



## NEOLIBERALISMO, DEPENDÊNCIA E DÍVIDA PÚBLICA NO BRASIL<sup>1</sup>

## NEOLIBERALISM, DEPENDENCY AND PUBLIC DEBT IN BRAZIL

Rayssa Késsia Eugênia Rodrigues<sup>2</sup>

Evilasio Salvador<sup>3</sup>

**RESUMO:** O neoliberalismo se constitui como a principal resposta à crise estrutural da e às contradições que envolvem a expansão do capital baseada na lógica especulativa, pautada na valorização dos capitais fictícios. Nos países dependentes, o crescimento exponencial da dívida pública, desde o final dos anos 1980, engendrou a construção de mecanismos que orientaram a adoção de ajustes fiscais, fundamentados na doutrina neoliberal. Diante desses elementos, o presente artigo investiga a relação entre o neoliberalismo, a dependência e a dívida pública a partir da particularidade brasileira. Para tal, fundamentados na teoria social crítica, desenvolvemos a pesquisa bibliográfica e a pesquisa quantitativa a partir dos dados da plataforma SIGA-Brasil. Dentre as aproximações conclusivas, indica-se que a adoção do ideário neoliberal, por meio de medidas fiscais como o Novo Arcabouço Fiscal (NAF), tem alargado as bases da dependência. Nessa conjuntura, o tributo aos detentores dos títulos da dívida pública coloca em risco a proteção social brasileira.

**Palavras-chave:** Neoliberalismo. Dívida pública. Dependência. Capital fictício. Proteção social.

**ABSTRACT:** Neoliberalism constitutes the main response to the structural crisis and the contradictions surrounding the expansion of capital based on speculative logic, guided by the valorization of fictitious capital. In dependent countries, the exponential growth of public debt since the late 1980s has engendered the construction of mechanisms that guided the adoption of fiscal adjustments based on neoliberal doctrine. In light of these elements, this article investigates the relationship between neoliberalism, dependency, and public debt from a Brazilian perspective. To this end, grounded in critical social theory, we developed bibliographic research and quantitative research based on data from the SIGA-Brasil platform. Among the conclusive approaches, it is indicated that the adoption of neoliberal ideology through fiscal

---

<sup>1</sup> O presente artigo resulta de pesquisa financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES e de Bolsa Produtividade Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

<sup>2</sup> Doutoranda em Política Social no Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília (PPGPS/UnB). Graduada e mestre em Serviço Social pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Atualmente, atua como professora substituta do Departamento de Serviço Social na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). ORCID: 0000-0002-5934-1681. E-mail: [rayssakessia@hotmail.com](mailto:rayssakessia@hotmail.com).

<sup>3</sup> Economista, mestre e doutor em política social. Professor no departamento de Serviço Social e no Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília (UnB). Bolsista Produtividade do CNPq. Líder do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Fundo Público, Orçamento, Hegemonia e Política Social (FOHPS). ORCID: 0000-0002-9474-374X. E-mail: [evilasioss@unb.br](mailto:evilasioss@unb.br)

measures such as the New Fiscal Framework (NAF) has widened the bases of dependency. In this context, taxation on holders of public debt securities puts Brazilian social protection at risk.

**Keywords:** Neoliberalism. Public debt. Dependency. Fictitious capital. Social protection.

## INTRODUÇÃO

As medidas neoliberais orientam a captura do orçamento público a partir da primazia do compromisso com os detentores dos títulos da dívida pública. Nessa direção, construiu-se um arcabouço normativo legal direcionado para garantia da formação de superávits primários, tendo como principais expressões a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, lei complementar nº 101, de 2000), o Novo Regime Fiscal (NRF, emenda constitucional nº 95, de 2016) e, o recente, Novo Arcabouço Fiscal (NAF, lei complementar nº 200, de 2023).

Partindo das elaborações da Teoria Marxista da Dependência (TMD), o presente artigo objetiva apresentar a articulação entre o neoliberalismo, a dependência e a dívida pública no Brasil. Este trabalho se justifica pela relevância da temática para a apreensão da conjuntura econômica, política e social que marca a realidade do Brasil contemporâneo. Para tal, recorremos ao método crítico dialético que nos possibilita um aporte teórico e político para investigação. No âmbito metodológico, o presente artigo é resultado da realização de uma pesquisa bibliográfica - partindo da leitura crítica de livros, teses e artigos - e da pesquisa quantitativa a partir dos dados disponibilizados na plataforma SIGA-Brasil.

O primeiro item apresenta sínteses teóricas para apreensão da particularidade do Estado nos países latino-americanos, especialmente no Brasil, situando sua intrínseca relação com o desenvolvimento do capitalismo. E num segundo momento, apresenta-se elementos para apreensão da dívida pública num contexto de ajuste neoliberal no Brasil.

