mandato de quatro anos. O governo Bolsonaro foi marcado por várias controvérsias, principalmente pela pandemia de Covid-19, afetando a economia, a política, a saúde e as finanças governamentais. Ainda, seu governo sofreu os impactos da guerra entre Rússia e Ucrânia, que impactou na elevação dos preços das *commodities*, pressionou a inflação e afetou o fornecimento de fertilizantes.

O cenário econômico era de alta taxa de desemprego, inflação baixa pela queda no consumo, com diminuição da taxa de juros, de forma a reduzir o refinanciamento da dívida pública federal, para continuar a gerar superávit primário, a fim de reduzir a relação dívida pública/PIB.

O governo Bolsonaro fez uma agenda de reformas e privatizações; a contrarreforma da presidência foi aprovada e visava gerar economia, todavia, isso não ocorreu e a dívida pública federal continuou em ascensão.

No ano de 2020 houve a epidemia de Covid-19, com a implantação do isolamento social, paralisando a economia, foram implantados os pagamentos de Auxílio Emergencial, conforme Brasil (2020), com parcelas de R\$ 600,00 e R\$ 1.200,00 (para mães solteiras chefes de família) para a classe trabalhadora, com emissão de títulos da dívida pública para fazer frente ao financiamento desta política.

O governo Bolsonaro diminuiu as taxas de juros, de forma a incentivar os investimentos, entretanto, nesse ano, a dívida pública alcançou mais de 90% do PIB, segundo Brasil (2024), e as formas de conter o endividamento público foram cortes nas políticas públicas e nos programas sociais. Após esse quadro, a Regra de Ouro foi quebrada e aprovada pelo Congresso Nacional, sob alegação das consequências da guerra entre Rússia e Ucrânia, sendo aprovada por este órgão.

A regra de Ouro está no orçamento com previsão na Constituição Federal, no artigo 167, inciso III, e também na Lei Complementar nº 101, de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, que proíbe o governo federal de realizar dívidas para o pagamento de despesas correntes. Para tal, o governo federal precisa de autorização do Congresso sob pena de crime de responsabilidade. A dívida pública não pode superar a previsão com o pagamento de juros e

amortizações, o governo federal só poderá contrair novas dívidas para refinanciar as antigas ou fazer investimentos.

Do ponto de vista de Silva e Teixeira (2024), houve um problema de conflito distributivo dentro do Estado, no orçamento público federal, esclarecendo que há o conflito clássico entre capital e trabalho, mas também entre regiões e Estados do país por recursos tributários e políticas especiais de benefícios fiscais e entre grupos sociais e setores empresariais para retirar recursos ou obter isenções.

6.1 AS CONTAS PÚBLICAS DO GOVERNO BOLSONARO

A política econômica do governo Bolsonaro acentuou o neoliberalismo e sua visão de liberdade ao mercado, com políticas implementadas na valorização do setor privado e no crescimento das indústrias.

Na concepção de Andrade e Almeida (2021), a radicalização neoliberal no governo Bolsonaro foi consolidada com a combinação de reformas neoliberais e a militarização da administração pública e a presença de neopentecostais e militantes virtuais ligados ao movimento neoconservador internacional. As práticas autoritárias se intensificaram no assédio aos funcionários públicos, na relação com manifestantes e adversários políticos e na política de segurança nacional, na violência policial nos bairros pobres como forma de gerir a desigualdade e a pobreza crescentes. Ofereceu um programa econômico ultraliberal e se posicionou contra os direitos humanos e as conquistas das minorias.

O Tribunal de Contas da União (TCU), no Parecer Prévio CG2019, fez a recomendação ao Poder Executivo Federal de que a Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional e o Banco do Brasil, promovesse melhorias nos controles internos relativos à gestão dos dados da Dívida Pública Federal, de modo a conciliar os leilões e emissões diretas de títulos públicos com as informações do estoque.

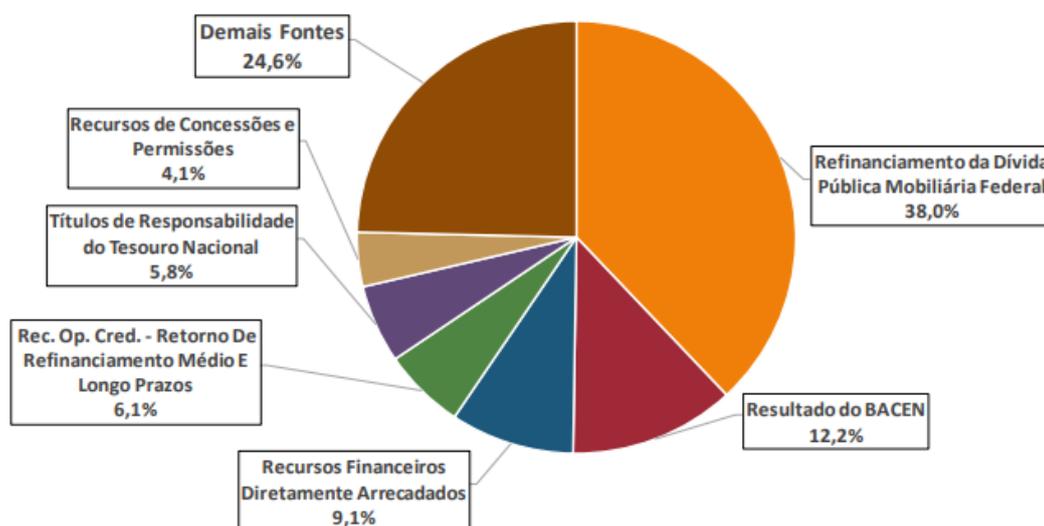
Concomitante, havia a necessidade de elaborar e dar transparência a um plano de gestão da dívida pública federal que sinalizasse para o mercado o montante estimado de endividamento e possíveis mecanismos a serem adotados em tempos de crise para guiar o montante da dívida a níveis razoáveis em caso de desequilíbrios.

Essas solicitações foram realizadas pela ACD, postas as dificuldades na publicização e transparência das informações sobre a dívida pública federal, que são divulgados pelo Tesouro Nacional, em sítios eletrônicos. Todavia, as informações são de difícil entendimento e não estão claras para a população em geral.

As informações públicas relativas ao orçamento público devem estar amplamente divulgadas para que permita o controle social, com participação da sociedade. De forma que possam ser analisados os dados em relação à sustentabilidade e ao refinanciamento da dívida pública federal.

Seguem, no Gráfico abaixo, as indicações sobre as principais fontes de recursos no exercício financeiro de 2019.

Gráfico 11. Disponibilidade por fonte de recursos - saldo em 31/12/2019 de R\$ 1,329 bilhões



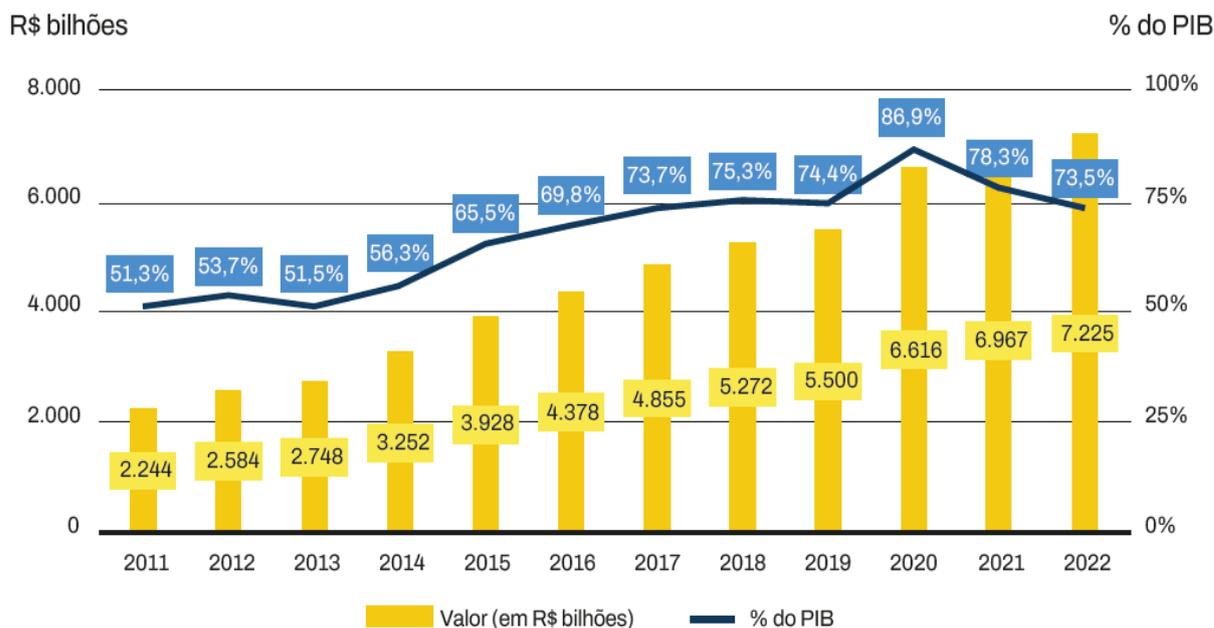
Fonte: SIAFI/TCU (2019).

Evidencia-se que foram emitidos títulos da dívida pública federal para o refinanciamento desta, representando 38%, cujo objetivo é a rolagem da dívida, representa também a maior fonte de recursos, segundo o modelo que se autoalimenta. Como descrito por Marx (1985), a dívida pública dota o dinheiro improdutivo com o poder de criação e, assim, o transforma em capital, sem as dificuldades do seu emprego na indústria e na usura. Os credores do Estado nada concedem, posto que a soma emprestada é transformada em títulos públicos, facilmente negociáveis, que continuam em suas mãos exatamente como funcionaria o dinheiro vivo.

Em consonância com o Tribunal de Contas da União (2022), no Parecer Prévio sobre as contas do Presidente da República, a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) sofreu alta expressiva em 2020 pelo impacto econômico da pandemia de Covid-19. No entanto, em 2021, houve uma redução de 8,6 pontos percentuais. Em 2022, manteve a tendência de queda, com

redução de 4,8 pontos percentuais, em decorrência à aprovação da Lei nº 14.185, de 14/07/2021, que autorizou a implementação dos depósitos voluntários remunerados, que oferece a oportunidade de redução gradual do volume de títulos públicos do Tesouro na carteira do Banco Central, conforme demonstrado no gráfico abaixo.

Gráfico 12. Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG)

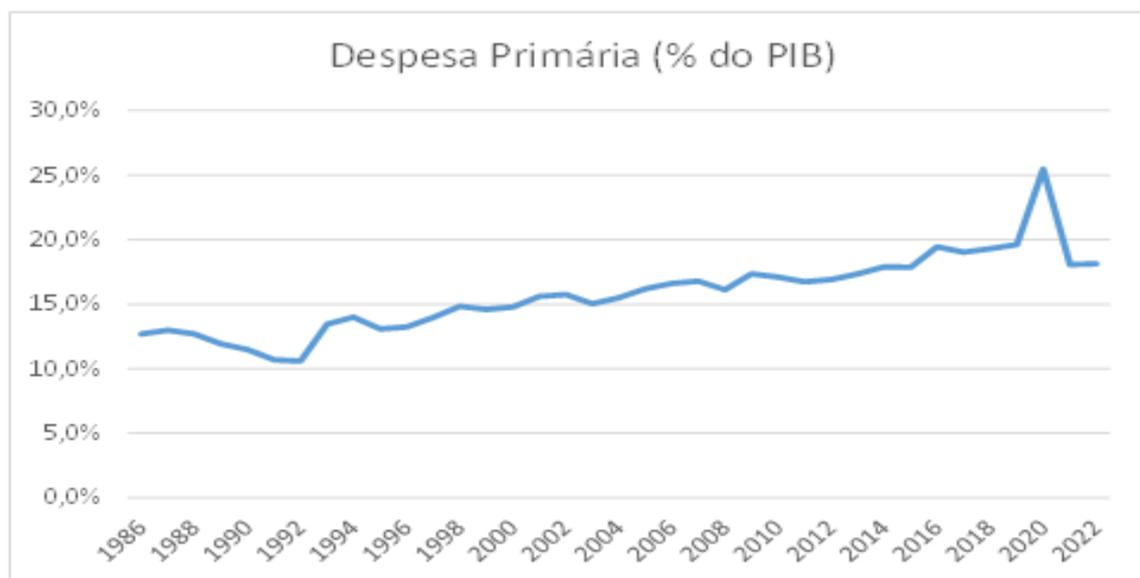


Fonte: TCU (2022).

De acordo com o gráfico acima, no governo Bolsonaro a DBGG apresentou os maiores patamares da relação dívida pública/PIB em 2020, como apontado, pela pandemia, isolamento social e fechamento temporário das empresas, o que desacelerou a economia, ocasionou desemprego e marcou um dos períodos de maior recessão econômica e de crise financeira mundial com redução da jornada de trabalho, implantação do sistema *home office*, demissão em massa de funcionários e falência de diversas empresas nos setores primário, secundário e terciário.

Para retomada das atividades econômicas, o governo Bolsonaro realizou uma agenda de reformas. A principal medida governamental foi o Auxílio Emergencial, no programa de Benefício de Prestação Continuada, para atender o setor formal e informal, com pagamento de três parcelas de benefícios no valor de R\$ 600,00 (seiscentos Reais) cada, causando uma elevação exponencial da despesa primária do orçamento, como se percebe no gráfico a seguir.

Gráfico 13. Despesa Primária (% do PIB)



Fonte: Instituto Brasileiro de Economia (IBRE/FGV, 2023).

