A cortina de fumaça do orçamento público: o discurso da responsabilidade fiscal

Luísa da Rocha Canazarro[1]

Resumo: O presente trabalho caracteriza-se como um estudo bibliográfico, de natureza qualitativa e descritiva; com o objetivo de analisar a composição do orçamento público brasileiro sob a lógica do discurso da responsabilidade fiscal por meio da perspectiva da economia política. Para tanto, foram utilizados dados do Sistema Gerenciador de Séries Temporais (SGS) do Banco Central e do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP), com recorte temporal que abrange desde os anos 2000 ao ano de 2025, juntamente com uma revisão de literatura. A partir disso, demonstra-se que o discurso da responsabilidade fiscal funciona como uma cortina de fumaça da transferência de renda do fundo público para a elite financeira rentista usurária, e que essa dinâmica captura o Estado, criando barreiras para a efetivação dos direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988.

Palavras-chave: orçamento público; responsabilidade fiscal; transferência de renda; fundo público; elite financeira rentista usurária.

Introdução

O discurso da responsabilidade fiscal ganhou um certo destaque no final do século XX e início do século XXI, mais precisamente no ano 2000 com a Lei Complementar nº 101/2000 (a Lei de Responsabilidade Fiscal/LRF)[2]. Nesse período, a conjuntura da economia brasileira enquadrava-se em um cenário de pós-Plano Real e sua respectiva estabilização monetária posterior à crise dos anos 1980, inspirado na idealização de planos internacionais como o caso do *Fiscal Responsibility Act*[3] de 1994 da Nova Zelândia e em decorrência da reforma administrativa institucionalizada através da

[1] Estudante de Economia da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

[2] A Lei de Responsabilidade Fiscal constitui normas para o equilíbrio das finanças públicas tanto da União quanto dos Estados e Municípios, com o objetivo de que estes entes públicos não gastem mais do que arrecadam. Estabelecendo parâmetros para as despesas, impondo sanções quando os limites estabelecidos são ultrapassados e impõe a identificação de fonte de recursos para cada despesa. O texto da lei encontra-se disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm.

[3] Consiste em uma legislação que estabelece regras para o Governo Central gerenciar as finanças públicas da Nova Zelândia, encontra-se disponível em: https://www.nzlii.org/nz/legis/hist_act/fra19941994n17270.pdf.

Emenda Constitucional nº 19/1998[4], o governo brasileiro busca mecanismos para uma nova gestão fiscal.

Como caminho para a atualização dos dispositivos de gerenciamento do âmbito fiscal do orçamento, surge o Projeto de Lei da LRF e como aponta Afonso (2016) foi bem recebido no Congresso Nacional tanto que foi aprovado em apenas 9 meses na Câmara[5]. Embora o processo jurídico da aprovação da LRF seja importante, é um aspecto que foge do escopo desta pesquisa, para elucidar a compreensão do discurso da responsabilidade fiscal é necessário voltar-se para os Estudos Discursivos Foucaultianos[6] que compreende o discurso como uma construção a partir das práticas sociais, culturais e políticas que produzem saber, verdade e sujeitos, isto é, como aponta Krüger (2025): "o discurso não é reflexo da realidade, e sim parte ativa na sua construção, articulando poder e saber em contextos históricos e sociais específicos."

Nessa perspectiva, o presente trabalho avalia que o discurso da responsabilidade fiscal se caracteriza como uma prática social de grande relevância na história econômica da sociedade brasileira à medida que ampara e, principalmente, legitima a ideologia neoliberal no decorrer da elaboração e execução do orçamento público federal. Isso porque, a responsabilidade fiscal é colocada como um imperativo universal para as políticas econômicas sendo amplamente defendida pela mídia hegemônica brasileira e como analisa Krüger (2025), esse fato cria (uma rede interdiscursiva que constrói a 'responsabilidade fiscal' como uma verdade técnica inquestionável). Sendo assim, o discurso da responsabilidade fiscal funciona como uma cortina de fumaça para as disputas de interesse envolvidas na elaboração do orçamento público e, consequentemente para a "drenagem" do fundo público pela elite financeira rentista.

Primeiramente, para compreender o impacto do discurso da responsabilidade fiscal no orçamento público federal é preciso retornar ao contexto histórico da elaboração da Carta Constitucional brasileira: o processo da redemocratização. A redemocratização

[4] O texto da emenda: "Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências." Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-normaatualizada-pl.pdf.

[5] Para saber mais do processo jurídico da elaboração e aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal acesse: https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2610/pdf.

[6] Para uma introdução aos Estudos sugiro a leitura da aula inaugural de Foucault no Collège de France, disponível em: https://projetophronesis.wordpress.com/wp-content/uploads/2009/08/foucault-michel-a-ordem-do-discurso-aula-inaugural-no-college-de-france.pdf.

brasileira foi iniciada no governo Geisel (1974-1979) através de uma abertura política lenta e gradual caracterizada pela revogação do AI-5[7], pelo fim do bipartidarismo e pela Lei da Anistia de 1979. Ademais, o cenário de mobilização popular em busca das eleições diretas por meio das manifestações "Diretas Já" e pelo fim da ditadura civil-militar, representa as bases para o início de um novo pacto social brasileiro orientado pela busca de direitos democráticos. Nessa conjuntura, o ano de 1988 é um marco divisor na história brasileira uma vez que por meio da promulgação da Constituição Federal de 1988 restabelece direitos fundamentais dos cidadãos brasileiros, estruturando, ao menos formalmente, uma relação Estado-sociedade mais justa e solidária[8].