## ESTADO, DÍVIDA PÚBLICA E DEPENDÊNCIA NO BRASIL

O desenvolvimento do capitalismo nos países latino-americanos foi balizado pela dinâmica geral da acumulação à nível planetário. De acordo com Fernandes (2009, p. 21),

"as nações latino-americanas são produtos da "expansão da civilização ocidental", isto é, de um tipo moderno de colonialismo organizado e sistemático". Desse modo, com a desagregação do antigo sistema colonial, as possibilidades de desenvolvimento dessas economias foram delimitadas nos marcos da Divisão Internacional do Trabalho (DIT).

No alvorecer do século XX, os países latino-americanos foram lançados aos ditames do imperialismo monopolista. Nessa etapa, segundo Fernandes (2009), foram preservadas as relações de importação-exportação, ou seja, manteve-se o padrão de exportação de produtos primários para os países centrais, coroando a integração dependente dos países latino-americanos ao mercado mundial. Nessa conjuntura, o setor exportador garantiu sua influência e poder no âmbito do Estado.

Granato (2021) indica a parca literatura sobre o Estado na América Latina, tal lacuna é um desafio para o pensamento social latino-americano<sup>4</sup>. Esse desafio foi pautado pelos teóricos da Teoria Marxista da Dependência (TMD) que analisaram as particularidades da inserção dependente na economia mundial.

Assim, o Estado latino-americano não deve ser entendido como entidade estática, imune a mudanças ou como reprodutor de padrões internacionais, pois, sua dinâmica particular pode ser apreendida a partir do movimento sócio-histórico.

Desde as suas origens, o Estado oligárquico não rompeu com a dominação e nem com as vicissitudes do legado colonial. O principal traço dessa continuidade se evidencia na inserção subordinada no âmbito do mercado mundial, a qual garantiu a continuidade do modelo agroexportador. Nesse interim, a condução do Estado pelas classes dominantes subjugou e afastou os/as trabalhadores/as das instâncias de decisão política, para Granato (2021, p. 95) isso correspondeu a "imposição de toda uma ordem político-institucional, suficientemente autoritária, ditatorial e violenta para vender toda e qualquer resistência que os grupos prejudicados pudessem oferecer".

---

<sup>4</sup> Ao delimitar a questão em tela, Granato (2021, p. 85) esboça sua compreensão do Estado de forma mais ampla "como uma relação de dominação entre classes e grupos sociais, materializada num conjunto de instituições que centraliza o exercício do poder político, e é influenciado pelas dinâmicas do sistema interestatal capitalista". Esse entendimento tem como pressuposto a apreensão da relação de dominação exercida pelo Estado - enquanto detentor de poder político - e sua interferência direta nas relações entre as classes sociais.

Para Marini (2013), as tentativas de desenvolvimento industrial, impulsionadas no século XX, possuíram um caráter complementar em relação ao predominante setor exportador. Nesse sentido, Bamberger (2019) afirma que a industrialização brasileira foi impulsionada pelo setor exportador, mas apesar de sua dinâmica própria, esse último setor possui uma independência relativa em relação ao primeiro. Conforme sinaliza Bamberger (2019, p. 77), "embora o desenvolvimento da indústria nos países periféricos questione e abra caminhos para a superação da divisão internacional do trabalho, a indústria necessita do setor exportador como condição para realização de seu próprio processo".

Como resultado da relação entre a burguesia exportadora e a industrialização, Fernandes (2020, p. 211) destaca a "dimensão autocrática da dominação burguesa" que tinha como base a aliança das diferentes frações da burguesia em torno da necessidade de manutenção da acumulação. Tal caráter autocrático, resultou no solapamento dos mecanismos do Estado representativo, sua principal expressão é o uso da repressão como forma de resposta as manifestações da classe trabalhadora - evidenciando os limites estruturais da democracia burguesa (Fernandes, 2020).

Corroborando com esses autores, Osório (2014, p. 190) destaca que, historicamente, "predominou a subordinação das hegemonias periféricas aos projetos hegemônicos do mundo central e se gestaram autonomias muito restringidas, e isso se deu, pois, a burguesia periférica não tem uma vocação de burguesia "nacional"".

No plano internacional, o período pós 2ª guerra mundial foi marcado pela reorientação do imperialismo, para Fernandes (2009, p. 30) "o imperialismo moderno representa uma luta violenta pela sobrevivência e pela supremacia do capitalismo em si mesmo".. Tal modelo sufoca as possibilidades de desenvolvimento autônomo.

Para Marini (2013), a reorganização do mercado mundial sob a hegemonia dos Estados Unidos, enquanto potência imperialista, impôs mudanças na América Latina, a partir da crescente integração dos sistemas de produção, que serão motivados pelo (1) avanço da concentração de capitais em escala mundial e (2) pelo elevado padrão de desenvolvimento do setor de bens de capital nas economias centrais.