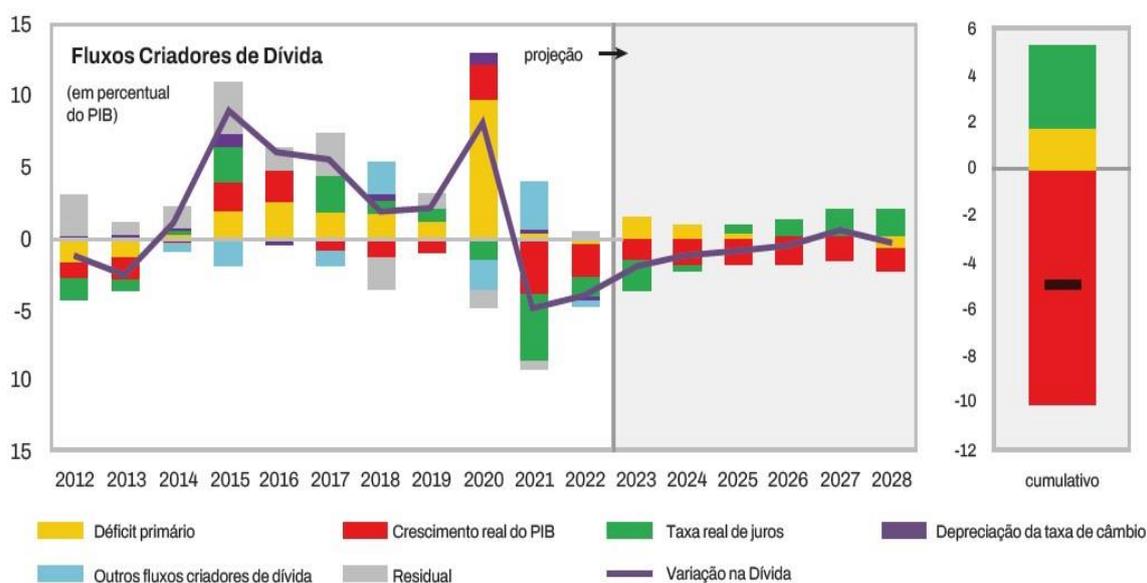
Conforme o Gráfico acima, em relação à tendência histórica de crescimento, durante a pandemia houve uma elevação dos gastos públicos, com os estímulos fornecidos pelo Governo Federal, que foi rapidamente revertido pela retirada desses estímulos. Segundo dados do IBRE (2023), o gasto de custeio, que atingiu o patamar de 10,9% do PIB em 2020, voltou ao patamar próximo a 5% do PIB dos anos anteriores. A instituição destaca ainda a queda do gasto com pessoal e previdência, haja vista que a despesa com folha de servidores caiu de 4,3% do PIB, em 2019, para 3,4%, em 2022, e os gastos com previdência caíram de 8,6% do PIB, em 2019, para 8%, em 2022, porém, parte dessa queda na previdência pôde ser revertida por conta da normalização dos atrasos nas concessões de benefícios previdenciários.

Destaca-se, conforme os dados acima, que os grandes gastos não foram em decorrência da folha de pagamentos com os servidores públicos federais, como o governo Bolsonaro informava constantemente.

Em 2021, o Ministério da Economia (2021) considerou que o governo foi marcado pela volta da geração de empregos, retomada dos níveis de investimentos, avanço da agenda de reformas, aceleração do fluxo de leilões, de privatizações e de concessões, manutenção do equilíbrio fiscal e retomada do comércio exterior, após a fase crítica de impactos da pandemia. Com a carteira de investimentos de mais de R\$ 882 bilhões, considera 131 leilões e projetos executados pelo Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) entre 2019 e 2021.

Em 2022, o TCU (2021) esclareceu que o percentual de receitas oriundas de emissão de títulos públicos aplicadas a despesas não relacionadas ao serviço da dívida foi o menor alcançado nos últimos oito anos. O valor de R\$ 37,3 bilhões em emissões direcionado ao pagamento de despesas não relacionadas ao serviço da dívida ficou abaixo da média histórica. Do total, R\$ 18,3 bilhões foram destinados à transferência de renda do Auxílio Brasil.

Gráfico 14. Contribuição para variação da dívida pública



Fonte: TCU (2021).

O gráfico identifica o processo de financiamento da dívida pública, o qual aponta que a sustentabilidade da dívida é moderada, com projeção de queda até 2028, o que não se prospecta devido aos altos juros e às emissões de títulos públicos para pagamentos fora de sua finalidade, ocasionando o aumento do déficit público e a geração de superávit primário. Isso depende, além da política econômica, da vontade política em atender despesas consideradas prioritárias em cada governo.

A tabela abaixo demonstra a dívida líquida do setor público, de modo a detalhar o governo federal e as outras esferas políticas, com análises sobre os saldos e o percentual do PIB, que é o *crossover* mais utilizado no mundo para calcular o tamanho da dívida pública.

Tabela 10. Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), em R\$ milhões

| Discriminação | 2021 | | 2022 | | 2023 | | | | | |
|---------------------------------------------------------|------------------|-------------|------------------|-------------|------------------|-------------|------------------|-------------|------------------|-------------|
| | Dezembro | | Dezembro | | Setembro | | Outubro | | Novembro | |
| | Saldos | % PIB |
| Dívida líquida total | 4 966 921 | 55,1 | 5 658 017 | 56,1 | 6 310 272 | 59,2 | 6 351 534 | 59,2 | 6 424 370 | 59,5 |
| Governo Federal | 4 479 220 | 49,7 | 4 827 099 | 47,9 | 5 323 386 | 49,9 | 5 351 578 | 49,9 | 5 431 452 | 50,3 |
| Banco Central do Brasil | - 449 507 | -5,0 | - 88 719 | -0,9 | 52 234 | 0,5 | 50 513 | 0,5 | 42 371 | 0,4 |
| Governos estaduais | 809 986 | 9,0 | 819 931 | 8,1 | 841 254 | 7,9 | 852 917 | 7,9 | 852 347 | 7,9 |
| Governos municipais | 70 504 | 0,8 | 44 810 | 0,4 | 46 580 | 0,4 | 48 513 | 0,5 | 49 949 | 0,5 |
| Empresas estatais | 56 718 | 0,6 | 54 896 | 0,5 | 46 818 | 0,4 | 48 014 | 0,4 | 48 251 | 0,4 |
| Federais (exceto Petrobras e Eletrobras) | - 16 934 | -0,2 | - 20 748 | -0,2 | - 19 594 | -0,2 | - 19 693 | -0,2 | - 19 976 | -0,2 |
| Estaduais | 71 305 | 0,8 | 73 524 | 0,7 | 63 793 | 0,6 | 65 164 | 0,6 | 65 748 | 0,6 |
| Municipais | 2 347 | 0,0 | 2 121 | 0,0 | 2 619 | 0,0 | 2 543 | 0,0 | 2 479 | 0,0 |
| Dívida interna líquida | 5 898 308 | 65,4 | 6 338 592 | 62,9 | 6 969 969 | 65,3 | 6 999 653 | 65,2 | 7 067 439 | 65,4 |
| Governo Federal | 3 683 657 | 40,9 | 4 077 726 | 40,5 | 4 528 124 | 42,5 | 4 529 489 | 42,2 | 4 600 875 | 42,6 |
| Dívida mobiliária em mercado | 4 808 942 | 53,4 | 5 193 330 | 51,5 | 5 277 003 | 49,5 | 5 342 750 | 49,8 | 5 490 075 | 50,8 |
| Dívida mobiliária do Tesouro Nacional ^{1/} | 4 810 419 | 53,4 | 5 194 823 | 51,5 | 5 277 003 | 49,5 | 5 342 750 | 49,8 | 5 490 075 | 50,8 |
| Títulos sob custódia do FGE ^{2/} | - 1 476 | -0,0 | - 1 493 | -0,0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Dívidas securitizadas e TODA | 4 314 | 0,0 | 3 639 | 0,0 | 2 755 | 0,0 | 6 001 | 0,1 | 2 943 | 0,0 |
| Dívida bancária federal | 15 867 | 0,2 | 19 403 | 0,2 | 19 773 | 0,2 | 20 116 | 0,2 | 20 574 | 0,2 |
| Arrecadação a recolher | - 2 915 | -0,0 | - 2 536 | -0,0 | - 28 352 | -0,3 | - 56 383 | -0,5 | - 29 813 | -0,3 |
| Depósitos a vista | - 609 | -0,0 | - 320 | -0,0 | - 371 | -0,0 | - 383 | -0,0 | - 381 | -0,0 |
| Recursos do FAT | - 390 496 | -4,3 | - 421 460 | -4,2 | - 447 311 | -4,2 | - 452 089 | -4,2 | - 456 023 | -4,2 |
| Previdência Social | - 22 | -0,0 | - 7 | -0,0 | - 153 | -0,0 | - 148 | -0,0 | - 134 | -0,0 |
| Renegociação (Lei nº 9.496 e MP nº 2.185) | - 586 729 | -6,5 | - 559 524 | -5,6 | - 590 600 | -5,5 | - 594 191 | -5,5 | - 596 779 | -5,5 |
| Renegociação (Lei nº 8.727) | - 7 343 | -0,1 | - 6 551 | -0,1 | - 6 051 | -0,1 | - 6 025 | -0,1 | - 6 018 | -0,1 |
| Dívidas reestruturadas ^{3/} | - 4 535 | -0,1 | - 4 100 | -0,0 | - 2 712 | -0,0 | - 2 491 | -0,0 | - 2 431 | -0,0 |
| Créditos concedidos a inst. financ. Oficiais | - 146 023 | -1,6 | - 70 696 | -0,7 | - 68 641 | -0,6 | - 69 126 | -0,6 | - 68 760 | -0,6 |
| Instrumentos híbridos de capital e dívida ^{4/} | - 11 636 | -0,1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Créditos junto ao BNDES | - 134 386 | -1,5 | - 70 696 | -0,7 | - 68 641 | -0,6 | - 69 126 | -0,6 | - 68 760 | -0,6 |
| Aplicações em fundos e programas ^{5/} | - 251 732 | -2,8 | - 282 610 | -2,8 | - 297 698 | -2,8 | - 298 233 | -2,8 | - 308 989 | -2,9 |
| Outros créditos do Governo Federal ^{6/} | - 47 964 | -0,5 | - 115 636 | -1,1 | - 141 579 | -1,3 | - 145 107 | -1,4 | - 148 654 | -1,4 |
| Relacionamento com Banco Central | 292 901 | 3,3 | 324 793 | 3,2 | 812 062 | 7,6 | 784 796 | 7,3 | 705 264 | 6,5 |
| Conta única | -1 736 493 | -19,3 | -1 830 670 | -18,2 | -1 459 486 | -13,7 | -1 488 329 | -13,9 | -1 590 981 | -14,7 |
| Dívida mobiliária na carteira do Bacen | 2 029 394 | 22,5 | 2 155 464 | 21,4 | 2 271 548 | 21,3 | 2 273 125 | 21,2 | 2 296 245 | 21,3 |
| Equalização cambial ^{7/} | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Banco Central do Brasil | 1 466 265 | 16,3 | 1 511 679 | 15,0 | 1 667 483 | 15,6 | 1 681 527 | 15,7 | 1 673 031 | 15,5 |
| Base monetária | 409 184 | 4,5 | 419 660 | 4,2 | 404 467 | 3,8 | 397 427 | 3,7 | 405 550 | 3,8 |
| Operações compromissadas ^{8/} | 981 436 | 10,9 | 919 583 | 9,1 | 1 402 448 | 13,1 | 1 392 006 | 13,0 | 1 300 845 | 12,0 |
| Depósitos no Bacen | 407 508 | 4,5 | 545 714 | 5,4 | 687 594 | 6,4 | 690 609 | 6,4 | 686 862 | 6,4 |
| Depósitos voluntários remunerados | 6 930 | 0,1 | 81 983 | 0,8 | 122 525 | 1,1 | 115 666 | 1,1 | 108 402 | 1,0 |
| Demais depósitos | 400 578 | 4,4 | 463 731 | 4,6 | 565 068 | 5,3 | 574 943 | 5,4 | 578 460 | 5,4 |

| | | | | | | | | | | |
|------------------------------------------------------|------------|-------|------------|-------|------------|-------|------------|-------|------------|-------|
| Créditos do Bacen às inst. Financeiras ^{9/} | - 37 120 | -0,4 | - 46 993 | -0,5 | - 13 696 | -0,1 | - 12 380 | -0,1 | - 13 721 | -0,1 |
| Demais contas do Bacen ^{10/} | - 1 842 | -0,0 | - 1 492 | -0,0 | - 1 268 | -0,0 | - 1 340 | -0,0 | - 1 243 | -0,0 |
| Relacionamento com Governo Federal | - 292 901 | -3,3 | - 324 793 | -3,2 | - 812 062 | -7,6 | - 784 796 | -7,3 | - 705 264 | -6,5 |
| Conta única | 1 736 493 | 19,3 | 1 830 670 | 18,2 | 1 459 486 | 13,7 | 1 488 329 | 13,9 | 1 590 981 | 14,7 |
| Dívida mobiliária na carteira do Bacen | -2 029 394 | -22,5 | -2 155 464 | -21,4 | -2 271 548 | -21,3 | -2 273 125 | -21,2 | -2 296 245 | -21,3 |
| Equalização cambial ^{7/} | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Fonte: Banco Central (2023).

Os dados da Tabela acima demonstram que a Dívida Líquida do Setor Público aumentou, tendo em vista a emissão de títulos públicos para pagamentos dos Auxílios Emergenciais e dos auxílios concedidos no final da gestão do governo Bolsonaro, registrando déficit. Portanto, destaca-se o pagamento dos juros da dívida pública, aumentando o estoque da dívida, o que reitera a importância do acompanhamento da evolução da dívida pública que está na verificação do financiamento das atividades públicas.

A tabela abaixo demonstra os programas orçamentários com maior despesa, sendo o primeiro o alto custo de refinanciamento da dívida pública federal, seguido pelo custo com a previdência social, que é o nosso maior patrimônio social.

Tabela 11. Programas Orçamentários com maior despesa (2023)

| PROGRAMA ORÇAMENTÁRIO | VALOR | % RELATIVO AO TODO |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|---------------------------|
| Operações Especiais: Refinanciamento da dívida interna | R\$ 1.438.778.978.596,39 | 34,75% |
| Nova Previdência | R\$ 794.514.499.360,82 | 19,19% |
| Operações Especiais: Transferências Constitucionais e as decorrentes de legislação específica | R\$ 469.973.068.205,82 | 11,35% |
| Operações especiais: Serviço da Dívida Interna (juros e amortizações) | R\$ 407.192.037.375,47 | 9,83% |
| Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo | R\$ 325.244.972.757,67 | 7,85% |
| Outros | R\$ 704.969.573.400,41 | 17,03% |
| Total | R\$ 4.140.673.129.696,58 | 100,00% |

Fonte: Portal da Transparência (2024).