Embora o novo pacto social formalizado pela Carta Constitucional preveja o fortalecimento da democracia e o estabelecimento de direitos sociais progressistas, Brettas (2020) aponta que a Constituição de 1988 é uma representação dos conflitos de classe no decorrer da redemocratização brasileira e apesar de não trazer mudanças estruturais do capitalismo dependente, permitiu a construção de novas maneiras de distribuir os recursos do fundo público. Sendo assim, a distribuição de renda e riqueza do Brasil passa a ser realizada a partir das leis orçamentárias[9]: Plano Plurianual (PPA)[10], Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)[11] e Lei Orçamentária Anual (LOA)[12], é por meio destas três leis que o Estado Brasileiro planeja o orçamento e executa as políticas públicas.

O orçamento público é um instrumento fundamental para a implementação do plano de governo do Estado, assim como na execução de políticas públicas, a elaboração

[7] Como analisa Motta (2018), o AI-5 consiste no Ato Institucional que legaliza poderes ilimitados ao "presidente da República" e aumenta de forma contundente a violência repressiva praticada pelo aparelho estatal.
[8] Como é possível observar no discurso de Ulysses Guimarães durante a promulgação da Constituição: "A sociedade foi Rubens Paiva, não os facínoras que o mataram (1988, p. 08)."
[9] "Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais (BRASIL, 1988, art. 165)."
[10] "Art. 165. [...] §1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (BRASIL, 1988, art. 165)."
[11] "Art. 165. [...] §2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 1988, art. 165)."
[12] "Art. 165. [...] §5º A lei orçamentária anual compreenderá: I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público; II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público (BRASIL, 1988, art. 165)."

deste instrumento perpassa por diferentes disputas de poder intrínsecas à sociedade capitalista e neoliberal, tornando-se mais latentes em um país da periferia do capital e dependente dos países centrais, como o caso Brasileiro. Nesse sentido, este artigo busca explorar e compreender as relações de poder exercidas pelo sistema financeiro na composição do orçamento público federal brasileiro – com destaque para o discurso da responsabilidade fiscal – e como tais relações interferem na efetivação dos direitos sociais previstos em lei, ou seja, na Constituição Federal de 1988, à medida que "drenam" uma parcela significativa do orçamento para a elite financeira.

Metodologia

O presente trabalho caracteriza-se como um estudo bibliográfico, de natureza qualitativa e descritiva. Primeiramente, foi realizada uma revisão de literatura por meio de artigos na base de dados Scielo e Google Acadêmico e de uma bibliografia recente pertinente ao tema de pesquisa. Ademais, a coleta dos dados utilizados foi feita através tanto do Sistema Gerenciador de Séries Temporais (SGS) do Banco Central do Brasil com a série "432 - Taxa de juros - Meta Selic definida pelo Copom - % a.a.", quanto do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP) com os filtros de "função", "subfunção" e "grupo de despesa". O recorte temporal estabelecido compreende o período de 2000 a 2025, permitindo uma análise histórica que abrange desde a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)[13] até os desdobramentos recentes do Novo Arcabouço Fiscal (NAF)[14]. Optou-se pela análise das despesas pagas, por representarem o desembolso efetivo do Tesouro Nacional, evitando distorções causadas por restos a pagar ou dotações não executadas.

Nesse cenário, a escolha dessa abordagem justifica-se pela necessidade de compreender a dinâmica do orçamento público não apenas como uma peça contábil administrativa, mas como uma expressão das contradições de classe e da correlação de forças políticas no Estado brasileiro. Assim, a análise parte da economia política para investigar como as normas jurídicas de responsabilidade fiscal operam a mediação entre a arrecadação tributária e a valorização do capital financeiro, impactando na efetivação dos direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988.

[13] Lei institucionalizada a partir da Lei Complementar nº101, de 04 de maio de 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm.
[14] Lei institucionalizada a partir da Lei Complementar nº200, de 30 de agosto de 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp200.htm.

A Constituição entre o novo pacto social e o orçamento

A relação Estado-sociedade a partir do ano de 1988 passa a ser regida pela Constituição Federal de 1988 (“Constituição Cidadã”), refletindo um novo pacto social pós ditadura civil-militar. Historicamente, a Carta Constitucional buscou romper com o autoritarismo, estabelecendo a dignidade da pessoa humana como pilar central e universalizando o acesso a direitos fundamentais, como saúde, educação e previdência social. Sendo assim, a figura do Estado assume um compromisso social de extrema importância e transforma-se em um Estado de bem-estar social, isto é, como afirmam Santos e Acosta (2026, p. 11) “O Estado de bem-estar social, em linhas gerais, se traduz na responsabilidade estatal no sentido de garantir o bem-estar básico dos cidadãos, tendo em consideração, todavia, que não pode ser compreendido somente em termos de direitos e garantias.”. Portanto, a principal função do Governo brasileiro passa a ser a redução das desigualdades sociais que permeiam a história da sociedade brasileira onde a cidadania deixa de ser uma concessão para se tornar um direito garantido, ao menos no papel.