Para Marini (2013, p. 59), a integração latino-americana no bojo do projeto desenvolvimentista surgiu diante “da necessidade de exportar para a periferia os equipamentos e máquinas que se tornavam obsoletos e ainda não tinham sido totalmente amortizados”. Contudo, a tentativa de industrialização foi travada pela inserção dependente, segundo Marini (2013, p. 60) “a causa fundamental deste fracasso se deve, em última instância, à impossibilidade da indústria se sobrepor ao condicionamento que o setor externo lhe impunha desde seus primeiros passos”.

A integração das economias periféricas no período pós-guerra foi reajustada a partir da hegemonia dos Estados Unidos (Bambirra, 2019). Nessa etapa, verifica-se a expansão das empresas monopolistas multinacionais, que segundo Bambirra (2019, p. 55) são “resultado de todo um complexo processo de concentração, monopolização e centralização ocorrido na indústria dos Estados Unidos”.

Diante das dificuldades impostas à acumulação e em sintonia com as orientações imperialistas, o ingresso de capitais estrangeiros, por meio de investimentos diretos, foi adotado pelas burguesias latino-americanas como *modus operandi* para solucionar os entraves do desenvolvimento nacional. Diante da entrada massiva de capital estrangeiro na região, novos elementos que passam a reconfigurar a dependência latino-americana são identificados por Bambirra (2019), dentre eles estão (1) o controle do capital estrangeiro sobre os novos setores e ramos produtivos, (2) a monopolização expressa nas fusões, aquisições e associações do capital estrangeiro com as empresas nacionais – associada a progressiva desnacionalização da propriedade privada nos setores industriais até o momento nacionais, e (3) a integração e articulação entre os interesses dos capitais estrangeiros e as classes dominantes dos países latino-americanos.

Segundo Marini (2013, p. 62) “o desenvolvimento capitalista integrado reforça o divórcio entre a burguesia e as massas populares”, pois, impôs a intensificação da superexploração da força de trabalho nesses países, como forma de ampliar a massa de mais-valia a ser repartida entre os capitais nacionais e internacionais.

Diante disso, na particularidade latino-americana, dada a ausência de incremento tecnológico, os capitais internos são cronicamente incapazes de competir

internacionalmente; por isso afirma Marini (2017), recorrem a superexploração da força de trabalho como forma de compensar as perdas provenientes da inserção depende no mercado mundial. Desse modo, a superexploração da força de trabalho é uma característica basilar da acumulação capitalista nos países dependentes.

A superexploração da força do trabalho favorece a acumulação capitalista nos países centrais e é impulsionada nas economias dependentes com o objetivo de garantir a expropriação da mais-valia por parte da classe capitalista interna. Conforme afirma Marini (2017, p. 334), "o efeito da troca desigual é - à medida que coloca obstáculos a sua plena satisfação - o de exacerbar esse afã por lucro e aguçar, portanto, os métodos de extração de trabalho excedente".

No plano da produção, a superexploração da força de trabalho foi identificada por Marini (2017) como resultado da combinação de diferentes mecanismos, dentre eles: o aumento da intensidade do trabalho, a prolongação da jornada de trabalho e a diminuição do fundo de consumo dos trabalhadores, dada a expropriação de parte do trabalho necessário à reprodução da força de trabalho. Para Marini (2017, p. 334) "em termos capitalistas, esses mecanismos (que ademais podem se apresentar, e normalmente se apresentam, de forma combinada) significam que o trabalho é remunerado abaixo de seu valor e correspondem, portanto, a uma superexploração [da força] do trabalho".

Diferentemente dos países centrais, nos quais a produção e o consumo ocorrem internamente, ou seja, a produção está organizada para satisfazer as demandas internas; a produção dos países dependentes é voltada para o mercado externo, ou seja, é direcionada para a exportação. Conforme Marini (2017, p. 337) "em consequência, a tendência natural do sistema será a de explorar ao máximo a força de trabalho do operário, sem se preocupar em criar as condições para que este a reponha". Desse modo, a parte do trabalho necessário a reprodução da força de trabalho - os salários - são comprimidos de forma arbitrária, destituindo-os das condições mínimas de subsistência.

Nessa conjuntura, historicamente, os movimentos sociais da classe trabalhadora são respondidos por meio da violência. Nesse sentido, a partir da década de 1960,

deflagra-se uma série de regimes ditatoriais na região latino-americana, orientados por um controle militarizado, fundado na intervenção autoritária, supressão dos direitos políticos, sociais e de cidadania e na repressão violenta e criminalização das lutas dos/as trabalhadores/as. No Brasil, o abril de 1964 marcou o início do período ditatorial, repressor e violento, dada a deflagração do golpe militar que garantiu a intervenção direta e coercitiva das classe dominantes sob o aparelho estatal.

Com o golpe militar de 1964, o endividamento público passou a sustentar o milagre econômico brasileiro. Para Cruz (1984), o endividamento externo para a formação de um parque industrial nacional e o financiamento de grandes projetos públicos reforçam a dependência da economia brasileira. O compartilhamento de tecnologia obsoleta, subutilizada nas economias centrais, e direcionada ao processo de “industrialização” das economias dependentes, revela que a inserção dos países dependentes no circuito da proposta dita desenvolvimentista guarda profunda sintonia com as estratégias de recuperação da crise deflagrada no final dos anos 1960, na qual a principal delas é o endividamento público.