A partir dessa Tabela, pode-se averiguar a execução das despesas com a dívida pública federal constituindo as maiores despesas nos itens refinanciamento da dívida interna e juros e amortizações. Essa separação se deve ao fato de, na contabilidade pública, o refinanciamento

ser classificado como despesa de capital, enquanto juros e amortizações como despesas correntes, mas, somando-se a despesa com a dívida pública federal, metade do orçamento público federal é consumido, o que gera um grande peso na sociedade, pois trata-se de uma despesa não auditada com participação da sociedade civil e que não há acesso às informações, de forma clara, detalhada e compreensível.

6.2 POLÍTICAS SOCIAIS SOB O GOVERNO BOLSONARO

Segundo Castilho e Lemos (2021), no governo Bolsonaro observou-se um aprofundamento da desigualdade social, em relação ao período de pandemia, com a problematização do orçamento da Seguridade Social e dos direitos sociais, acirrando a luta de classes, não obstante houvesse a concessão de Auxílio Emergencial, como citado anteriormente, como forma de proteção social.

Castilho e Lemos (2021) sustentam que houve, no governo Bolsonaro, a aceleração das políticas ultraconservadoras e ultraliberais, com os sucessivos cortes e privatização na saúde pública, na previdência e na assistência social refletindo a realidade da (des)proteção social na Seguridade Social brasileira. Assim, os autores ponderam (2021):

A onda neoliberal que assolou o Brasil, logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, impôs um ajuste fiscal brutal que impactou sobremaneira nos direitos até então adquiridos pelos/as trabalhadores/as, causando um horrendo panorama de declínio social por meio do crescimento e intensificação da pobreza e extrema pobreza. Assim, a seguridade social brasileira, objeto de sucessivos ataques por parte dos setores mais conservadores da burguesia nacional e internacional, foi caminhando para a americanização perversa, na medida em que o modelo estatal foi se aprimorando cada vez mais numa espécie de atendimento de péssima qualidade voltado aos mais pobres. Mesmo assim, tem sido o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a salvação da proteção social brasileira no contexto da pandemia, juntamente com o acesso aos poucos direitos previdenciários (Castilho; Lemos, 2021, p. 274).

O SUS enfrentou amplos desafios no financiamento e na alta demanda do sistema durante o período de pandemia, o que mostrou a precarização do sistema de saúde pública no Brasil; situação que se repetiu na distribuição das vacinas contra a Covid-19, mas que ressaltou a importância e o valor dos servidores públicos.

Cruz (2022) menciona que o governo Bolsonaro foi uma avalanche destruidora das políticas sociais, sob a lente do negacionismo como estratégia de manter-se à distância e contra o conjunto da sociedade. Seu governo representou a manutenção do *status quo* e das relações

de poder como estão, estavam ou estiveram em um passado. A agenda conservadora concentrou-se em três elementos em curso: desregulamentação das políticas, desmonte do sistema protetivo social e desestabilização e deslegitimação pública da Constituição de 1988 e do Estado como ator político da seguridade social. Ainda, teve o ímpeto ultradireitista que varreu do espectro das políticas públicas e ações governamentais as políticas protetivas, com seu arcabouço burocrático, e ainda empreendeu, não sem o apoio da grande mídia, o avacalhamento e enxovalhamento público da pobreza, dos pobres e das políticas sociais anteriores.

No governo Bolsonaro foi priorizada a área econômica, cuja participação social não obteve apoio, com a publicação do Decreto Presidencial nº 9.784, que extinguiu os conselhos e colegiados, notadamente nas áreas das políticas sociais. Ademais, houve diminuição de recursos para o terceiro setor e a estigmatização de movimentos sociais. Sobre a proteção social, Silva (2022) pondera:

O plano colocado em ação e que presenciamos é uma política social mais que mínima, acompanhada de ações voluntaristas, descontínuas e pontuais com a desestruturação do Sistema de Proteção Social, que se materializa através de medidas, projetos de lei e decretos que criam Programas de Parceria de Investimento (PPI), para executar empreendimentos públicos, abrindo cada vez mais o leque para as privatizações. É através das políticas de assistência social que a população é amparada quando passa por problemas como situações de desemprego involuntário, de calamidade pública (pandemia COVID-19), como a que estamos vivendo desde fevereiro de 2020, situações de violência, de fome, dentre outras (Silva, 2022, p. 266-267).

O Governo Bolsonaro continuou a tendência de suprimir recursos para as políticas sociais, que poderiam trazer redução das desigualdades econômicas e sociais, no entanto, o principal programa social e de transferência de renda seguiu sendo o Programa Bolsa Família. Esse programa teve modificações em sua forma de cadastramento, que era feito pelos municípios e passou a ser realizado pelo próprio cidadão, por meio de um aplicativo de celular, dificultando o seu acesso, pois muitos brasileiros não têm acesso à internet e inovações tecnológicas.

Segundo o Senado Federal (2019), o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que tem como beneficiários pessoas acima de 65 anos e pessoas com deficiência, também sofreram ataques, com restrições de acesso e perícias. Em suma, esse governo foi marcado pela desconstrução das políticas de proteção social e o desmantelamento das políticas públicas, agravando a desigualdade social no país. Situação que foi justificada pelo Teto de Gastos de

2016, nos gastos governamentais e no desfinanciamento das políticas sociais, visando à austeridade fiscal e a desconstruir a proteção social.

Faria e Lima (2024) argumentam que o governo Bolsonaro promoveu uma política de terra arrasada, com necrofilia e/ou “aporofobia”, ou aversão aos pobres, termo que ganhou relevo nesse governo.

Sobre as legislações e mudanças na área de assistência social, segue o quadro abaixo, com os marcos temporais por períodos.

Quadro 15. Marcos temporais da legislação e organização ministerial da Assistência Social

| MINISTRO/ SECRETÁRIO | INÍCIO | FIM | PRESIDENTE | NOME DO MINISTÉRIO/ SECRETARIA | MARCOS TEMPORAIS |
|-------------------------|--------|------|----------------|-------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Jutahy Junior | 1992 | 1993 | Itamar Franco | Ministério do Bem-Estar Social | 1993: publicada a Lei nº 8.742, denominada Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que versa sobre a organização da assistência social, reafirmando os direitos sociais e indicando a superação da lógica da caridade |
| Patrus Ananias | 2004 | 2010 | Lula | Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS | 2004: é publicada a Resolução nº 145 do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, aprovando a Política Nacional de Assistência Social |
| Tereza Campello | 2011 | 2016 | Dilma Rousseff | | 2004: é publicada a Lei nº 10.836, que cria o Programa Bolsa Família |
| | | | | | 2007: é publicada a Resolução nº 01 que trata da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos - NOS-RH/SUAS. |
| Osmar Terra | 2016 | 2018 | Michel Temer | Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário | 2009: é publicada a Resolução do CNAS nº 109, que permitiu a padronização dos serviços de proteção social básica e especial em todo o espaço nacional. |
| | | | | | 2016: Instituição do Programa Criança Feliz através do Decreto nº 8.869 |
| | 2019 | 2020 | Bolsonaro | Ministério da Cidadania | 2019: é criado o Ministério da Cidadania, a partir da unificação dos Ministérios do Esporte e do Desenvolvimento Social. |
| | | | | | 2019: publicação do decreto 9.784 que extingue conselhos e colegiados |
| Onyx Lorenzoni | 2020 | 2021 | | | 2019: RESOLUÇÃO Nº 9 e 13, que tratam dos critérios de partilha do Programa Criança Feliz |
| | | | | | 2020: PORTARIA Nº 100 que trata do funcionamento das redes socioassistencial da PSB e PSE de média e alta complexidade |
| | | | | | 2021: instituído o Programa Auxílio Brasil através da lei nº 14.284 |

Fonte: Papi (2024, p. 203).

Com os dados apresentados no quadro acima, reitera-se o argumento de que no governo Bolsonaro houve um corte de recursos para as políticas de assistência social, com desfinanciamento das políticas sociais, para repasse de recursos para outras áreas consideradas prioritárias, sendo o pagamento de juros e amortizações da dívida uma dessas prioridades.

6.3 ANÁLISES DA ACD SOBRE O GOVERNO BOLSONARO

A ACD (2021) apontou que no governo Bolsonaro o projeto financeiro avançou sobre o Fundo Público Federal, pois a Constituição Federal, no seu Art. 166, parágrafo 3, inciso II, alínea “b”, permite a total garantia ao pagamento da dívida pública sem dotação orçamentária e sem limites.

Por isso, a dívida pública federal cresceu seu estoque exponencialmente, com emissões injustificadas de títulos públicos. Ainda, a ACD (2021) pontua que a dívida pública cresceu e não houve melhorias em serviços públicos, como construções de hospitais, escolas e investimentos em saneamento básico. A dívida pública é a principal ferramenta de captura do Estado Social brasileiro, em benefício do grande capital financeiro rentista e das grandes corporações.

A ACD (2021), analisando os dados oficiais do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), aprovado pela Emenda Constitucional nº 95/2016, observa que os gastos foram congelados por 20 anos somente no Orçamento Primário da União, indexando o crescimento ao índice inflacionário IPCA/IBGE do ano anterior. Contudo, para dívida pública não há esse limite, como constata-se, a seguir, a partir dos dados sobre a Execução da Despesa Geral da União em 2020, trazidos pela ACD (2021):

- 1 – Despesa Geral da União = R\$ 3,535 trilhões;
- 2 – Despesas Primárias e Outras Despesas = R\$ 1,778 trilhão ou 47,61% da Despesa Geral da União;
- 3 – Despesa com a Dívida Pública Federal = R\$ 1,956 trilhão ou 52,39% da Despesa Geral da União.

Em 2021, o mesmo foi constatado, isto é, o capital financeiro rentista e as grandes corporações foram beneficiados. Segundo a Execução da Despesa Geral da União (até 7/12/2021):

- 1 – Despesa Geral da União = R\$ 3,734 trilhões
- 2 – Despesas Primárias e Outras Despesas = R\$ 1,778 trilhão ou 52,39% da Despesa Geral da União;

3 – Despesa com a Dívida Pública Federal = R\$ 1,956 trilhão ou 47,61% da Despesa Geral da União.

De acordo com os dados de execução orçamentária dos exercícios financeiros acima elencados, averigua-se que a despesa com a dívida pública federal ultrapassa as despesas primárias.

Outra crítica, como apontado pela ACD (2022), recai sobre o refinanciamento/rolagem, que é a contratação de nova dívida, posto que o estoque da dívida pública federal está aumentando e novos títulos públicos emitidos são consumidos pelo Sistema da Dívida, no refinanciamento desta, para pagar os altos juros, e que esse montante deve ser considerado no custo do serviço da dívida pública. Ou seja, quando o governo toma um empréstimo, as opções são de investir na sociedade ou pagar uma dívida repleta de ilegalidades que jamais foi auditada com participação popular.

O ponto de divergência e maior crítica é em relação ao orçamento executado pelo governo federal, pois a ACD calcula o refinanciamento desta forma. Contudo, a perspectiva do governo federal é de uma nova dívida e, por isso, não deveria ser contabilizada. São dois pontos de vista antagônicos, pois a ACD contabiliza os novos títulos emitidos como dívida no total acumulado e, para o Tesouro Nacional, é uma nova dívida. Nesta tese, é válido supor que as notas contábeis da ACD estão corretas e que devem ser contabilizadas, ou seja, trata-se da geração de uma nova dívida para pagar a antiga, emitindo-se títulos da dívida pública para pagar os títulos que estão vencendo.

Há uma diferenciação nos registros de despesa, considerando os juros e encargos da dívida como despesas correntes e a amortização do principal e a atualização monetária da dívida como despesas de capital. Nas despesas orçamentárias com juros e encargos da dívida estão inclusos os pagamentos de juros, de comissões e de outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas.

Como apontado por Gomes *et al.* (2020), o sistema da dívida pública opera no sentido de comprimir os gastos sociais e expandir os gastos financeiros no orçamento federal. O processo de endividamento público no Brasil revelou a atuação de diversos mecanismos financeiros que geram dívida pública sem correspondência alguma, em empréstimos que deveriam complementar os recursos orçamentários.

Outro ponto de destaque, conforme a ACD (2022), é sobre a amortização da dívida, que representa os pagamentos do principal, do valor original que foi tomado emprestado pelo governo, todavia, este tem incluído nas amortizações grande parte dos juros, classificados como atualização monetária. Os recursos foram para o setor financeiro nacional e internacional, com

um conjunto de privilégios legais, políticos, econômicos, suporte da grande mídia e a influência dos organismos financeiros internacionais, como FMI, Banco Mundial e *Bank for International Settlements* (BIS). Como Gonçalves (2020) explica:

A dívida é gerada e multiplicada por diversos mecanismos, tais como: (1) transformações de dívidas do setor privado em dívida pública; (2) elevadíssimas taxas de juros: praticadas sem justificativa técnica, jurídica, econômica ou política; (3) ilegal prática do anatocismo: incidência contínua de juros sobre juros; (4) irregular contabilização de juros como amortizações da dívida, burlando-se o artigo 167, III, da Constituição Federal; (5) escandalosas operações de *swap* cambial realizadas pelo Banco Central (BC) em moeda nacional, garantindo o risco de variação do dólar de forma sigilosa, repudiadas até em representação do Tribunal de Contas da União- TCU, conforme TC-012.015/2003-0; (6) remuneração da sobra de caixa dos bancos por meio das sigilosas “operações compromissadas” que alcançaram R\$ 1,23 trilhão em 2017; (7) emissão excessiva de títulos para formar “colchão de liquidez”; (8) prejuízos do BC; (9) novo mecanismo denominado “securitização de créditos públicos”, que gera dívida disfarçada e inconstitucional, a qual não tem sido contabilizada como dívida pública e é paga por fora, com recursos arrecadados de contribuintes, desviados durante o seu percurso pela rede bancária e sequer alcançarão o orçamento público (Gonçalves, 2020, p. 518).