Entretanto, para que esse novo pacto social se materialize no cotidiano do cidadão é preciso direcionar políticas públicas para a universalização dos direitos sociais e para proteção social. Seguindo essa lógica, para compreender os aspectos que caracterizam o Estado de proteção social, em primeiro lugar é importante compreender o que se entende como proteção social e porque ela é necessária na história econômica brasileira. Nesse sentido, a proteção social pode ser definida a partir de diferentes óticas e análises, para esta pesquisa define-se como proteção social o conjunto de ações planejadas pelo governo destinadas aos cidadãos que se encontram em situação de vulnerabilidade social, com o objetivo de reduzir as desigualdades e garantir o acesso aos direitos básicos previstos na Constituição Federal.

A Constituição Federal de 1988 é conhecida como a “Constituição Cidadã”, isso porque não só representa um marco na história da redemocratização brasileira, como também assegura o exercício dos direitos sociais e individuais da população brasileira, como é possível observar no seguinte artigo:

> “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (Brasil, 1988, art. 6º).

Estruturar políticas públicas com o objetivo de reduzir a vulnerabilidade social de grupos em situação de risco social, através de programas de governo que garantam o acesso aos direitos sociais previstos no Artigo 6º da Constituição, é uma forma de atuação do Estado de proteção social. Diferentemente da proteção social, o Estado de bem-estar social possui um caráter universalista à medida que tem como objetivo a universalização dos direitos básicos como educação, saúde e previdência. Apesar de apresentarem essa pequena distinção técnica, as ações do Estado de proteção social e do Estado de bem-estar social compõem uma relação Estado-Sociedade mais solidária e preocupada com a justiça social.

Para tanto, a Constituição estabelece um novo modelo de planejamento orçamentário, pautado em três peças orçamentárias[15] distintas e com funções complementares caracterizadas da seguinte forma: em primeiro lugar é elaborado a cada quatro anos o Plano Plurianual (PPA), uma peça que propõe metas e objetivos relacionadas ao programa de governo, em seguida é feita a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), lei elaborada anualmente que estabelece um conjunto de regras para a preparação da Lei Orçamentária Anual (LOA) que consiste na lei que prevê as receitas e fixa as despesas, planejando anualmente a origem dos recursos e o quanto será direcionado para cada área.

O novo pacto social sob ameaça da ideologia neoliberal

O pacto social estabelecido na Constituição de 1988 sofre constantes ameaças com o projeto neoliberal, isso porque o neoliberalismo na economia brasileira mudou a forma de elaboração e implementação das políticas públicas, como afirma Brettas (2020). Seguindo esse argumento, é necessário compreender a contribuição da lógica neoliberal para a vulgarização do contorno fiscal do orçamento, isto é, da previsão de receitas e da fixação de despesas. Ademais, Brettas (2020) compreende que na elaboração do orçamento público, a estruturação das receitas públicas perpassa pela análise técnica, já no que tange as despesas públicas a decisão política se sobrepõe. Sendo assim, o planejamento e a implementação de políticas sociais resultam das disputas políticas pelo orçamento público. Nesse contexto, Paulani (2006, p. 88) aponta que "o discurso neoliberal no Brasil começou a se afirmar e fincar raízes nas eleições presidenciais de

[15] Para saber mais sobre o processo de elaboração e execução do orçamento público leia o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP): 11. ed. Disponível em: https://thot-arquivos.tesouro.gov.br/publicacao/51045.

1989", enquanto Rodrigues (2022) afirma que a atuação da Secretaria de Controle sobre as Empresas Estatais (SEST) ao instrumentalizar as empresas estatais através de políticas macroeconômicas, representa o início do neoliberalismo brasileiro anterior ao Consenso de Washington no ano de 1989.

O Consenso de Washington retrata a imposição das diretrizes econômicas[16] elaboradas por John Williamson[17] no ano de 1990 aos países em desenvolvimento que se encontravam em situação de crise econômica[18], em outras palavras o consenso é nada mais nada menos do que uma visão neoliberal das dificuldades econômicas dos países da América Latina. Sob essa perspectiva, Rodrigues (2022) afirma que:

> "Apresentado como fórmula de modernização, o modelo de economia de mercado preconizado no Consenso de Washington constitui, na realidade, uma receita de regressão a um padrão econômico pré-industrial caracterizado por empresas de pequeno porte e fornecedoras de produtos mais ou menos homogêneos. O modelo é o proposto por Adam Smith e referendado com ligeiros retoques por David Ricardo faz dois séculos" (Rodrigues, 2022, p. 18).

De fato, os retrocessos advindos da implementação das políticas neoliberais caracterizam um novo paradigma na relação Estado-sociedade, o Estado passa a legitimar os mecanismos de dominação de classe e à medida em que o discurso neoliberal ganha força nas mídias sociais o cidadão brasileiro passa a compreender a atuação do Estado no âmbito do bem-estar social e da proteção social como uma ameaça às suas liberdades individuais. Esse cenário é terreno fértil para o ideário de ser empresário de si mesmo, de virar investidor da bolsa de valores para ganhar o primeiro milhão e viver de renda de

[16] As principais áreas de objeto do Consenso, como aponta Batista (1994, p. 18): 1. Disciplina Fiscal, 2. Priorização dos gastos públicos, 3. Reforma Tributária, 4. Liberalização Financeira, 5. Regime Cambial, 6. Liberalização Comercial, 7. Investimento Direto Estrangeiro, 8. Privatização, 9. Desregulação e 10. Propriedade Intelectual. Esse conjunto de medidas compõe a arquitetura da visão neoliberal dos problemas econômicos dos países latino-americanos, embora seja apontada como a solução dos problemas, essa arquitetura converge para duas finalidades: o desgaste do conceito de Nação ao reduzir a atuação social do Estado e a liberalização financeira em seu ápice ao permitir a alta mobilidade de capitais de risco e a máxima importação de bens e serviços.