A transição democrática no Brasil operada nos anos 1980 foi efetivada em uma conjuntura de efervescência das ideias neoliberais, difundidas pelos organismos financeiros internacionais, tal qual Banco Mundial (BM) e Fundo Monetário Internacional (FMI). Soma-se a ofensiva neoliberal, a histórica dominação autocrática que inflexiona a intervenção do Estado nos países dependentes, resultando numa transição controlada pelas classes dominantes, que ditou limites as propostas democráticas que compuseram as reivindicações dos movimentos sociais no Brasil.

Desde a década de 1990, a incorporação do neoliberalismo por parte dos Estados nacionais reforçou o caráter dependente das economias latino-americanas. Para Granato (2021), a incorporação do neoliberalismo reafirmou sua dependência e incapacidade crônica de desenvolvimento de políticas autônomas e soberanas.

Feitas essas considerações, no item seguinte apresenta-se a relação entre a adoção do neoliberalismo, a dependência e a dívida pública no Brasil.

## NEOLIBERALISMO E DÍVIDA PÚBLICA NO BRASIL CONTEMPORANEO

Para Puello-Socarrás (2013) é necessário evidenciar o caráter de classe do projeto econômico-político neoliberal, que expressa a hegemonia da classe capitalista e é orientado para garantia da dos seus interesses. Outro elemento fundamental evidenciado por Puello-Socarrás (2013) é a tradicional associação entre o neoliberalismo e a teoria econômica neoclássica, essa redução é um equívoco, pois o neoliberalismo é complexo e apresenta diferentes nuances, de modo que é possível identificar a existência de diferentes tipos de neoliberalismos (no plural).

Na América Latina, a adoção do neoliberalismo foi marcada pelo autoritarismo, o que fica evidente no golpe militar no Chile, em 1973, que depôs o presidente Salvador Allende suplantando a democracia burguesa a partir de um golpe autocrático, que transformou o Chile no laboratório do neoliberalismo (Harvey, 2012).

Para Dardot e Laval (2016), diante das imposições da reestruturação neoliberal, o Estado foi orientado a atuar de acordo com as regras de funcionamento do mercado. Assim, impôs-se uma governança<sup>5</sup> ao Estado, que se assemelha a gestão das empresas privadas, voltada a adequá-lo para a competição no mercado. Na prática, combinaram-se estratégias de desregulamentação e privatização que modificaram a estrutura da relação entre estado e setor privado, restringindo a atuação do Estado à oferta de serviços básicos, e na outra ponta realizando a abertura de espaços para investimentos dos setores privados.

A agenda proposta pelo BM favoreceu a acumulação financeira, e seguiu em concordância com os interesses imperialistas norte-americanos. Num duplo movimento de (1) oferta de empréstimos aos países em desenvolvimento condicionados a (2) adoção da agenda neoliberal. Os empréstimos do FMI e do BM, segundo Pereira (2010, p. 274-275) "eram insuficientes para cobrir as dívidas gigantescas contraídas com os bancos privados, até porque a taxa real paga pelos países da periferia era exorbitante: cerca

---

<sup>5</sup> Ver: BUTA, B. O; TEIXEIRA, M. A. C. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. In: **Organizações & sociedade**, 27(94), 370-395 <https://doi.org/10.1590/1984-9270941> 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/26419>. Acesso em: 10 jan. 2023.



de 17% ao longo da década de 1980, contra apenas 4% pagos pelos países mais industrializados”.

Desse modo construiu-se um acordo orgânico envolvendo o complexo Wall Street - Tesouro dos EUA - organismos financeiros internacionais que impôs aos Estados ajustes estruturais voltados a adoção do neoliberalismo.

Para Carcanholo (2018, p. 41) o aprisionamento do Estado se complexifica diante da “influência da rolagem da dívida pública, isto é, o estabelecimento desta última como verdadeiro sistema, funcional para a reprodução do capital, de forma que o Estado se torna constante e crescentemente refém dos interesses privados”.

Diante do crescimento do capital fictício, Carcanholo (2018, p. 53) afirma que “a dívida pública é ainda mais importante do que uma mera forma de capital fictício. Ela constitui a base (lastro) para toda a massa de capital fictício, nos últimos tempos”. No cerne do sistema de crédito contemporâneo a dívida pública tem sido o pilar de sustentação de valorização financeira, afiançada no orçamento público.

A dívida pública, enquanto um dos pilares de sustentação do capital fictício, permite a valorização de ativos criados virtualmente por meio da mobilização de taxas de juros altas e de mecanismos de rolagem de curto e médio prazo. Desse modo, aos detentores dos títulos da dívida pública é assegurado o direito de apropriar-se de parte do orçamento público, destituindo a autonomia e restringindo as possibilidades de desenvolvimento econômico e social.