Na verdade, há falta de transparência na divulgação dos dados sobre a dívida pública federal, pois a população brasileira não detém conhecimento sobre o montante real, nem ao menos que se gasta quase metade do orçamento para pagamento de juros e amortizações decorrentes dela.

Gonçalves (2020) alega, ainda, que a dívida pública federal cresceu fortemente, não tendo sido amortizada e nem “simplesmente” rolada; isso ocorreu pela classificação de parte dos juros nominais como amortização, o que, inclusive, burla o disposto no Art. 167, inciso III, da Constituição, a “Regra de Ouro”, que proíbe a emissão de títulos para o pagamento de despesas correntes, tais como juros, salários e gastos para a manutenção do Estado, prática que foi denunciada na CPI da Dívida Pública, em 2010. A rubrica “Juros e Encargos da Dívida Pública” do SIAFI corresponde apenas a uma parte dos juros nominais, sendo que a outra parte está na rubrica “amortização” ou “refinanciamento”, por isso, a ACD soma as rubricas, “Juros” e “Amortizações e Refinanciamento”, a fim de indicar o montante destinado a gastos com a dívida pública.

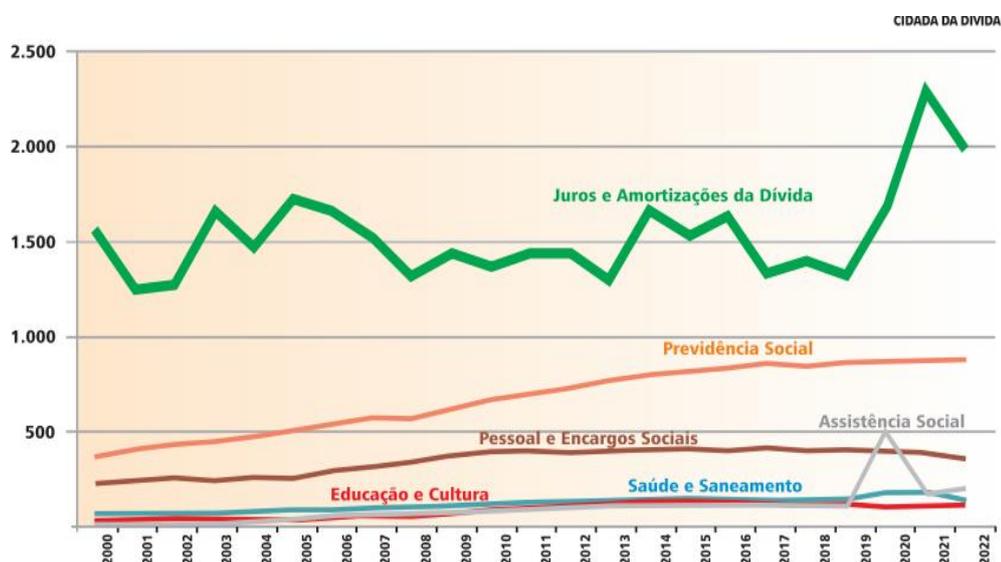
Conclui-se que o governo Bolsonaro emitiu títulos da dívida pública para o pagamento do Auxílio Emergencial, sendo vedada a emissão de títulos públicos para emissão de despesas correntes na Constituição Federal, conforme destaque no artigo citado acima.

É válido supor a gravidade dessa execução orçamentária e financeira, pois, se por um lado houve o auxílio em caráter emergencial, necessário a segmentos da população em situação de desemprego e renda nesse período de contenção econômica, por outro houve a emissão de títulos públicos para pagamento de despesas correntes, vedado pela Constituição Federal, mas que não houve alarde público. Mesmo não havendo outra opção para o pagamento do Auxílio Emergencial, pois o orçamento já se encontrava em execução financeira e não havia previsão para tal.

Nesse cenário, registram-se também os vários auxílios e benefícios concedidos com objetivos eleitorais, no final do governo Bolsonaro, conhecida como a PEC dos Benefícios Fiscais, segundo Brasil (2020), voltadas para caminhoneiros e taxistas, aos quais foi concedido um aumento de R\$ 200,00 no Auxílio Brasil, cujo valor mínimo era de R\$ 400,00 e que passou para R\$ 600,00, destinado para as famílias com renda mensal até R\$ 210,00; também houve aumento de 100% no Vale Gás, concedido a cada dois meses, com média mensal de R\$ 110,00, para as famílias inscritas no Cadastro Único e que percebam até R\$ 606,00 por mês.

O governo Bolsonaro concedeu ainda a redução do ICMS para combustíveis, energia elétrica, comunicações e transporte coletivo, o que fez os Estados perderem a arrecadação e desequilibrou as contas públicas, resultando em um cenário econômico de dificuldade para o seu sucessor, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em seu terceiro mandato como chefe do Poder Executivo Federal.

Gráfico 15. Governo Federal – Gastos Selecionados de 2000 a 2022 – em R\$ bilhões, de 2023 – Valores atualizados pelo IPCA



Fonte: Fattorelli (2023).

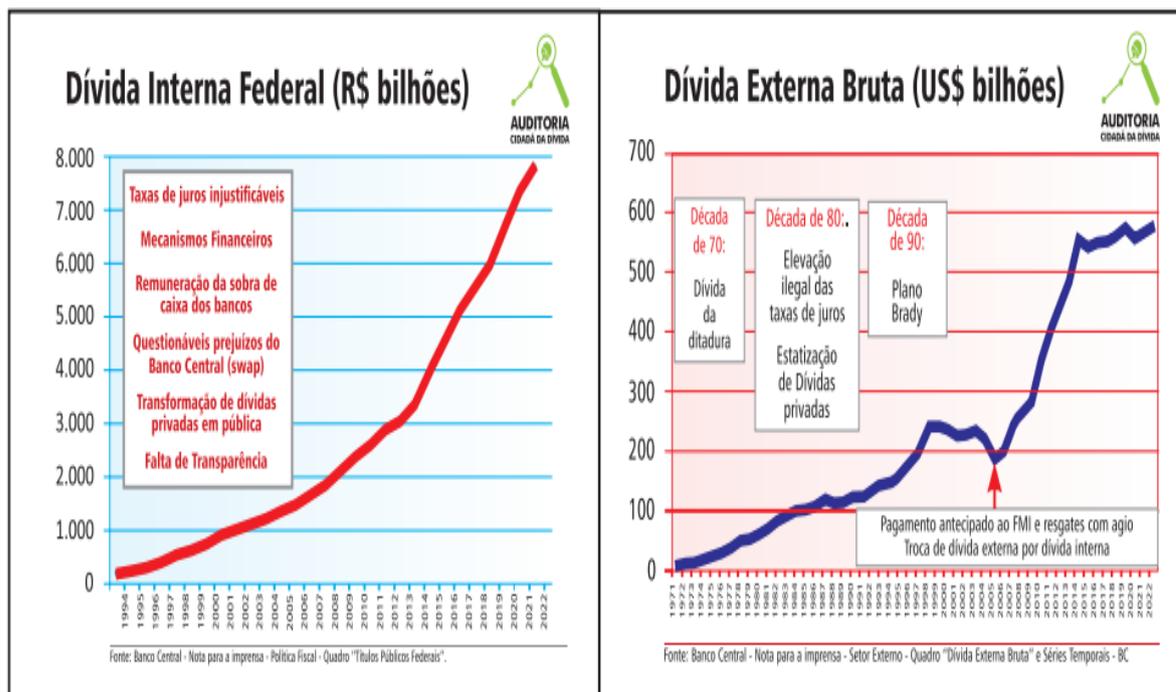
O Gráfico acima demonstra que os gastos com Pessoal e Encargos Sociais ficou estável, dirimindo o discurso do governo Bolsonaro, na figura do ex-ministro da Economia, Paulo Guedes, que acusava o poder público de ter exaurido o quadro de pessoal. Os demais investimentos com saúde, saneamento, educação e cultura também apresentaram queda.

Todavia, pode-se averiguar o crescimento contínuo e persistente nos gastos com juros e amortizações da dívida, conforme detalha Fattorelli (2023):

A dívida pública deveria ser um instrumento destinado a viabilizar investimentos necessários à garantia de direitos fundamentais, inclusive o direito ao desenvolvimento socioeconômico, com pleno emprego e vida digna. No entanto, a ACD tem apurado e denunciado a atuação de vários mecanismos financeiros que deturpam o funcionamento do endividamento público, gerando “dívida” sem contrapartida alguma em investimentos, por exemplo: a maquiagem da contabilização de juros como se fosse amortização; a ilegal remuneração da sobra de caixa dos bancos (Bolsa-Banqueiro); as sigilosas operações de *swap* cambial realizadas pelo Banco Central e a transferência de seus prejuízos para o Tesouro Nacional; o esquema da Securitização de Créditos Públicos; a suspeita de prescrição da dívida externa junto a bancos internacionais, transformada em novos títulos no Plano Brady; a falta de justificativa técnica ou econômica para os juros abusivos aplicados no país (Fattorelli, 2023, p. 7).

Assim, pondera-se sobre a necessidade de realizar a auditoria da dívida pública federal com participação popular, na presença dos parlamentares, dos movimentos sociais, dos Núcleos Estaduais da Dívida Pública Cidadã e, principalmente, da ACD, que é a organização mais articulada e com profundos estudos sobre o objeto.

Gráfico 16. Dívida Interna e Externa (em R\$ bilhões)



Fonte: Fattorelli (2023).

A urgência de se realizar a auditoria cidadã da dívida pública federal está justificada no gráfico acima, o qual verifica que a dívida pública federal sempre esteve em ascensão. A aparente queda na dívida externa refere-se ao pagamento da dívida externa junto ao FMI, como explicado no capítulo IV, uma manobra do governo Lula para pagar a dívida externa emitindo dívida interna, com juros até mais elevados, o que representou um prejuízo ao país.

6.4 ENDIVIDAMENTO PÚBLICO NA CONTEMPORANEIDADE: CONTAS GOVERNAMENTAIS NO PRIMEIRO ANO DO TERCEIRO MANDATO DO GOVERNO LULA

No terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva como presidente (2023-26), em seu primeiro ano, aprovou-se a reforma tributária no Congresso Nacional. Desde 2003 o Congresso Nacional e o Poder Executivo vinham negociando a possibilidade de aprovar uma reforma tributária. Os projetos foram três, segundo dados da Câmara dos Deputados (2024), dois projetos em 2019 (a PEC 45, apresentada pela Câmara dos Deputados, e a PEC 110, apresentada pelo Senado) e um projeto apresentado em 2020, formulado pelo então ex-ministro da economia Paulo Guedes, que foi justamente o Projeto de Lei nº 3.887.

O objetivo foi simplificar a tributação brasileira e, por isso, foi criado um imposto unificado, mas sem que houvesse redução da carga tributária, para evitar mais problemas no financiamento dos serviços públicos. Os objetivos da reforma tributária foram fazer a economia brasileira crescer de forma sustentável, gerando emprego e renda; tornar nosso sistema tributário mais justo, reduzindo as desigualdades sociais e regionais, e; reduzir a complexidade da tributação, assegurando e provendo maior cidadania fiscal (Brasil, 2023).

A reforma tributária opera em três fases, quais sejam: fase 1) reforma da tributação sobre o consumo; fase 2) reforma da tributação sobre a renda e a folha e todo o período; fase 3) ajustes na tributação sobre o patrimônio (Brasil, 2023). Eis as ações propostas pela reforma tributária:

- (1) substitui 5 tributos (PIS, Cofins, IPI, ICMS e ISS) por um IVA Dual de padrão internacional (a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), no âmbito federal, e o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), no âmbito dos estados e municípios;
- (2) cria o imposto seletivo, de caráter regulatório;
- (3) mantém a carga tributária total sobre o consumo;
- (4) adota alíquota padrão como regra geral;
- (5) define regimes favorecidos para determinados bens e serviços (educação, saúde, transporte coletivo, medicamentos e dispositivos médicos, insumos e produção rurais, atividades culturais e desportivas);
- (6) define regimes específicos para determinados bens e serviços (bens imóveis, combustíveis, serviços financeiros, planos de saúde, concursos de prognósticos, compras públicas, cooperativas, bares, restaurantes, hotelaria e parques);
- (7) cria a cesta básica nacional de alimentos;
- (8) torna o sistema mais justo com o *cashback* do povo;
- (9) preserva a Zona Franca de Manaus;
- (10) melhora a situação das empresas do SIMPLES;
- (11) fortalece o Pacto Federativo;
- (12) cria um modelo de cobrança integrado e eficiente;
- (13) prevê uma transição segura para o novo modelo;
- (14) cria o Fundo de compensação dos Benefícios Fiscais;
- (15) cria o Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR);
- (16) mantém as vinculações e partilhas constitucionais (FPE, FPM, FPEX, Educação e Fundeb, Saúde, FCO, FNE, FNO, cota-parte dos municípios, FAT/BNDES);
- (17) assegura a devolução dos saldos credores dos tributos atuais;
- (18) amplia a base de incidência do IPVA para alcançar veículos aéreos e aquáticos;

(19) permite a atualização periódica da base de cálculo do IPTU e

(20) assegura a progressividade do ITCMD e aperfeiçoa sua legislação.

Buzzato e Cavalcante (2022) analisam o modelo de tributação adotado pelo Sistema Tributário Nacional como uma injustiça fiscal, pois concentra a incidência tributária sobre o consumo de bens e serviços, permitindo que o ônus tributário recaia sobre o consumidor final, na tributação indireta, do que decorre a regressividade do sistema vigente por onerar quem detém menor capacidade contributiva, concentrando a tributação indireta sobre o consumo. A importância da reavaliação está no instituto da seletividade, na capacidade contributiva, para atenuar a regressividade da matriz tributária. A seletividade impõe a seleção dos produtos, conforme a essencialidade aos consumidores, no intuito de atribuir alíquotas maiores a produtos supérfluos, com incidência sobre o produto e não no contribuinte. A redução das alíquotas pode significar um estímulo ao consumo e à produção, com crescimento sustentável da economia e com a criação de novos postos de emprego, beneficiando toda a sociedade.