[17] As diretrizes econômicas elaboradas por Williamson podem ser encontradas no texto "What Washington Means by Policy Reform", disponível em: https://proglocode.unam.mx/files/williamson_j._2002.what_washington_means_by_policy_reform.pp_1-20.pdf.

[18] Esse quadro de crise econômica apresentou-se em decorrência da crise da dívida externa, que afetou, sobretudo, os países latino-americanos, culminando na chamada "década perdida" nos anos 1980. Nesse contexto, os EUA permitiram a reestruturação das dívidas desses países por meio do Plano Brady (1989), entretanto, um fator condicionante para a adesão a esse plano era a implementação das medidas liberalizantes previstas no Consenso de Washington.

ativos financeiros. Com isso, é possível observar que a ideologia exerce um papel crucial na defesa do Estado neoliberal, visto que, como afirma Chauí (2025),

> "A ideologia consiste precisamente na transformação das ideias da classe dominante em ideias dominantes para a sociedade como um todo, de modo que a classe que domina no plano material (econômico, social e político) também domina no plano espiritual (das ideias)" (Chauí, 2025, p. 88).

Embora frequentemente associado à uma redução da atuação do Estado na economia, o neoliberalismo não defende uma proposta de Estado mínimo, muito pelo contrário, o projeto neoliberal atua na defesa de um Estado reconfigurado atendendo de forma prioritária os interesses do capital financeiro, isto é, da classe rentista usurária. Assim, como afirma Brettas (2020):

> "O Estado segue fundamental para garantir as condições de acumulação capitalista, por meio do fundo público, e indispensável para criar um ambiente de legalidade para as diversificadas formas de superexploração da força de trabalho" (Brettas, 2020, p. 36).

A partir dessa afirmação, observa-se um ponto crucial no que tange à nossa cortina de fumaça, que consiste no Estado atuando na legalização da "drenagem" do fundo público. Em um primeiro momento, para compreender a legalização dessa dinâmica é preciso relembrar a adesão ao Tripé Macroeconômico na economia brasileira no ano de 1999 durante o mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, composto por metas de inflação, câmbio flutuante[19] e metas fiscais (superávit primário)[20], o tripé tem por consequência a "trindade perversa", ou seja, a economia fica na encruzilhada das altas taxas de juros, valorização da taxa de câmbio real e um crescimento econômico baixo, como analisa Nassif (2015).

[19] A adoção do câmbio flutuante representa a última etapa do projeto de liberalização da economia brasileira, isto é, o câmbio flutuante permite uma mobilidade de capitais irrestrita, seja para entrada ou saída, sacramentando a desregulamentação financeira. Em decorrência dessa medida, o planejamento e a condução de políticas macroeconômicas são impactados negativamente, visto que, e entrada e saída de capitais é facilitada pela desregulamentação, afetando a previsibilidade do cenário macroeconômico.

[20] Nesse contexto de adesão ao Tripé Macroeconômico, o governo de FHC institui como pilar central a estabilização econômica pós implementação do Plano Real, por meio de medidas de austeridade fiscal justificadas pelo discurso de controle da dívida, da inflação e de redução do déficit público. Entretanto, no plano econômico o programa de governo liberalizante de FHC mostrou-se contraditório à medida em que, como analisa Barbosa (2020), a relação dívida/PIB saiu do patamar de 20% no primeiro mandato para o patamar de quase 60% no final do segundo mandato. Os gráficos para análise da relação dívida líquida/PIB com dados do IPEADATA estão disponíveis em: https://blogdoibre.fgv.br/posts/relembrando-evolucao-recente-da-divida-liquida.

Além das características do tripé, outro ponto crucial para compreender a legalização da captura do Estado é a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), institucionalizada por meio da Lei Complementar nº101/2000[21], a LRF estabelece novos parâmetros para as despesas públicas dos Estados brasileiros ao incluir as metas primárias na Lei de Diretrizes Orçamentárias, isto é, a partir da LRF o orçamento apresenta uma determinada meta fiscal sem contabilizar os pagamentos de juros e encargos da dívida, por isso primária, o resultado primário é simplesmente o cálculo da diferença entre as receitas primárias (tributos e impostos) e as despesas primárias (gastos com pessoal e encargos sociais, investimentos e serviços).

À vista do tripé macroeconômico e da LRF, é preciso abordar um fenômeno econômico que passou a ditar a condução de uma grande parte das políticas econômicas no mundo todo, a financeirização. O processo de financeirização começa a se destacar na década de 1990, momento em que o movimento de liberalização comercial e financeira sustentado por instituições internacionais como o Banco Mundial e o FMI torna-se habitual na maior parte dos países, como analisa Bruno (2024). Nesse sentido, Bruno (2024) aponta que a materialização dos mecanismos da financeirização consiste na penetração da lógica não financeira em espaços de valoração mercantil não-financeira.