Nesse interim, a Constituição Federal de 1988 (CF-88) foi diretamente inflexionada diante do conjunto de reformas neoliberais adotadas. Por meio da incorporação da agenda do BM e FMI, um pacote de medidas neoliberais, sustentado em premissas falsas - tal qual o que atribuía ao Estado e das políticas sociais a responsabilidade pela crise econômica - foi paulatinamente implantado no Brasil.

Na década de 1990, durante o Governo Fernando Henrique Cardoso, foi apresentado o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (1995, PDRAE), visando a refuncionalização do Estado, expressa uma síntese das orientações/receitas ditadas

aos países periféricos, no pretexto de alinhar a retomada do crescimento econômico com a correção das desigualdades sociais (BRASIL, 1995). Além do PDARE, outras medidas de cunho econômico embasadas na política monetária do Plano Real foram instituídas, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a definição das metas de superávit primário e a criação do Fundo Social de Emergência (FSE). Essa engenharia no âmbito normativo-legal garante a primazia do serviço da dívida pública, assim, o orçamento social fica refém do orçamento fiscal.

Os principais traços da ofensiva neoliberal se mantiveram ao longo dos governos petistas. Durante o governo Lula, se combinaram com uma política de crescimento do salário mínimo, transferências de renda, ampliação de recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES), apoio e incentivo a empresas brasileiras e estrangeiras com sede no Brasil e com uma política econômica anticíclica voltada para expansão do investimento estatal em infraestrutura, em parceria com o setor privado<sup>6</sup>. Esses elementos explicam a redução nos índices gerais de desigualdade social; contudo, foram permeados por contradições, pois foram conjugados a um nivelamento dos salários por baixo, levando a expressiva redução da desigualdade salarial no interior da classe trabalhadora, mas não alterou a estrutura de ganhos e regalias do capital. Na tônica do ajuste fiscal, durante os governos petistas, foram aprovadas medidas que restringiram o acesso às políticas sociais privilegiando uma política fiscal de juros altos voltada à garantia da LRF - tal qual a Desvinculação de Receitas da União<sup>7</sup> (DRU).

Com o golpe institucional que depôs a presidenta Dilma Rousseff, em 2016, Demier (2017) recupera de forma irônica a tragédia anunciada, reafirmando a condição da democracia blindada, "democracia" sem o demos [povo]. Iniciado o governo do Michel Temer (2016-2018), algumas medidas indicaram o tom do ajuste fiscal deflagrado na quadra histórica que se abria, dentre elas a renovação da DRU, por meio da EC nº 93/2016 que ampliou seu percentual (um salto de 20% para 30%) e sua extensão aos

---

<sup>6</sup> Ver: BOITO JR., A. O caminho brasileiro para o fascismo. In: **Caderno CRH**, [S. l.], v. 34, p. e021009, 2021. DOI: 10.9771/ccrh.v34i0.35578. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/35578>. Acesso em: 23 out. 2021.

<sup>7</sup> Desde 1994, o FSE vem sendo prorrogado e, em 2000, por meio da EC nº 27, passou a ser nomeado de Desvinculação das Receitas da União (DRU), e continuou desvinculando 20% do orçamento da Seguridade Social.

estados e municípios; e a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, que trata do Novo Regime Fiscal (NRF) congelando o crescimento das despesas com as políticas sociais.

O NRF estabeleceu o teto de gastos para o empenho de recursos para os gastos primários com vinculação orçamentária, com validade de 20 anos. Assim, o orçamento das despesas primárias passou a ser vinculadas ao volume destinado no ano anterior - reajustado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Criando um teto máximo para os gastos primários, diferentemente da CF/88, que propõe a ampliação orçamentária a partir da fixação de percentuais de base.

O NRF teve como finalidade a priorização das despesas financeiras e, na prática significou a diminuição no investimento público direcionado a políticas de caráter universal; as políticas de saúde, educação, assistência social, entre outras, que foram esvaziadas de recursos, passando a operacionalizar-se sob bases orçamentárias insuficientes para atender as demandas amplas, sofrendo um processo de desfinanciamento. Assim, até as políticas sociais com dispositivos constitucionais de vinculação orçamentária foram atingidas, tal qual a política de saúde e educação

Em 2018, parte da burguesia, convencida da necessidade de ampliar as contrarreformas apoiou a candidatura de Jair M. Bolsonaro (Partido Social Liberal), para levar a cabo sua requisição quanto ao aprofundamento de reformas neoliberais.

A crise sanitária desencadeada pela pandemia do COVID-19 teve resultado na morte de mais de 600 mil brasileiros/as, sem contar as subnotificações, diante da condução dada pelo governo Bolsonaro que privilegiou a política econômica desconsiderando as principais orientações dos órgãos de Saúde, nacionais e internacionais. Conforme aponta Behring (2021), revelando o tom do atual ajuste neoliberal e a face desnuda do capitalismo, que coloca a economia acima da vida, privilegiando, de forma absoluta e irracional, os imperativos da valorização do capital.