Frente ao exposto, o país precisa fazer a taxação sobre grandes fortunas, pois o sistema tributário nacional onera mais pesadamente a população de baixa renda, no consumo, haja vista que o tributo pago por esta população é proporcionalmente idêntico ao pago pelos maiores detentores de renda e riqueza. Por exemplo, não há uma tributação sobre embarcações de luxo, como jet-skis, iates e veleiros, e nem sobre aeronaves luxuosas, como os jatinhos, mas, sobre a grande maioria da população brasileira que percebe um salário mínimo há uma grande tributação.

Há distorções sobre o crescimento da economia brasileira, pois o país possui um sistema tributário dos mais complexos do mundo, com interpretações divergentes e efeitos negativos sobre a gestão das empresas e sobre o crescimento da economia brasileira.

Há a desoneração sobre a tributação cumulativa não recuperada que distorce a forma de organização e prevê a tributação na origem e parte no consumo. Os objetivos da reforma tributária são reduzir a dificuldade na cobrança de impostos na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos municípios e visar a questão federativa na base tributária fragmentada. Permitindo o débito e crédito entre Estados.

As políticas sociais do atual governo Lula envolvem os programas de transferência de renda, renomeando o Auxílio Brasil como Bolsa Família, tal explicitado anteriormente. Em 2023, houve o lançamento do Novo Bolsa Família, com a criação do Benefício Primeira Infância, com pagamento de R\$ 150,00 adicionais por criança de zero a seis anos, R\$ 50,00 adicionais para gestantes e faixa etária entre 7 e 18 anos, além de R\$ 142,00 por integrante da família de qualquer faixa etária, de modo que cada família recebe, no mínimo, R\$ 600,00. Com

isso, o objetivo para ampliação do Programa é de assegurar estabilidade financeira, estimular o emprego e o empreendedorismo.

6.5 AS CRÍTICAS DA ACD AO TERCEIRO MANDATO DO GOVERNO LULA

A coordenadora da ACD, Maria Lúcia Fattorelli, em 2023, por meio de uma carta aberta, se dirigiu ao presidente Luiz Inácio Lula da Silva, ao Congresso Nacional e à sociedade, elencando as principais medidas a serem enfrentadas em relação à dívida pública federal. A autora alegou que a referida dívida tem consumido metade do orçamento federal com o pagamento de juros e amortizações, além de servir de justificativas para contínuas privatizações e contrarreformas que retiram direitos da população e aos sucessivos contingenciamentos de recursos, cortes e teto de gastos.

Apesar de a ACD ter apresentados argumentos concretos sobre as medidas sugeridas, conforme trecho destacado a seguir, a Carta Aberta foi ignorada no PLP 93/2023.

A ideia desses limites é evitar, no caso do patamar inferior, que a despesa tenha que ser reduzida nos períodos de recessão, quando a arrecadação diminui; e permitir no caso do patamar superior, que o Governo consiga guardar recursos importantes para abatimento do endividamento público, nos momentos de crescimento mais forte da economia e da arrecadação. Agregasse, assim, um importante elemento anticíclico ao arcabouço proposto. (Fattorelli, 2023, p.31).

A referida Carta menciona a necessidade de enfrentamento dos 4 eixos principais que têm sustentado o modelo econômico concentrador de renda e gerador de escassez, com foco nas medidas relacionadas ao endividamento público, quais sejam:

- Revogar o “teto de gastos” sociais e políticas de austeridade fiscal, instrumentos usados para garantir os privilégios da dívida pública;
- Limitar as taxas de juros no Brasil;
- Interromper a “Bolsa-Banqueiro” doada aos bancos diariamente por meio do abuso das “Operações Compromissadas” e dos “Depósitos voluntários remunerados”;
- Combater a inflação mediante o enfrentamento de suas verdadeiras causas e não por meio do aumento da taxa básica de juros Selic pelo Banco Central;
- Eliminar o esquema da “Securitização” na esfera pública, na medida que desvia recursos públicos;
- Realizar auditoria integral da dívida pública, com participação social.

Referente às medidas elencadas acima, Fattorelli (2023) destaca que a primeira, sobre a revogação do teto de gastos sociais e políticas de austeridades fiscal, é de suma importância, posto que os gastos sociais são investimentos, gastos produtivos em saúde, educação, previdência e assistência social, atendendo à população brasileira de forma geral, principalmente os que se encontram em situação de vulnerabilidade e garantindo à nação os direitos sociais.

Sobre o limite da taxa de juros no Brasil, denota-se grande importância neste, assim como nos países desenvolvidos, como Estados Unidos e Japão, que têm seu limite. Nesse sentido, a ACD tem um grande trabalho de campanha pelo limite de juros no Brasil, que, segundo estudo de Fattorelli (2023), é o principal fator de crescimento da dívida pública, em todas as esferas, e afeta negativamente as contas públicas. A autora também desta que é o principal fator de falência das empresas em todos os ramos e agrava o desemprego, o atraso socioeconômico e a estagnação do PIB.

Sobre o endividamento das famílias, que pagam várias vezes a mesma dívida, Fattorelli (2023) destaca que as empresas emissoras de cartão de crédito chegam a praticar juros de mais de 1.000% ao ano, e a medida das taxas praticadas por cartões de crédito supera 400% ao ano. O patamar apontado pela ACD é de 12%. A proposta legislativa foi aprovada pela Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados e deu origem ao Projeto de Lei Complementar 104/2022, que também prevê o fim da Bolsa-Banqueiro.

Outro ponto crítico salientado pela ACD (2024) refere-se ao Projeto da Securitização de Créditos Públicos, que tramita no Congresso desde 2016. Trata-se de um esquema ilegal e inconstitucional, pois o recurso não seria contabilizado, causando prejuízos aos entes federados, no desvio do dinheiro dos impostos pagos pelo povo, que não alcançará os cofres públicos, pela alienação fiduciária do fluxo de arrecadação; pela perda crescente da arrecadação tributária; no comprometimento do orçamento público das receitas desviadas para investidores privados; pela geração ilegal de dívida pública; pelos privilégios dos bancos ao se apoderarem diretamente da arrecadação tributária e pela utilização das modalidades de Parcerias Público-Privadas na compra de papéis financeiros emitidos pelo esquema de securitização.

Sobre o esquema de “Securitização”, com o PLP 459/2017, o chamado PL da Securitização, a ACD (2024) destaca o Art. 39-A, que diz:

A União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município poderá ceder ONEROSAMENTE, nos termos desta lei e de sua própria legislação, DIREITOS ORIGINADOS de créditos tributários e não tributários, inclusive quando inscritos em dívida ativa, a PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO

PRIVADO ou a fundos de investimento regulamentados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

O relatório da ACD (2024) aponta que se trata de um esquema fraudulento de desvio de recurso público, que não será registrado contabilmente e não poderá ser auditado, pois não haverá registros de entrada e saída dos sistemas financeiro e bancário. Não havendo publicização, controle e auditorias, a população brasileira não teria conhecimento sobre essa tramitação financeira e os órgãos de controle interno e externo não poderiam tomar medidas, tendo em vista que não há legislação pertinente para tal.

Assim, a ACD (2024) pondera que por trás do termo “onerosamente” está o comprometimento a garantias públicas que superam, em muitas vezes, o valor da operação de crédito ilegal, o que poderá causar prejuízos às contas públicas. Por “direitos originados” de créditos entende-se a entrega do fluxo da arrecadação tributária mediante contrato de cessão fiduciária, que corresponde à transferência de propriedade do fluxo de arrecadação, a qual leva ao desvio de recursos públicos durante o seu percurso pela rede bancária e antes de alcançar os orçamentos públicos. Conclui-se que os operadores do esquema passam a se apoderar de parte da arrecadação antes mesmo do recurso entrar nos cofres públicos e serem registrados pela contabilidade pública. Assim, o mérito pela arrecadação tributária continuará sendo dos órgãos de administração pública, mas o fruto da arrecadação não irá para os cofres públicos.

Ou seja, é uma operação de crédito ilegal com desvio de arrecadação tributária. Frente à situação, a ACD (2024) enviou uma Interpelação Extrajudicial dirigida ao atual relator da PLP 459/2017, Alex Spinelli Manente, em plenário da Câmara dos Deputados, ao Presidente da Câmara dos Deputados, Arthur César Pereira de Lira, e a líderes de todos os partidos políticos e bancadas na Câmara dos Deputados, a qual alertava sobre os riscos da aprovação do referido projeto. Para isso, ACD demonstrou como o esquema da securitização opera o desvio de recursos públicos por fora dos controles orçamentários.

Ainda, nesta Interpelação Extrajudicial, a ACD argumenta sobre a falsa propaganda de favorecer entes federados com a “engenharia financeira”, que envolve:

- 1- a realização de operação de crédito disfarçada, extremamente onerosa e não expressamente autorizada;
- 2- o desvio do fluxo de arrecadação de créditos tributários ou não tributários pagos pelos contribuintes, durante o seu percurso na rede bancária, como garantia de pagamento da referida operação de crédito ilegal de forma extremamente onerosa, e, adicionalmente,
- 3- Cessão fiduciária de créditos públicos, ou seja, a transferência de propriedade do fluxo de arrecadação, de tal forma que grande parte da arrecadação tributária sequer alcançará os cofres públicos e será desviada

durante o percurso desses recursos pela rede bancária para um grupo de contas vinculadas ao esquema, e o ente público perderá o controle sobre esses recursos desviados (ACD, 2024).

Figura 4. Esquema de “Securitização de Créditos Públicos” desvia recursos por fora do Orçamento Público



Fonte: Fattorelli (2023, p. 26).

Entre as críticas da ACD (2024), uma refere-se à fala do presidente Lula afirmando que a dívida pública não é um problema, com argumento de que esta seria bem menor que em países desenvolvidos. Entendimento problemático, haja vista que os problemas são, ainda, o montante total da dívida pública federal, as altas taxas de juros e o dispêndio no orçamento público da União, com o pagamento de juros e amortizações que retira recursos das áreas sociais e não financia investimentos sociais.

O presidente ainda afirmou que seu governo deu cidadania ao país ao pagar a dívida pública externa com o FMI, em 2005, que pagou US\$ 30 bilhões e ainda emprestou US\$ 15 bilhões ao mesmo, o que já foi explicitado no capítulo IV.

A ACD (2024) também destaca a fala do presidente Lula sobre “o endividamento para crescer”, questionando “Qual o problema de você fazer uma dívida para produzir ativos produtivos para este país?”. Em resposta, a coordenadora nacional da ACD explicou que a dívida interna brasileira não tem contrapartida em investimento, ao contrário do que é feito em países ricos. e que toda receita advinda de novos títulos é usada para pagar os gastos com a

própria dívida, Além de que os novos títulos são emitidos para pagar os gastos da própria dívida, de modo que o dinheiro deixa de ser investido em saúde, educação e demais áreas públicas.

Outro destaque do atual governo foi a aprovação do PLP 93/2023, com a nova regra fiscal, no Teto de Gastos Sociais, na política de austeridade fiscal, conforme a ACD (2023), com margem de crescimento de 0,6% ao ano, com crescimento real máximo de 2,5%, dependendo de uma série de condições. A entidade destaca que o gasto com a dívida pública federal continua ilimitado, mesmo sendo o responsável pelo rombo nas contas públicas.

A coordenadora da ACD argumenta que o PLP acima citado representa um retrocesso para o país, tendo em vista que os gastos sociais não são gastos, mas investimento. Isso representa investimentos na Seguridade Social, no nosso maior patrimônio social, que é a previdência social. A prioridade do governo federal é o pagamento da dívida pública federal em detrimento das áreas sociais. Desta forma, argumenta ainda a necessidade de demonstrar que o desequilíbrio das contas governamentais está na dívida pública, não nos gastos e investimentos sociais, conforme trecho a seguir:

A chamada “rolagem” corresponde, em tese, ao pagamento de amortizações da dívida com recursos obtidos por meio da emissão de novos títulos públicos. Assim, a “rolagem” corresponderia, na prática, à mera troca de uma parte do principal da dívida por novos títulos emitidos.

Na prática, novos títulos da dívida pública estão sendo usados para pagar a maior parte dos juros, o que não configura “rolagem”. Adicionalmente, grande parte das amortizações têm sido feitas com dinheiro advindo de outras fontes distintas da emissão de títulos públicos e, dessa forma, também não poderiam ser caracterizados como “rolagem” (Fattorelli, 2023, p. 16).

Ainda, Fattorelli (2023) pondera sobre os sucessivos governos que têm contabilizado grande parte dos juros pagos como se fossem amortização ou “refinanciamento” do principal, ferindo a Constituição Federal no privilégio do pagamento de juros, na chamada “rolagem”. Por isso, o Tesouro Nacional divulga o montante de “juros” bem inferior ao efetivamente pago. Também, as “amortizações” aparecem elevadíssimas, porque o estoque não se reduz, mas se apresenta de forma ascendente.

6.6 SOBRE OS NÚMEROS DA ACD

As grandes críticas em relação à entidade dos órgãos oficiais estão nos questionamentos dos números divulgados. No cômputo do refinanciamento da dívida pública, o Tesouro Nacional, quando emite novos títulos públicos para pagamento dos vincendos, calcula como

uma dívida nova. Todavia, a ACD calcula no estoque final, argumentando, objetivamente, que dívida é dívida.

A ACD (2018) esclarece que nos dados divulgados sobre os gastos com juros e amortizações da dívida consumirem quase 50% do orçamento federal executado, o valor compreende as rubricas juros e amortizações da dívida, inclusive a chamada “rolagem”, também denominada como “refinanciamento”. Pois o efetivo gasto com a dívida tem que somar essas rubricas, tendo em vista:

- O custo efetivo dos juros da dívida mobiliária em títulos corresponde aos Juros Nominais pagos pelo governo aos detentores dos títulos. Os juros nominais correspondem à atualização monetária;
- O valor dos juros nominais efetivamente pagos são desconhecidos, pois não houve a sua divulgação nem na CPI da dívida;
- O governo federal informa como juros, os juros reais, a parcela dos juros que supera a inflação. Em tese, seria medida pelo IGP-M;
- Deve-se constar no orçamento o valor dos juros nominais e não somente os juros reais, que é a parte dos juros que supera a inflação;
- Os juros correspondentes à atualização monetária representam um custo;
- O refinanciamento ou “rolagem” da dívida não representa somente a troca de títulos antigos por novos, mas a oferta de novos títulos ao mercado se restringe aos “dealers”, que somente compram os títulos quando as taxas de juros se elevam;
- As amortizações correspondem ao gasto anual com a dívida, portanto, fazem parte dos juros nominais. As amortizações consomem recursos obtidos pela União de várias fontes, como valores recebidos dos estados federados, recursos obtidos com as privatizações, lucros das estatais, rendimento da Conta Única do Tesouro e eventuais lucros do Banco Central.