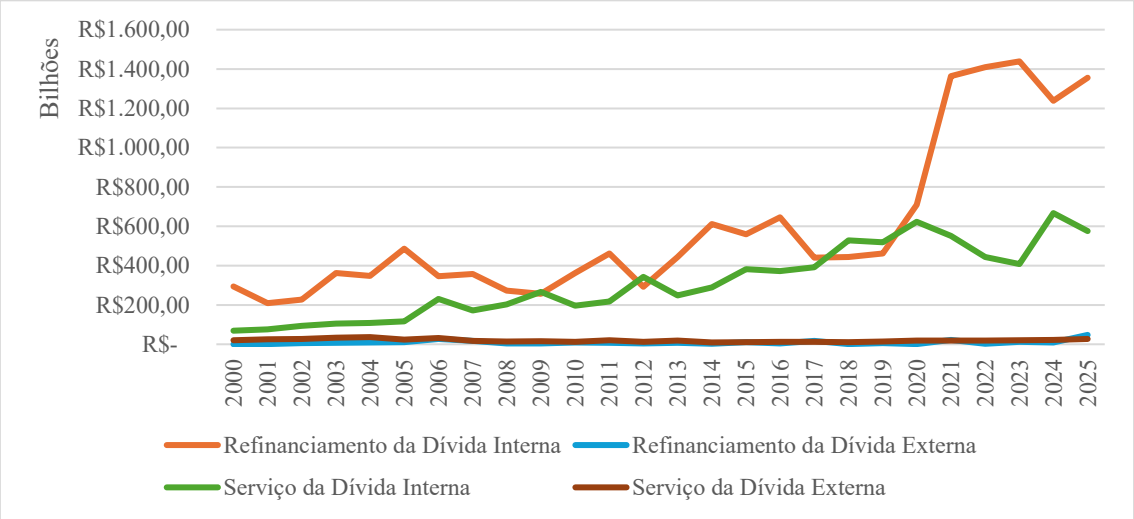
Nesse cenário, é válido ressaltar a peculiaridade da economia brasileira no processo de financeirização, visto que, contribui para a manutenção do discurso da responsabilidade fiscal. Conforme Bruno et al. (2009, p. 731), "a financeirização na economia brasileira é também muito peculiar, desenvolvendo-se sobre a base da renda de juros e tendo como eixo o endividamento público interno", diferentemente das economias desenvolvidas na qual a financeirização baseia-se no endividamento privado com taxas de juros reduzidas, uma vez que é "o mercado de capitais o locus da revalorização rentista". Seguindo a mesma lógica, Brettas (2020) afirma:

> "No Brasil, a particularidade é que este impulso às finanças foi conduzido por meio do Estado via fundo público, dado que nosso mercado de capitais não é robusto o suficiente para sustentar este fluxo. Daí a importância do crescimento exponencial da dívida pública e de um conjunto de alterações na gestão dos recursos para permitir o direcionamento de volumosos montantes para o capital portador de juros" (Brettas, 2020, pág. 22).

[21] O texto completo da lei encontra-se disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm.

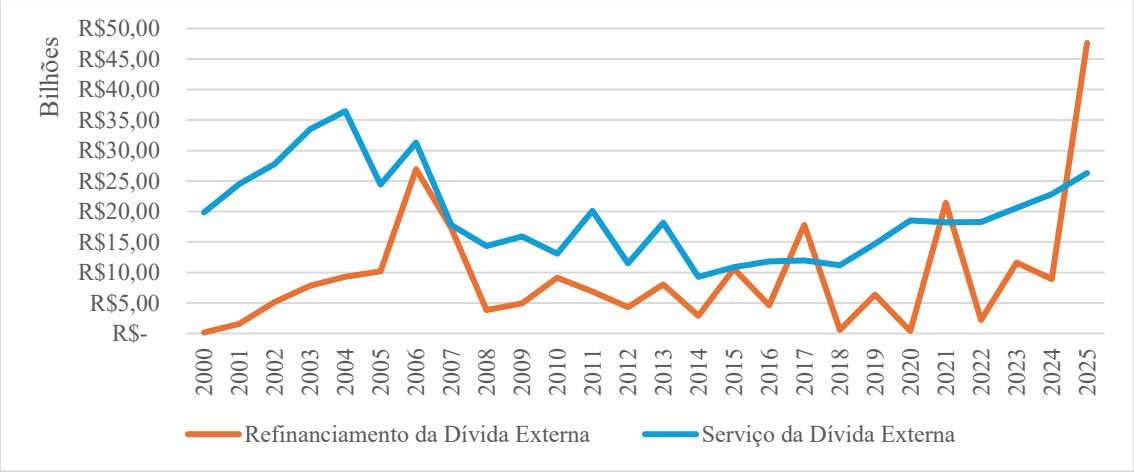
Com isso, é possível observar esse fenômeno analisando tanto por Bruno et al. (2009) quanto por Brettas (2020) nos gráficos abaixo:

Gráfico 1 – Comparativo da despesa pública com a dívida interna e externa no Brasil



Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do SIOP

Gráfico 2 – Despesa pública com a dívida externa no Brasil[22]



Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do SIOP

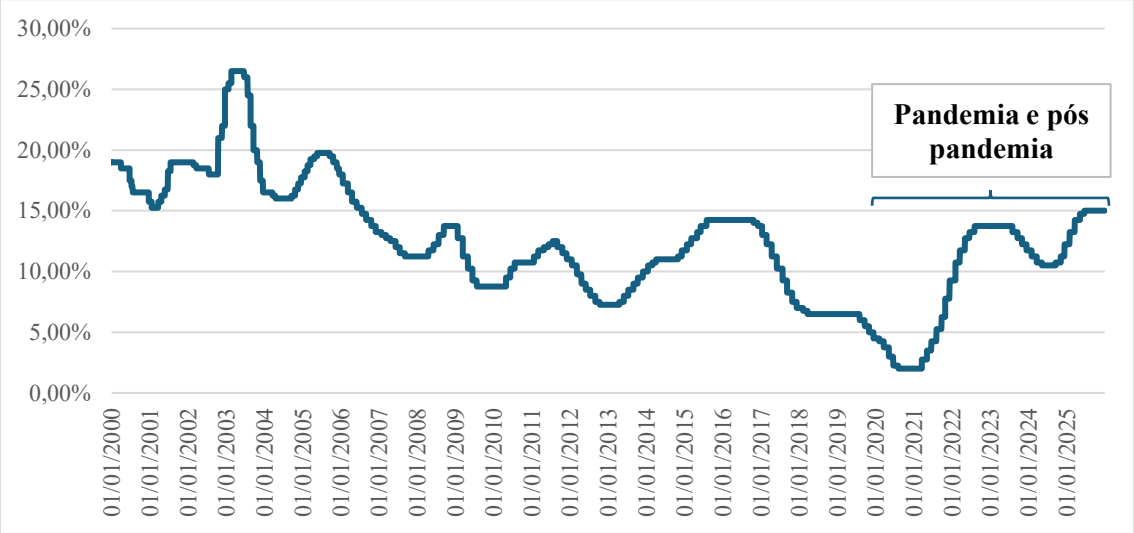
Com base nos gráficos apresentados, observa-se que na composição do orçamento público federal as despesas com a subfunção da dívida interna mostram-se em um nível bem superior em relação às despesas com a subfunção da dívida externa, principalmente

[22] É válido mencionar que a trajetória da dívida externa brasileira é influenciada pela taxa de câmbio, por isso essa volatilidade apresentada no gráfico, com destaque para o período da pandemia no qual a taxa de câmbio saiu de 4,00 R$/US$ e atingiu o valor de 5,88 R$/US$. Para visualizar a série histórica de 2016 a 2025 da taxa de câmbio nominal acesse: https://www.bcb.gov.br/estatisticas/detalhamentoGrafico/graficosestatisticas/cambio.

no período pós pandemia. Isso não só porque, após o período da pandemia a economia brasileira, em decorrência dos esforços fiscais do Estado, passou a operar com a taxa Selic[23] a patamares mais elevados como é possível observar no gráfico 3, como também o fato dessa taxa ter se tornado o principal instrumento de condução e coordenação da política monetária praticada pelo Banco Central.

Todavia, é válido ressaltar que a taxa Selic em alta é um vetor da acumulação rentista, porém não é apenas o único fator que explica a dinâmica de aumento das despesas com a dívida interna. Além disso, na gestão de Paulo Guedes no Ministério da Fazenda nos anos de 2019 a 2022 e, anteriormente, no governo de Michel Temer nos anos de 2016 a 2018, a austeridade fiscal e o desmonte do Estado de bem-estar social ficam mais evidentes. Isso em decorrência da institucionalização de um novo regime fiscal no ano de 2016, mais conhecido como "Teto de Gastos"[24], impactando a gestão fiscal uma vez que limitou o crescimento da despesa primária[25] do governo ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) acumulado em 12 meses.

Gráfico 3 – Meta da Taxa Selic (% a.a.) definida pelo COPOM



[23] É a principal taxa de juros da economia brasileira, sendo a taxa básica de juros que influencia outras taxas do país, como a de financiamento e empréstimos. Para saber mais sobre a Taxa Selic acesse o site do Banco Central em https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/taxaselic.

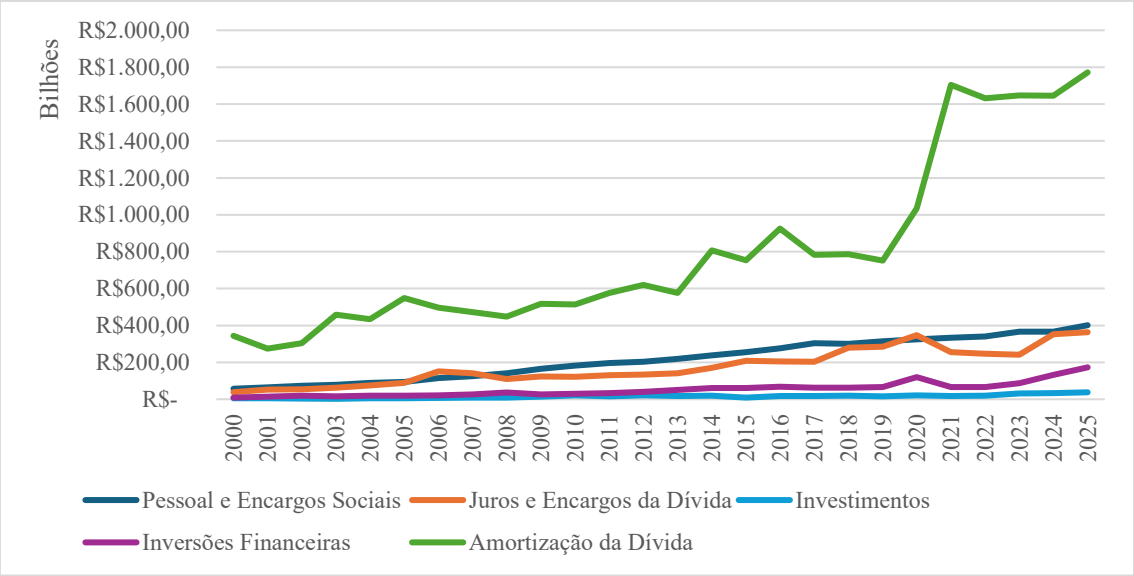
[24] Regime Fiscal institucionalizado a partir da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Além disso, no ano de 2023 foi substituído pelo Novo Arcabouço Fiscal, alterando a regra de crescimento de despesas para um limite de 2,5% ao ano acima da inflação e vinculando ao crescimento da receita primária.