Em relação a política econômica adotada pelo governo Bolsonaro foi mantida a primazia pela garantia do pagamento das despesas financeiras a partir da continuidade das medidas de ajuste fiscal consagradas no NRF. Ao manter a primazia pela chamada

estabilidade fiscal, tendo como parâmetro o equilíbrio da relação dívida pública e Produto Interno Bruto (PIB), a política fiscal, monetária e social adotada pelo governo Bolsonaro privilegiou a acumulação capitalista.

Em 2022, durante as eleições presidenciais se agudizaram as tensões em torno dos principais projetos políticos em disputa, um projeto neoliberal com feições fascistas e reacionárias, em oposição a um projeto neoliberal ajustado a democracia burguesa, fundado numa grande aliança de classes; esses projetos foram representados, respectivamente, nos presidenciáveis Jair Bolsonaro e Luiz Inácio Lula da Silva. O período eleitoral foi marcado pelo acirramento das tensões sociais, a escalada de violência política ante os discursos de ódio endossados pela extrema direita, o uso flagrantemente eleitoreiro da máquina pública, as críticas ao processo eleitoral e as instituições democráticas evocadas pela campanha do candidato Jair Bolsonaro. Diante disso, findo o processo eleitoral, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, sucedeu-se uma tentativa de golpe que teve como auge as manifestações golpistas de 8 de janeiro de 2023, financiados por apoiadores do ex-presidente.

Ao revés dos interesses golpistas, ainda em 2022, a equipe de transição do governo Lula construiu alianças para transição de governo. Dentre os feitos da equipe, destaca-se a aprovação da PEC da transição (nº 32/2022) que flexibilizou o teto dos gastos em 2023, garantindo a retomada dos investimentos públicos, especialmente em políticas sociais. Contudo, sua aprovação foi condicionada a apresentação de uma proposta de ajuste fiscal voltada para o controle dos gastos públicos.

Inicialmente, a proposta nomeada de Novo Arcabouço Fiscal (NAF) foi apresentada pela equipe econômica do novo governo Lula, liderada pelo ministro da fazenda Fernando Haddad, e foi transformada na Lei Complementar (LC) nº 200/2023. Repetindo o rito das medidas de controle dos gastos públicos que a antecederam, não houve debate político com os movimentos sociais sobre a proposta.

Conforme estabelecido no capítulo IV da LC 200/2023, a despesa passa a ser corrigida pela variação do IPCA. Para o Autor (2023), sob a lógica do NAF o crescimento real das despesas primárias fica limitada ao percentual do crescimento real apurado a partir do resultado das receitas primárias do ano anterior. Desse modo, na hipótese de alcance da meta de resultado primário, as despesas primárias podem ser reajustadas

no limite de 70% do incremento real das receitas do exercício anterior. Caso o governo não alcance a meta, o limite de investimento cai para 50% do incremento real da arrecadação do exercício anterior.

Ao limitar o crescimento das despesas primárias, ou seja, com as políticas sociais, o NAF visa aumentar o superávit primário direcionado ao pagamento do serviço da dívida pública. Para o Autor (2024, p. 10), "o NAF constrói uma criativa engenharia financeira para garantir a captura do fundo público para o pagamento de juros e encargos da dívida pública". De acordo com Bastos, Deccache e Alves Júnior (2023, p. 6), "a obediência ao novo regime fiscal terá efeito político semelhante à Lei do Teto dos Gastos. Induzirá novas leis e emendas constitucionais de corte neoliberal que atacam a promessa social-desenvolvimentista da Constituição de 1988".