A ACD (2018) esclarece ainda, sobre o estoque da dívida interna, que sua definição não é aplicada à realidade, pois grande parte da dívida interna é, de fato, externa, porque os títulos emitidos pelo Tesouro Nacional têm sido adquiridos em grande parte por bancos e instituições financeiras estrangeiras, tendo em vista que o Brasil remunera as maiores taxas de juros do mundo. Na prática, o Tesouro emite os títulos da dívida mobiliária e passa ao Banco Central, que os repassa aos bancos por meio das “Operações de Mercado Aberto”. Assim, o Banco Central recolhe a sobra de caixa dos bancos e a remunera com taxas de juros altíssimas, impedindo que os bancos tenham de emprestar tais recursos a pessoas e empresas a juros baixos.

A dívida pública federal nunca passou por auditoria, somente pela CPI da Dívida Pública 2009/2010, que não obteve resultados. Logo, faz-se urgente auditar a dívida pública

federal e de forma cidadã, para garantir e defender os direitos da população brasileira, principalmente contra as privatizações, as contrarreformas e o desmonte dos direitos sociais.

Questiona-se as razões da dívida pública federal não poder ser auditada, isto é, ter seus contratos conferidos, os títulos públicos estudados, saber para onde foram os recursos, onde foram aplicados, quem se beneficiou e o que trouxe de benefícios para a população brasileira.

Pelas razões elencadas, denota-se a importância do trabalho e da luta da ACD pela auditoria da dívida pública de forma cidadã, com a participação das entidades da sociedade civil, para que seja incluída no Plano Plurianual (PPA) e que seja aprovada pela Comissão de Finanças e Tributação.

Tendo em vista que, no contexto das finanças públicas, as despesas públicas são sustentadas pela população brasileira em geral e, por esse motivo, não podem ser ocultadas desta, que além de ser onerada com uma das mais altas cargas tributárias do mundo, sofre com as injustiças sociais e pelo desmonte dos direitos sociais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente tese de doutorado teve como objetivo analisar a dívida pública federal brasileira, no período de 2000 a 2023, sob a ótica da Auditoria Cidadã da Dívida (ACD). Para tanto, analisamos o grau de endividamento público nos governos contemporâneos de FHC, Lula, Dilma, Temer, Bolsonaro e no corrente terceiro mandato de Lula.

Inicialmente, questionamos quais seriam os motivos de a dívida pública federal não ser auditada, e de forma cidadã. Procedeu-se, então, análises e discussões sobre a financeirização mundial, o sistema da dívida, o poder do sistema bancário mundial, o poder do setor financeiro, a engrenagem, o sistema e o arranjo financeiro em torno da dívida pública federal.

O objetivo geral foi analisar a dívida pública federal brasileira sob o olhar crítico da ACD. Empenhamos, para tanto, análises sobre: os mecanismos que geraram a dívida pública federal; as experiências brasileiras, a partir da CPI de 2009/2010; as experiências internacionais; os métodos para execução da auditoria cidadã da dívida pública, e; os aspectos legais da dívida pública federal. Os objetivos específicos foram: analisar a dívida pública brasileira em cada conjuntura histórica dos governos democráticos, a partir de 2000 até 2023; analisar a gestão da dívida pública, em cada conjuntura, em relação aos cortes de gastos e privatizações; identificar a correlação entre a dívida pública federal e o desmonte das políticas sociais em cada conjuntura histórica em análise.

Para o alcance desses objetivos, utilizamos o método de pesquisa do materialismo-histórico-dialético, tratando-se de uma pesquisa qualitativa cujos procedimentos metodológicos adotados foram a pesquisa bibliográfica e documental. Assim, realizamos a análise dos documentos publicados pela ACD, como também dos dados oficiais de órgãos governamentais. Os achados referentes às publicações da ACD (livros, vídeos, podcasts, cartilhas, folhetos, panfletos, boletins, informativos, cartas abertas e notas) foram fundamentais para análise sobre a dívida pública federal brasileira, em cada período histórico citado. Contudo, os dados oficiais dos órgãos governamentais são de difícil acesso e entendimento.

Trazemos, nesta tese, algumas ferramentas importantes para compreensão sobre a dívida pública federal a partir de conceitos e terminologias da teoria econômica, a qual embasou as análises críticas sobre o sistema da dívida pública, onde foram identificadas contrações de dívidas ilegítimas pelo desvio de sua finalidade, além de conversões sucessivas de dívida pública no seu próprio refinanciamento, ou seja, a emissão de novos títulos públicos para pagamento dos títulos a vencer e a exigência de condições mais onerosas.

Conclui-se sobre a importância do trabalho da ACD em divulgar e ampliar os estudos sobre a dívida pública e a luta da entidade para realizar a auditoria da dívida pública federal de forma cidadã, tendo em vista o alto grau de endividamento público e da falta de transparência, bem como o alto aporte no pagamento desta, que consome quase metade do orçamento federal somente com os juros e amortizações, e não o principal da dívida.

Dessa forma, foi necessário identificar os mecanismos que geram a dívida pública federal, pois, no processo de acumulação capitalista, transformaram-se em refinanciamento no sistema da dívida pública, favorecendo somente ao sistema financeiro, em detrimento da população brasileira.

Esse endividamento público surgiu no processo de financeirização mundial, no modelo de acumulação capitalista que agrega o setor financeiro, os bancos privados, os organismos internacionais e os bancos em geral. Esse sistema foi baseado nas instituições financeiras mundiais.

Destacamos também o processo da dívida interna e externa, nas dívidas contratual e mobiliária, as quais não há critérios. Por exemplo, na dívida contratual, a instituição é escolhida pelo governo federal, alegando taxas de juros menores e os contratos são celebrados, enquanto na dívida mobiliária, os *dealers* são escolhidos a cada seis meses pelo Tesouro Nacional e ainda são privilegiados com o sigilo. E disso decorre um dos argumentos centrais desta tese, de que não pode haver sigilo com recurso público.

Apontou-se também que a dívida pública federal foi auditada apenas no governo Vargas, que ordenou a realização de estudos sobre o processo de endividamento público, a partir dos quais averiguou-se que somente 40% da dívida era legal. Por reflexo, questionamos o que seria encontrado no Brasil contemporâneo caso houvesse a auditoria da dívida pública federal.

Ademais, concluiu-se que os países se endividaram na oferta de crédito, onde alguns não receberam o aporte de capital e outros tiveram dificuldades no pagamento dos juros, pagando várias vezes a mesma dívida.

Alega-se que a dívida pública serviu, ainda, para financiar despesas fora de sua finalidade, as quais deveriam financiar os investimentos de longa duração.

Adicionalmente, realizou-se análise crítica sobre a imposição dos organismos internacionais e do neoliberalismo, através das privatizações, com a perda do patrimônio estatal, o desmonte dos direitos sociais e dos direitos trabalhistas conquistados com grandes lutas, acarretando a precarização do trabalho.

Ressaltamos que a dificuldade no acesso e entendimento dos dados sobre a dívida pública federal torna o assunto distante da população brasileira. Nesse sentido, demonstrou-se

que durante todos os governos analisados, desde o governo FHC até o terceiro mandato do governo Lula, não houve auditoria da dívida de forma popular e nem a verificação oficial dos dados.

Nesse panorama, observou-se que: houve a contratação de dívida pública sem justificativa; transformação de dívidas privadas em dívidas públicas, ocorrida no governo FHC; a conversão de dívida externa em interna, ocorrida no primeiro governo Lula; empréstimos sem publicização; o veto da auditoria da dívida pública com participação popular, no governo Dilma; a emissão de títulos públicos para fazer frente ao pagamento dos Auxílios Emergenciais, no governo Bolsonaro; e a tentativa de fazer a Securitização, no terceiro mandato do governo Lula.

Apresentamos, também, os procedimentos para realizar a auditoria, conforme apontado pela ACD, evidenciando que esta poderia ser realizada em várias modalidades: governamental; parlamentar; judiciária e cidadã. Destacando que nenhuma dessas foi realizada no país, posto que somente tivemos a CPI da dívida pública 2009/2010.

A auditoria da dívida pública de forma popular permitirá verificar e analisar todo o processo de endividamento público através da dívida pública federal, haja vista a diferença entre as auditorias governamentais e a auditoria cidadã estar centrada na real averiguação de ilegalidades, empenhada verdadeiramente pela auditoria cidadã, sendo esta uma prerrogativa para acabar com os abusos, a dívida sem contrapartida, limitar as taxas de juros e permitir a conscientização e a participação cidadã.

Demonstramos os esquemas para perpetuação da dívida pública federal em cada governo elencado, desde a campanha pelo limite de juros ao mais recente esquema de securitização de créditos. Sobre o sistema da dívida, que é a engrenagem que move o modelo econômico, analisamos a política monetária, os aspectos políticos, o pagamento de juros e amortizações, os cortes nos gastos sociais, a corrupção e o envolvimento da mídia, que não divulga os dados sobre a dívida pública federal.

Reproduzimos dados da ACD os quais apontavam a prioridade dos governos no pagamento da dívida pública federal em relação a todos os outros gastos, principalmente os gastos sociais. Nesse contexto, a ACD demonstrou que o pagamento de juros e amortizações da dívida como prioritário na execução orçamentária, seguido dos gastos/investimentos com a Previdência Social. Pessoal e Encargos Sociais, Saúde e Saneamento, Educação e Cultura e Assistência Social.

Assim, o instrumento da dívida pública federal, que deveria aportar recursos para o crescimento econômico e o desenvolvimento social, tem sido um mecanismo de dívida sem

contrapartida em investimentos e, por isso, argumentou-se a favor de auditar a dívida pública federal, como previsto na Constituição Federal, haja vista que mesmo com as comissões parlamentares elencadas e com as averiguações de irregularidades não houve o cumprimento da auditoria.

Foi demonstrado neste estudo que os mecanismos que geram dívida sem contrapartida são: transformação de dívidas do setor privado em dívida pública, conforme explicitado no capítulo III, com o esquema de salvamento de bancos, com o PROER e o PROES; a transformação de dívida externa irregular, com o Plano Brady; as elevadíssimas taxas de juros; o anatocismo, com juros elevados; a contabilização de juros como se fosse amortização, com elevação do estoque da dívida; sigilosas operações de *swap* cambial, com a variação do dólar; a remuneração diária de sobra de caixa dos bancos, com as operações compromissadas e os depósitos voluntários remunerados; a emissão excessiva de títulos públicos; os prejuízos do Banco Central, que são transformados em dívida pública; a Securitização de Créditos Públicos, que representa um esquema de recurso que não passará pela contabilidade pública.

Pontuamos o fato de o Brasil remunerar as mais altas taxas de juros do mundo como fator que revela a importância da campanha pela limitação da taxa de juros. Nesse contexto, a ACD ressalta que, na execução orçamentária federal, o pagamento de juros e amortizações da dívida representam quase metade do orçamento, seguido pela Previdência Social, com menos da metade dessa despesa, e consecutivamente, os gastos com Transferência a Estados e Municípios, Assistência Social, Saúde, Outros Encargos Especiais, Educação, Trabalho, Defesa Nacional, Judiciária, Administração, Agricultura e Segurança Nacional. Ressaltando que os gastos com a dívida pública dobraram no período de 2019 a 2021.

Destacou-se o sigilo sobre os detentores da dívida pública federal, conforme demonstrado na CPI da dívida pública 2009/2010, sendo também um dos motivos preponderantes para a realização de auditoria. Os setores detentores dos títulos públicos são: bancos nacionais e estrangeiros; previdência; fundos de investimentos; seguradoras; estrangeiros e governo.

Apesar do Brasil ser um país próspero e com recurso financeiro, este vai majoritariamente para o pagamento da dívida pública federal, escasseando os recursos para os gastos sociais.

Por isso, argumentos sobre a importância de demonstrar que a dívida pública federal é financiada pela população brasileira, posto que financiada através da emissão de títulos públicos, onde o governo federal emite os títulos da dívida pública para pagamento futuro com juros, com prazos e rentabilidade diferentes, que é realizada em leilões públicos. Os credores

são pessoas físicas, planos de previdência privados, seguradoras, residentes no exterior e, principalmente, os bancos. As aplicações também podem ser realizadas através do Tesouro Direto.

Por outro lado, a ACD computa a emissão de novos títulos para o refinanciamento no montante geral da dívida pública federal, o que motiva controvérsia. Demonstrou-se que o prazo, as taxas de juros e os valores aplicados são diferentes ao redor do mundo. No Brasil, podemos averiguar que os prazos são menores. Além disso, pagamos as mais altas taxas de juros do mundo e nem sequer detemos conhecimento para onde o recurso foi aplicado e o que trouxe de investimento para o país.

Verificam-se as experiências de auditoria em outros países, tais quais: o Equador, em 2007, considerado um *case* de sucesso; o então presidente Rafael Correa ordenou uma auditoria integral do crédito público do Equador, formada por uma comissão, com participação da ACD, que verificou que o Equador já não era mais devedor dessa dívida. Diante disso, o presidente contratou uma auditoria dos Estados Unidos, que referendou os relatórios da comissão. Então, os credores foram convocados a entregar seus títulos por 30% do valor nominal e acordaram em não acionar o Equador em nenhuma corte internacional, com resultado de redução de 70% da dívida externa comercial. O recurso da dívida foi aplicado na área social e foi benéfico ao país.