[25] Caracterizam-se como despesa primária as despesas com serviços públicos, pessoal e previdência, com exceção de juros e encargos da dívida.

Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do Sistema Gerenciador de Séries Temporais (SGS) do Banco Central do Brasil

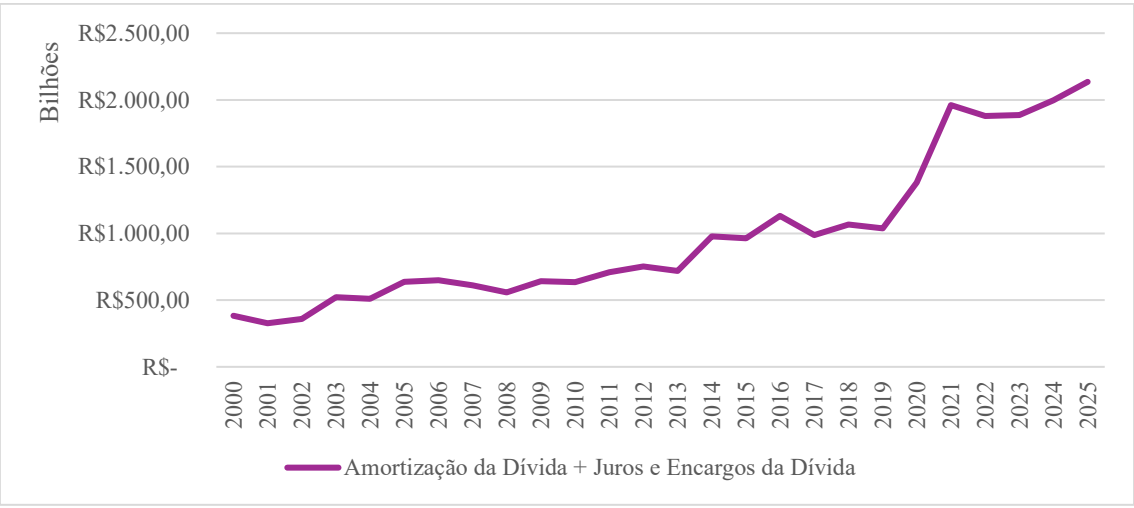
Em relação ao grupo de despesa, observa-se que uma maior parcela do orçamento é direcionada para o pagamento de amortizações da dívida e juros e encargos da dívida, como pode ser analisado nos gráficos abaixo:

Gráfico 4 – Composição do Grupo de Despesa no Orçamento



Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do SIOP

Gráfico 5 – Série do crescimento da despesa com a dívida pública



Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do SIOP

Com base nos dados apresentados é notório a disparidade de gastos com os encargos da dívida em relação aos grupos de despesa direcionados para a execução de políticas

públicas que garantem o acesso da população aos direitos sociais. Veja que a amortização da dívida (linha verde do gráfico 4) destaca-se como o maior gasto, apresentando um crescimento exponencial a partir de 2019 e atingindo quase R$ 1,8 trilhão ao final do período. Em contraste, categorias como pessoal e encargos sociais e juros da dívida mostram um crescimento mais linear e moderado, enquanto os investimentos (linha azul claro do gráfico 4) permanecem estagnados em patamares mínimos, próximos à linha de base durante todo o recorte temporal analisado.