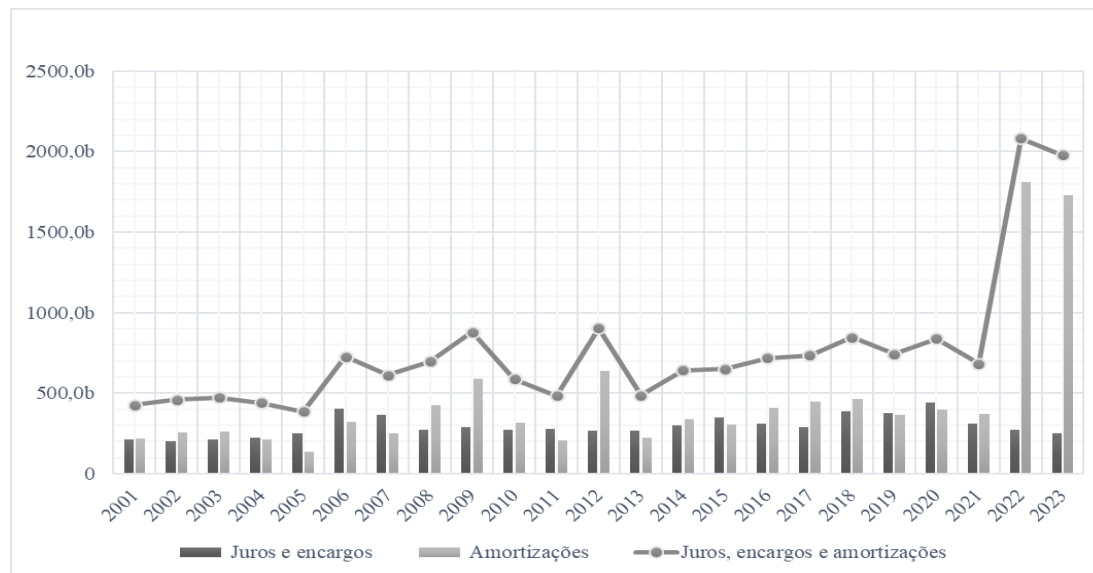
Outro ponto a ser considerado são as penalidades em caso de descumprimento da meta, segundo a LC nº 200/2023, o Governo fica impossibilitado de criar novas despesas - dentre as regras está a vedação da criação novos cargos emprego ou função pública, de alterações de estruturas de carreira, de aumentos salariais para os funcionários públicos e a proibição da realização de concursos. Além disso, com base nos indicativos apresentados pelo secretário do Orçamento Federal do ministério do Planejamento - Paulo Bijos, recuperados por Martins (2023), é possível afirmar que o NAF foi estruturado de forma a pressionar a quebra dos pisos constitucionais da saúde e educação, para as quais a União é obrigada a destinar no mínimo, respectivamente, 15% da receita corrente líquida e 18% das receitas de arrecadação.

É importante questionar o caráter neoliberal do NAF, que revestido de um arsenal técnico, reproduz a lógica do ajuste fiscal, garantindo que parcelas crescentes do fundo público sejam apropriadas pelos detentores dos títulos da dívida pública.

A análise dos dados (Gráfico 1), no período 2001-2023, o orçamento direcionado para o pagamento de juros e encargos foi, em média, 296 bilhões anualmente. Nesse sentido, conforme previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA - 2022), no artigo 3º, inciso III, o valor a ser direcionado para o refinanciamento saltou para R\$ 1.884 bilhões, constantes do Orçamento Fiscal. Essa ampliação no volume de recursos destinados a rubrica de refinanciamento, em 2022, correspondeu a um aumento percentual de 387,15% em relação a 2021. A análise parte do orçamento destinada ao pagamento do serviço

da dívida no período 2001-2023, revela que foram destinados, em média, 760,5 milhão para juros, encargos e amortizações.

**Gráfico 1** – Despesas com juros, encargos e amortizações (pago + restos a pagar – pagos) da dívida pública 2001-2023, valores atualizados pelo IPCA, dez/2023 (R\$/bilhões)



Fonte: Siga-Brasil (2024). Elaboração própria.

A base de investidores que detém os títulos da dívida pública brasileira é composta, majoritariamente, pelas instituições que compõem o que classificamos como "grupo financeiro" - composto pelas instituições financeiras, fundos de investimentos, fundos de pensão e seguradoras. Os dados do Tesouro Nacional Transparente demonstram que esse grupo concentrou em suas carteiras 80,2% dos títulos públicos, em 2023<sup>8</sup>.

O sistema da dívida pública alimenta a acumulação financeira. E considerando que o orçamento público é formado, direta e indiretamente, pela superexploração da força de trabalho<sup>9</sup>, esse motor da acumulação tem como lastro a superexploração.

<sup>8</sup> Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-anual-da-divida-rad/2023/114#:~:text=O%20Relat%C3%B3rio%20Anual%20da%20D%C3%ADvida%20P%C3%BAblica%20Federal%20%28RAD%29,Anual%20de%20Financiamento%20%28PAF%29%20para%20o%20mesmo%20ano>> Acesso em: 01 de nov. de 2024.

<sup>9</sup> Para um aprofundamento sobre a categoria superexploração, ver: LUCE, M. S. **Teoria Marxista da dependência: problemas e categorias - uma visão histórica**. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

De acordo com Amaral (2012, p. 114-115), o Estado passa a ser o “garantidor da nova estrutura de acumulação e assim o é porque, aparentemente, o jogo de forças que o compõe passa a ser dominado por essa “aristocracia financeira”, cujos interesses assumem caráter de urgência e prioridade”.

Esse processo tem impactos a configuração das políticas sociais, na qual revela-se uma tendência de desfinanciamento, sob o falacioso discurso de garantia da estabilidade fiscal. Sob o manto tecnicista, a política econômica tem sido tratada como uma questão essencialmente técnica, contudo é importante recordar que tal temática deve ser compreendida a partir de suas implicações políticas, pois inflexiona a totalidade da vida social, ao impor limites ou possibilidades que balizam a subsistência e reprodução da classe trabalhadora.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A tônica do equilíbrio fiscal tem sido funcional a apropriação do orçamento público - a válvula de escape das crises financeiras que atingem o capitalismo nos últimos decênios. Conforme demonstrado ao longo do artigo, é inegável a estreita associação entre o neoliberalismo, a dívida pública e a dependência. As medidas de ajuste fiscal permanente, dentre elas o NAF, somadas a política de juros altos garantem a valorização do capital fictício, num cenário no qual se mantém a tendência de crescimento do volume total da dívida pública - apesar dos elevados tributos anualmente concedidos ao capital financeiro. Em relação a proteção social brasileira, as principais tendências são o desfinanciamento e desmonte das políticas sociais - tendência que se mantém na tônica do NAF. Além disso, torna-se evidente os limites da emancipação política no cerne de democracia burguesa que só poderá ser superada a partir da organização e revolução ensejada pela classe trabalhadora.