Na Argentina foi encontrado endividamento público sem causa, tendo um ex-ministro processado por fraude, não havia necessidade de endividamento, os empréstimos não chegaram ao país, as dívidas eram fraudulentas. Na Irlanda houve um esquema para salvamento dos bancos, com dívida bancária ilegítima. A Noruega se destacou por ter a primeira auditoria realizada por um credor.

Das experiências na Europa, trouxemos ainda os casos de Portugal, com os movimentos sociais mobilizados; França, com as mobilizações pela auditoria cidadã da dívida pública; Espanha, com o movimento “Não Devemos Não Pagamos”.

No Brasil, o destaque foi a Comissão Parlamentar para Investigação da Dívida Pública, CPI 2009/2010, com participação da ACD, que produziu um relatório final apontando: as altíssimas taxas de juros que contribuíram para o crescimento da dívida; o aumento da dívida interna devido à compra de dólares para fazer reserva internacional; a conversão da dívida externa em dívida interna; a prática de juros sobre juros; a não prestação de informações, especialmente sobre os credores da dívida pública, ao que o governo federal respondeu ser um dado sigiloso; a não apresentação de documentos comprobatórios do endividamento público, e;

a transferência de dívidas privadas para dívida pública. No final da CPI, foram encaminhados os relatórios ao Ministério Público Federal, que até o momento não tomou nenhuma medida.

Os resultados alcançados pela ACD foram a mobilização como movimento social na luta por direitos; a conscientização sobre a dívida pública; realização de trabalhos sobre o assunto, seminários nacionais e internacionais, palestras, *lives* e mobilizações populares; a concentração popular no Congresso Nacional em temas afetos à dívida pública; atuação na comissão de auditoria da dívida pública do Equador; auxílio aos órgãos de fiscalização; apresentação do tema à população; concentração acadêmica e científica para produção de análises e estudos, contribuindo, assim, na luta pela auditoria cidadã da dívida pública.

Para execução da auditoria cidadã da dívida, apontamos a organização da equipe de trabalho, com participação da população brasileira, com análise de documentos oficiais, iniciando com estudos sobre a dívida pública federal, sempre consultando a base legal, análises de documentos oficiais fornecidos pelo Governo Federal, com a produção de estudos e relatórios sobre os achados. Com auditoria integral e específica, obedecendo as fases da revisão e análise preliminar, planejamento, execução da auditoria e relatório final, obedecendo, principalmente, os aspectos legais na auditoria da dívida pública.

Apresentou-se um dos apontamentos da ACD em relação à dívida social no terceiro mandato do governo Lula, em curso: a de que o teto de gastos precisa ser revogado. Nesse sentido, houve também intensa campanha e trabalho da ACD na Câmara dos Deputados pela limitação da taxa de juros; no enfrentamento à inflação; na luta contra o esquema de securitização e pela exigência da auditoria da dívida pública federal de forma cidadã.

Enfocamos as causas da dívida pública federal como reflexo das exigências do neoliberalismo, representadas nas privatizações e saneamento de empresas estatais que não somente são lucrativas, como também as maiores, muitas vezes compradas com títulos podres. Os efeitos são a retirada de direitos trabalhistas, resultando na precarização do trabalho e na dívida social, as contrarreformas, o desmonte dos direitos sociais e a perda do patrimônio social.

No que tange às limitações, encontramos dificuldades na transparência e divulgação dos dados oficiais do Banco Central, Ministério da Fazenda e Secretaria do Tesouro Nacional, haja vista que, apesar de responderem que os dados sobre a dívida pública estão disponíveis nos respectivos sítios eletrônicos, estes são de difícil entendimento e inconclusivos, o que dificulta a tomada de decisões e o amplo conhecimento sobre a real situação da dívida pública no Brasil, especialmente pelos cidadãos. Em contrapartida, os dados da ACD são de fácil acesso, apresentados com linguagem simples e demonstrativos claros e objetivos, com amplas pesquisas e avançadas contribuições a amparar o estudo do objeto.

Para futuras pesquisas, sugerimos empenhos para verificar se as projeções da dívida pública federal se concretizaram, se houve o cumprimento da Constituição Federal na exigência da auditoria, se foi incluída novamente a auditoria no orçamento da União, se a dívida pública será discutida com a população antes de realizar despesas.

Eis que a situação da dívida pública federal foi analisada nos últimos cinco governos, considerando as políticas sociais e as críticas da ACD a cada um deles. Portanto, destaca-se a relevância da ACD na divulgação e conscientização da dívida pública para a sociedade, demonstrando os gastos no orçamento público federal, o montante pago, os credores, as comparações entre os gastos com a dívida pública federal e os demais. Concluimos este estudo ecoando a luta pela auditoria da dívida pública federal de forma popular: Auditoria já!

REFERÊNCIAS

ABEL, Andrew B; CROUSHORE, Dean. **Macroeconomia**. São Paulo: Pearson Addison Wesley, 2008.

ALBERGONI, Leide. **Introdução à Economia**: aplicações no cotidiano. São Paulo: Atlas, 2015.

ANDIMA. Associação Nacional das Instituições de Mercado Aberto. **Séries históricas — dívida pública**, 1993.

ANTUNES, Ricardo; ARIAS (*et al.*). **Icebergs à deriva**: o trabalho nas plataformas digitais. São Paulo: Boitempo, 2023.

ARAÚJO, Carlos Roberto Vieira. **História do pensamento econômico**: uma abordagem introdutória. São Paulo: Atlas, 1995.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA. **Carta aberta à presidente Dilma Rousseff**. ACD: Brasília, 2013. Disponível em: <https://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/08/02.04.12-Carta-Aberta-%C3%A0-Presidenta-Dilma.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2022.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA. **Dilma zomba dos servidores públicos federais em mensagem de final de ano**. ACD: Brasília, 2014. Online. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/dilma-zomba-de-servidores-publicos-federais-em-mensagem-de-final-de-ano/>. Acesso em: 29 out. 2020.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA. **Verdades e mentiras sobre a dívida**. ACD: Brasília, 2014. Online. Disponível em: www.verdades-e-mentiras-sobre-a-divida.pdf. Acesso em: 29 out. 2020.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA. **Orçamento federal executado (pago) em 2019 = R\$ 2,711 trilhões**. Online. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2020/02/Orc%CC%A7amento-2019-versao-final.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2022.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA. **Auditoria da dívida é urgente e necessária**. Online. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/auditoria-da-divida-e-urgente-e-necessaria-por-maria-lucia-fattorelli/>. Acesso em: 7 jan. 2023.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA. **A dívida emperra o desenvolvimento nacional**. Online. Disponível em: <https://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/08/Folder-FSB-2003.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2024.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA. **Escândalo: Dilma veta a realização de auditoria cidadã da dívida pública com participação de entidades da sociedade civil**. Online. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/dilma-veta-auditoria>. Acesso em: 20 dez. 2023.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA. **Temer veta novamente a auditoria da dívida com participação social.** ACD: Brasília, 2017. Online Disponível em: <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/temer-veta-novamente-a-auditoria-da-divida-com-participacao-social/>. Acesso em: 4 abr. 2024.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA. **Projeto de lei do arcabouço fiscal contradiz Lula.** Disponível em: <https://auditoriacidadada.org.br/video/live-projeto-de-lei-do-arcabouco-fiscal-contradiz-lula/>. Acesso em: 4 abr. 2024.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA. **Os números da dívida.** Disponível em: <https://auditoriacidadada.org.br/wp-content/uploads/2018/05/Os-numeros-da-divida-2018.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2024.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA. **Vejam como o projeto financeiro avança sobre o fundo público no Governo Bolsonaro.** 2021. Disponível em: <https://auditoriacidadada.org.br/nucleo/vejam-como-o-projeto-financeiro-avanca-sobre-o-fundo-publico-federal-no-governo-bolsonaro/>. Acesso em: 5 abr. 2024.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA. **O refinanciamento/rolagem é uma simples troca de títulos públicos velhos por títulos públicos novos ou representa um grande custo aos cofres públicos brasileiros?** Disponível em: <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/o-refinanciamento-rolagem-e-uma-simples-troca-de-titulos-publicos/>. Acesso em: 5 abr. 2024.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA. **Presidente Lula tenta dizer que dívida pública não é problema.** Disponível em: <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/presidente-lula-tenta-dizer-que-divida-publica-nao-e-problema/>. Acesso em: 26 abr. 2024.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA. **Pressione Lula e Haddad e todos deputados e deputadas federais contra o projeto securitização de créditos públicos.** Disponível em: <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/pressione-lula-haddad-e-todos-deputados-e-deputadas-federais-contra-o-projeto-da-securitizacao-de-creditos-publicos/>. Acesso em 27 abr. 2024.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA. **Coordenadora da ACD concede entrevista sobre endividamento público após fala de Lula.** Disponível em: <https://auditoriacidadada.org.br/coordenadora-da-acd-concede-entrevista-sobre-endividamento-publico-apos-fala-de-lula/>. Acesso em: 28 abr. 2024.

ANDRADE, Daniel Pereira; CÔRTEZ, Mariana; ALMEIDA, Silvio. Neoliberalismo autoritário no Brasil. **Caderno CRH**, v. 34, p. e021020, 2021.

BANCO CENTRAL. **Estatísticas Fiscais.** Online. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/historicofiscais?ano=2023>. Acesso em: 10 abr. 2024

BARBOSA, Nelson. **Relembrando a evolução recente da dívida líquida.** Online. Instituto Brasileiro de Economia, 2020. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/relembrando-evolucao-recente-da-divida-liquida>. Acesso em: 11 abr. 2023.

BARTHOLO, Letícia; PASSOS, Luana; FONTOURA, Natália. Bolsa Família, autonomia feminina e equidade de gênero: o que indicam as pesquisas nacionais? **Cadernos Pagu**, n. 55, p. e195525, 2019.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 21, p. e172129, 2017.

BEHRING, Elaine Rossetti. BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete; GRANEMANN, Sara; *et al.* **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

BOSCHETTI, I. América Latina, política social e pobreza: “novo” modelo de desenvolvimento? In: SALVADOR, Evilasio *et al.* **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

BOSCHETTI, Ivanete. Política de desenvolvimento econômico e implicações para as políticas públicas. **SER Social**, v.15, n.33, p.261-384, jul./ dez. 2013.

BRAGA, José Carlos de Souza. A financeirização da riqueza: a macroestrutura financeira e a nova dinâmica dos capitalismo centrais. **Economia e Sociedade**, Campinas, SP, v. 2, n. 1, p. 25–57, 2016. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643298>. Acesso em: 1 jul. 2024.

BRAGA, José Carlos de Souza *et al.* For a political economy of financialization: theory and evidence. **Economia e Sociedade**, v. 26, n. spe, p. 829-856, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2017v26n4art1>. Acesso em: 28 jan. 2024.

BRAGA, José Carlos de Souza. **Temporalidade da Riqueza: teoria da dinâmica e financeirização do capitalismo**. Campinas, SP: UNICAMP, 2000. (Coleção Teses)

BRASIL. TESOURO NACIONAL. **Composição Ótima da Dívida Pública Federal: Definição de uma Referência de Longo Prazo**. Brasília: Tesouro Nacional, 2011.

BRASIL. TESOURO NACIONAL. **Por dentro das contas da dívida**. Tesouro Nacional: Brasília, 2021. Disponível em: sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO:39276. Acesso em: 5 maio 2023.

BRASIL. MDS. **Relatório de gestão do exercício 2011**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/processodecontas/unidades-do-mds/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/arquivos/2011/1relatorio-de-gestao-snas-2011-final-290312.pdf> - Acesso em: 30 maio, 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria Extraordinária da Reforma Tributária. **Reforma Tributária**: para o Brasil crescer, ela precisa acontecer. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/apresentacoes/apresentacao-reforma-tributaria-para-o-brasil-crescer-ela-precisa-acontecer-02-8-2023>. Acesso em março 2024.

BRASIL. MDS. **Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome**. <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/bolsa-familia>. Acesso em: 30 abr. 2024.

BRASIL. **Auxílio Brasil 2020**. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/apps/auxilio-emergencial>. Acesso em: 24 abr. 2024.

BRASIL. **Despesas Públicas**. Portal da Transparência. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/despesas?ano=2023>. Acesso em: 26 abr. 2024.

BUGARIN, Maurício. **Controle dos gastos públicos no Brasil**: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.

BUZATTO, Gustavo; CAVALCANTE, Miquerlam Chaves. Reforma Tributária e Regressividade: a Tributação sobre o Consumo e a Busca por Justiça Fiscal. **Revista Direito Tributário** Atual nº 52. ano 40. p. 162-188. São Paulo: IBDT, 3º quadrimestre 2022.

CABRAL, Caroline Sousa et al. Segurança alimentar, renda e Programa Bolsa Família: estudo de coorte em municípios do interior da Paraíba, Brasil, 2005-2011. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 30, n. 2, p. 393-402, 2014.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Reforma Tributária**. Disponível em: <https://infograficos.camara.leg.br/reforma-tributaria/>. Acesso em: 20 maio 2024.

CASTILHO, Daniela Ribeiro; LEMOS, Esther Luíza de Souza. Necropolítica e governo Jair Bolsonaro: repercussões na seguridade social brasileira. **Revista Katálysis**, v. 24, p. 269-279, 2021.

CASTRO, Paulo Rabello de. BRITO, Paulo Carlos de. **Resgate da Dívida Social Já**. São Paulo: Projeto Atlântico, 1991.

CHERNAVSKY, Emilio; DWECK, Esther; TEIXEIRA, Rodrigo Alves. Descontrole ou inflexão? A política fiscal do governo Dilma ea crise econômica. **Economia e Sociedade**, v. 29, n. 3, p. 811-834, 2020.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CORSI, Francisco. A política econômica do governo Dilma: baixo crescimento e recessão. **Revista Novos Rumos**, v. 53, n. 1, p. 153–165, 2016. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/novosrumos/article/view/8495>. Acesso em: 26 dez. 2023.

COSTA, Nilson do Rosário. A proteção social no Brasil: universalismo e focalização nos governos FHC e Lula. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 14, n. 3, p. 693-706, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/tyv7DMFkKkdbXMcb9vj3Vng/#>. Acesso em 20 ago. 2023.