## REFERENCIAS

AMARAL, M. S. *Teorias do imperialismo e da dependência: a atualização necessária ante a financeirização do capitalismo*. São Paulo: USP, 2012 (Tese).

BAMBIRRA, V. **O capitalismo dependente latino-americano**. 4<sup>a</sup> ed. Florianópolis: Insular, 2019.

BASTOS, P.; DECCACHE, D.; ALVES JÚNIOR, A. **O novo regime fiscal restringirá a retomada do desenvolvimento em 2024?**. Campinas: Instituto de Economia (IE), Unicamp, 2023. (Nota do CECON, n. 22).

BEHRING, E. **Fundo Público, valor e política social**. São Paulo: Cortez, 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 07 nov. 2024.

BRASIL. [Emenda Constitucional 93, de 8 de setembro de 2016]. Brasília: DF. *Diário Oficial da União*, 2016. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc93.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc93.htm). Acesso em: 10 de out. de 2024.

BRASIL. [Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016]. institui o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: *Diário Oficial da União*, 2000. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm). Acesso em: 07 nov. 2024.

BRASIL. [Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000]. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: *Diário Oficial da União*, 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm). Acesso em: 07 nov. 2024.

BRASIL. [Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023]. Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico. Brasília, DF: *Diário Oficial da União*, 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp200.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp200.htm). Acesso em: 07 nov. 2024.

CARCANHOLO, M. D. Marx(lismo) e dívida pública: para uma crítica da economia política do endividamento público. In: BOSCHETTI, I. [et.al] (Org). **Que política social para qual emancipação?**. Brasília: Abaré editorial, 2018.

CISLAGHI, J. F. Do neoliberalismo de cooptação ao ultraneoliberalismo: respostas do capital à crise. **Esquerda Online**, 08 jul. 2020. Disponível em: <https://esquerdaonline.com.br/2020/06/08/do-neoliberalismo-de-cooptacao-ao-ultraneoliberalismo-respostas-do-capital-a-crise/> Acesso em 03 de jul. de 2024.

CRUZ, P. D. **Dívida externa e política econômica e padrões de financiamento: a experiência brasileira nos anos setenta**. São Paulo: Brasiliense, 1984. 249p.



DARDOT, P. LAVAL, C. **A nova razão do mundo: ensaios sobre a sociedade neoliberal**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

DEMIER, F. **Depois do golpe: a dialética da democracia blindada no Brasil**. Rio de Janeiro: Manual, 2017.

FERNANDES, F. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. 4 ed. São Paulo: Global editora, 2009.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. 6ª ed. São Paulo: Contracorrente, 2020.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 23ª edição. São Paulo: Editora Loyola, 2012.

GRANATO, L. **O Estado Latino-Americano: teoria e história**. São Paulo: Expressão popular, 2021

MARINI, R. **Subdesenvolvimento e revolução**. 4ª ed. Florianópolis: Insular, 2013

MARINI, A. **Dialética da dependência**. In: **Germinal: marxismo e educação em debate**, Salvador v. 9, n.3, 2017 (p. 325-356).

MARTINS, A. **Orçamento: o indesejável consenso**. São Paulo: Outras palavras - internet, 05 de set. de 2023. Disponível em: <<https://outraspalavras.net/crise-brasileira/orcamento-o-indesejavel-consenso/>> Acesso em: 10 de out. de 2023.

MATTEI, C. **A ordem do capital: como economistas inventaram a austeridade e abriram caminho para o fascismo**. São Paulo: Boitempo 2023.

OSÓRIO, J. **O estado no centro da mundialização: a sociedade civil e o tema do poder**. São Paulo: Outras expressões, 2014.

PEREIRA, J. M. M., **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro - 1944-2008**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

PUELLO-SOCÁRRAS, L. F. Ocho tesis sobre el neoliberalismo (1973-2013). In: **Revista Espácio Crítico**. Colômbia, n. 18, p. 21, 2013.

AS ORIGENS SUSPEITAS DO "ARCABOUÇO FISCAL". **As origens suspeitas do "arcabouço fiscal"**. São Paulo: Outras palavras - internet, 02 de mai. de 2023b. Disponível em: <<https://outraspalavras.net/mercadovsdemocracia/as-origens-suspeitas-do-arcabouco-fiscal/>> Acesso em: 10 de out. de 2024.