COUTO, Cláudio G. ABRUCIO, Fernando. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, p.269-301, 2003. DOI: /10.1590/S0103-20702003000200011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/9hP98MyZ4rqyP8qf6PFjhrP/abstract/?lang=pt>. Acesso em 20 ago. 2023.

COUTO, Joaquim Miguel; LIMA, Luis Gustavo Alves; COUTO, Ana Cristina Lima. O déficit público e o crescimento da dívida mobiliária federal (1985-2018). **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 41, p. 65-78, 2021.

CRUZ, Danilo Uzêda da. Políticas Sociais e agenda conservadora do Governo Bolsonaro: desdemocratização e degradação política. IN: Zimmermann, C. R., & da Cruz, D. U. (Eds.). (2022). **Políticas sociais no Governo Bolsonaro: entre descasos, retrocessos e desmontes**. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/j.ctv2v88c2n>. Acesso em: 28 abr. 2024.

DRAIBE, Sonia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, v. 15, p. 63-101, 2003.

FADUL, Élvia M. Cavalcanti. Redefinição de espaços e papéis na gestão de serviços públicos: fronteiras e funções da regulação social. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 1, p. 55-70, 1997.

FAGNANI, Eduardo. A política social do governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 41-80, jan./jun. 2011.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: formação do patronato brasileiro**. 5ª edição, Editora Globo, Rio de Janeiro, 2012.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. LIMA, Luciana Leite. **As políticas públicas do governo Bolsonaro: desmonte, resiliência e refundação**. Porto Alegre: Jacarta Produções, 2024.

FATTORELLI, Maria Lucia. **Auditoria Cidadã da Dívida Pública: Experiências e Métodos**. Brasília: Inove Editora, 2013.

FATTORELLI, Maria Lúcia. **Auditoria da Dívida Pública: Ferramenta fundamental para garantir transparência, correta aplicação dos recursos públicos e desenvolvimento socioeconômico do Brasil**. Brasília: Auditoria Cidadã da Dívida Pública, 2023.

FATTORELLI, Maria Lúcia. ÁVILA, Rodrigo Vieira. **A dívida e as privatizações**. Brasília: Auditoria Cidadã da Dívida Pública, 2009. Disponível em: <https://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/09/A-Divida-e-as-Privatizacoes.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2023.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; CUNHA, André Moreira; BICHARA, Julimar da Silva. O Brasil na Era Lula: retorno ao desenvolvimentismo? **Nova economia**, v. 23, p. 403-428, 2013.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Relembrando a evolução recente da dívida líquida.** Online. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/relembrando-evolucao-recente-da-divida-liquida#:~:text=Especificamente%2C%20no%20final%20do%20governo%20FHC%2C%20em%20setembro,parte%20dos%20t%20C3%ADtulos%20p%20C3%BAblicos%20era%20indexada%20ao%20c%20C3%A2mbio>. Acesso em: 19 março 2024.

FREITAS, Rosana de C. Martinelli. O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. **Revista Katálysis**. Florianópolis v. 10 n. 1 p. 65-74 jan./jun. 2007. 10p.

GALA, Paulo. **Os erros da Auditoria Cidadã da Dívida Pública.** Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=wCYckXXL26Y>. Acesso em: 2 fev. 2021.

GALVÃO, Andréia. Marxismo e movimentos sociais. **Crítica marxista**, v. 32, p. 107-126, 2011.

GENTIL, Denise; HERMANN, Jennifer. A política fiscal do primeiro governo Dilma Rousseff: ortodoxia e retrocesso. **Economia e sociedade**, v. 26, n. 3, p. 793-816, 2017.

GIAMBIAGI, Fábio. ALÉM, Ana. **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil**. 5. ed. ver. e atual. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

GIAMBIAGI, Fábio. **Economia brasileira contemporânea (1945-2015)**. 3. ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5ªed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, n. 47, p. 333–361, maio 2011.

Gomes de Alencar Júnior, Osmar, a Fattorelli, Maria Lúcia, Gonçalves Filho, Antônio, Menezes Gomes José. O sistema da dívida pública, a contrarreforma da previdência e o risco para a seguridade social. **Revista de Políticas Públicas**. n. 24, p. 514-53, 2020. Disponível em: <https://www.redalyc.org/comocitar.ou?id=321165167028>. Acesso em: 30 abr. 2024

GREMAUD, Amaury Patrick. **Manual de Economia**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

JIMÉNEZ-YAÑEZ, César. # Chiledespertó: causas del estallido social en Chile. **Revista mexicana de sociología**, v. 82, n. 4, p. 949-957, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA. **Despesas primárias do Governo Federal: 1986-2022**. Disponível em: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/series-historicas/despesas-primarias/despesas-primarias-do-governo-federal-1986-2022>. Acesso em: abr. 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro** - Livro 10. Brasília: IPEA, 2010. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3305/1/livro10_perspectivasdodesenvolvimento.pdf . Acesso em: 25 out. 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Cada R\$1,00 gasto com Bolsa Família adiciona R\$ 1,78 ao PIB**. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&ordering=7&limit=10&limitstart=9720. Acesso em: 25 abr. 2024.

KEYNES, John Maynard. **Teoria Geral do Emprego, Juro e Moeda**. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1988.

KUNT, Emery Kay. **História do pensamento econômico: uma perspectiva crítica**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

LAGEMANN, Eugenio. **Déficit e Dívida Pública: apontamentos**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2015.

LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LANZANA, Antonio Evaristo Teixeira. **Economia brasileira: fundamentos e atualidade**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

LOPES, Luiz Martins; VASCONCELOS, Antonio Sandoval de. (Orgs) **Manual de Macroeconomia: nível básico e nível intermediário**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

LUPATINI, Márcio. Crise do capital e dívida pública. In: SALVADOR, Evilásio (et al.) **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

MACHADO, Ana Victória Delmiro *et al.* A construção da sociedade neoliberal brasileira: qual o lugar da democracia? **Revista Direito e Práxis**, v. 15, p. e66629, 2024.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula. **Revista Katálysis**, vol. 10, n. 1, pp. 15-23. janeiro-junho, 2007.

MARTINELLI FREITAS, Rosana de C. O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas **Revista Katálysis**, vol. 10, n. 1, pp. 65-74 janeiro-junho, 2007.

MARX, Karl. O Capital. Volume III, Tomo II, In: **Marx, coleção "Os economistas"**. São Paulo: Abril Cultural, 1985.

MARX, Karl. **A guerra civil na França**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, Karl. **Para crítica da Economia Política**. São Paulo: Boitempo, 2024.

MARX, Karl. **Cartas a Pável V. Annenkov, 28 de dezembro de 1846**. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/marx/1846/12/28.htm>. Acesso em: 10 jun. de 2024.

MARX, Karl. ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. 3ª reimpressão. São Paulo: Boitempo, 2014.

MATIAS, Wagner Barbosa. A “solução Temer” e a política esportiva. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, v. 43, p. e004721, 2021.

MENDONÇA JUNIOR, Félix. **A dívida pública brasileira**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005.

MENDONÇA JUNIOR, Félix; BEZERRA, Denis; MOTTA, João Ricardo Santos Torres da Motta *et al.* **A dívida pública brasileira: um novo estudo**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2023.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. 18ª ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Balancos e perspectivas**: Brasil superou os impactos econômicos da pandemia e está pronto para crescer. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/principais-acoes-na-area-economica/balancos-e-perspectivas/noticias/brasil-superou-os-impactos-economicos-da-pandemia-e-esta-pronto-para-crescer>. Acesso em: 27 abr. 2024.

MONTAÑO, Carlos. DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, classe e movimento social**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MYLES, Gareth. **Public Economics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

OFFE, Claus. Dominação de classe e Sistema estatal. Sobre a seletividade das instituições políticas”. In: OFFE, C. (Org.). **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Alexandre da Silva de. O endividamento Público no Brasil nos anos 2000. **Revista Economia Política do Desenvolvimento**, v. 10, n. 24, 2019.

OLIVEIRA, Gesner; TUROLLA, Frederico. Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas. **Tempo social**, v. 15, p. 195-217, 2003. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ts/article/view/12409>. Acesso em: 1 set. 2023.

OSER, Jacob. BLANCHFIELD, William C. **História do pensamento econômico**. São Paulo: Atlas, 1983.

PAPI, Luciana Pazini. MADEIRA, Lígia Mori. JULIANO, Maíra Cabral. CALDIERARO, Núbia Lucas Licht. Mudança ou desmonte em Políticas Sociais? Efeitos do Governo Bolsonaro nas áreas de Direitos Humanos e Assistência Social. IN: Zimmermann, C. R., & da Cruz, D. U. (Eds.). (2022). Políticas sociais no Governo Bolsonaro: entre descasos, retrocessos e desmontes. Porto Alegre, RS: Jacarta, 2022. p. 191-223. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/j.ctv2v88c2n>. Acesso em abr. 2024

PENNA, Caetano C. R. **Economia da Inovação**. Universidade Federal do Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3129/2/economia_da_inovacao_aula_01.pdf. Acesso em: 15 mar. 2023.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política Social: temas & questões**. 3ª edição. São Paulo: Cortez, 2011.

PINHEIRO, Armando Castelar. **Privatização no Brasil: Por quê? Até onde? Até quando?** In Giambiagi, Fábio. Moreira, Maurício Mesquita. Economia brasileira nos anos 90. Brasília: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 1999.

PINHEIRO, Armando Castelar. FUKASAKU, Kiichiro. **A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública.** Brasília: BNDES, 2000.

PINHEIRO, Armando Castelar. LANDAU, Elena. **Privatização e Dívida Pública.** Rio de Janeiro: BNDES, 1995.

PIRES, Manoel. **Caminhos da política fiscal no Brasil.** Seminário IBRE/FGV e Jornal Econômico, 2019.

REIS, Luiz Fernando. A evolução da dívida interna e externa e das despesas da União com o serviço da dívida e com outras despesas selecionadas (2003-2014). Núcleo Auditoria Cidadã da Dívida Pública- Paraná. **Informativo 1/2014.** Paraná: Auditoria Cidadã da Dívida, 2014.

RIANI, Flávio. **Economia do setor público: uma abordagem introdutória.** 6ª ed. Rio de Janeiro: LTC, 2016.

RICARDO, David. **Princípios de Economia Política e Tributação.** São Paulo: Editora Nova Cultural, 1988.

RIBEIRO, Rodrigo Fernandes. A unidade financeirização e autorreprodução do capital: pressupostos marxianos e elementos contemporâneos. **Revista Katálysis**, v. 22, p. 171-180, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/TVwNGH6JhBmFhjQxyB6Nmqf/#>. Acesso em: 6 fev. 2024.

RIBEIRO, Felipe Garcia; SHIKIDA, Claudio e HILLBRECHT, Ronaldo Otto. Bolsa Família: um *survey* sobre os efeitos do programa de transferência de renda condicionada do Brasil. **Revista de Estudos Econômicos**, v. 47, p. 805-862, out.-dez., 2017.

RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes; JURGENFELD, Vanessa Follmann. Desnacionalização e financeirização: um estudo sobre as privatizações brasileiras (de Collor ao primeiro governo FHC). **Economia e Sociedade**, v. 28, p. 393-420, 2019.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e seguridade social no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010.

SALVADOR, Evilásio *et al.* **Financeirização, fundo público e política social.** São Paulo: Cortez, 2012.

SENADO FEDERAL. **Bolsonaro veta elevação do teto de recebimento do BPC.** Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/12/20/bolsonaro-veta-elevacao-do-teto-de-recebimento-do-bpc>. Acesso em: 26 maio 2024.

SHIMIZU, Rozimeire Satiko. Movimentos Sociais Contemporâneos: Auditoria Cidadã da Dívida Pública. In: **Anais XI Jornada Internacional de Políticas Públicas**. Universidade Federal do Maranhão, 2023. Disponível em: https://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2023/images/trabalhos/trabalho_submissaoId_1909_19096449abce3fdeb.pdf. Acesso em: 29 jun. 2024.

SHIMIZU, Rozimeire Satiko. Auditoria cidadã da dívida pública: análises do endividamento público no Governo Fernando Henrique Cardoso. In: **Anais do VII Seminário Internacional de Política Social**. No prelo.

SILVA, Anderson Caputo. CARVALHO, Lena, Oliveira de. MEDEIROS, Otavio Ladeira de. (org.). **Dívida Pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2009.

SILVA, Marina de Macedo. O desmonte da Assistência Social no Governo Bolsonaro. IN: Zimmermann, C. R., & da Cruz, D. U. (Eds.). **Políticas sociais no Governo Bolsonaro: entre descasos, retrocessos e desmontes**. CLACSO, 2022 Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/j.ctv2v88c2n>. Acesso em abr. 2024

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. A política e a economia do governo Bolsonaro: uma análise sobre a captura do orçamento. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 27, n. 86, p. 1-13, 2022.

SOUSA, M. d. C. S. d., Coelho, I., VERSIANI, F. R., & TANNURI-PIANTO, M. E. **Economia pública brasileira**. ESAF, 2010.

SOUZA, Mariana Barbosa de; HOFF, Tuize Silva Rovere. O governo Temer e a volta do neoliberalismo no Brasil: possíveis consequências na habitação popular. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 11, p. e20180023, 2019.

SOUZA FILHO, R. DE. Fundo público e políticas sociais no capitalismo: considerações teóricas. **Serviço Social & Sociedade**, n. 126, p. 318–339, maio 2016.

SMITH, Adam. **A riqueza das Nações**. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO, Eduardo Costa. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Economia e sociedade**, v. 21, p. 909-941, 2012.

TOURAINÉ, Alain. Na fronteira dos movimentos sociais. **Sociedade e Estado**, v. 21, n. 1, p. 17-28, 2006.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República referentes ao exercício de 2019**. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2019/2%20Parecer%20Pr%C3%A9vio%20CG2019.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2024

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Parecer Prévio sobre as contas do Presidente da República 2022**. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-presidente/02-divida-publica.html>. Acesso em: 23 abr. 2024.

VASCONCELOS, Marco Antonio Sandoval de. **Economia: macro e micro**. 5^a ed. São Paulo: Atlas, 2011.

WESTIN, Ricardo. **A queda de Dilma**. São Paulo: Universo dos Livros, 2017.