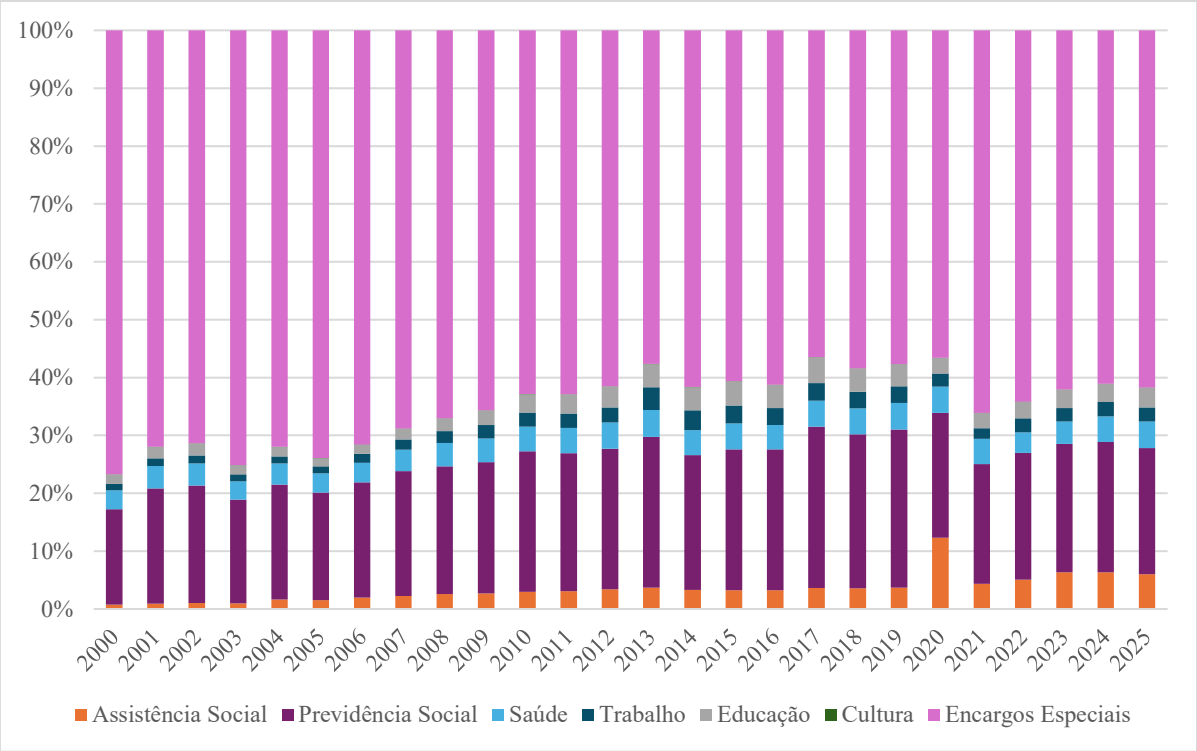
Já o gráfico 5 evidencia o crescimento do endividamento público, isto é, o pagamento de juros para os detentores de títulos da dívida pública. Nesse gráfico, observa-se uma trajetória de crescimento constante com uma aceleração brusca após 2020, quando o montante salta de aproximadamente R$ 1 trilhão para patamares superiores a R$ 2 trilhões em 2025. Essa visualização reforça não só os impactos da pandemia na economia brasileira, como também a teoria de que os encargos financeiros consomem uma parcela cada vez mais dominante do orçamento, limitando o espaço fiscal para políticas públicas e investimentos sociais e produtivos.

Como analisado anteriormente, o projeto neoliberal retrata a reconfiguração do Estado para atender as demandas da classe financeira em detrimento da classe trabalhadora brasileira para isso, uma das políticas características desse projeto é a austeridade fiscal. Segundo Toschi e Mendes (2024):

> "A austeridade fiscal vem se constituindo em política permanente com a função de garantir a continuidade da extração de mais-valor, auxiliando na reposição dos lucros dos setores dominantes frente ao cenário conturbado da crise" (Toschi e Mendes, 2024, p. 02).

Ou seja, a questão fiscal adquire principalidade no cenário de crise do capitalismo e com isso, os direitos sociais previstos na Constituição Federal sofrem constantes ameaças uma vez que perdem a prioridade no orçamento público federal. Para compreender o descaso com os direitos sociais observe o gráfico abaixo:

Gráfico 6 – Composição do Orçamento Federal por função



Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do SIOP

Como é possível observar, a função de Encargos Especiais absorve mais da metade do orçamento e funções como cultura e assistência social não chegam nem a 5% do orçamento, com exceção do ano de 2020 no qual as despesas com assistência social aumentaram em decorrência da pandemia de covid-19.

Infere-se, portanto, que o pacto social estabelecido pela Constituição de 1988 é ameaçado pela agenda neoliberal imposta por meio do Consenso de Washington e materializada pelo processo de financeirização, assim como pelas medidas de austeridade fiscal. Além disso, observa-se o aumento do endividamento interno, o que não representa um alto risco para o não pagamento dessas dívidas uma vez que a dívida é feita em moeda nacional e o Estado brasileiro possui soberania na emissão monetária, todavia, retrata a peculiaridade da financeirização brasileira como demonstrado anteriormente e a "drenagem" do fundo público pela elite rentista à medida que o dinheiro direcionado para as funções dos direitos sociais como saúde e educação são cada vez mais limitados para o cumprimento apenas do mínimo constitucional através de regimes fiscais que sufocam os investimentos em áreas essências, como por exemplo o Teto de Gastos e o Novo Arcabouço Fiscal.

Conclusão

Por fim, esta pesquisa analisa que o discurso da responsabilidade fiscal é utilizado não só para mascarar a transferência de renda e riqueza da economia brasileira para o setor financeiro, como também para não admitir o esgotamento do projeto neoliberal e de todos os seus fragmentos como a austeridade fiscal, a política fiscal restritiva, a atuação do Banco Central voltada única e exclusivamente para a estabilidade de preços, entre outros.

No caso brasileiro, observa-se que o regime fiscal sustentável, implementado através do Novo Arcabouço Fiscal falha no equilíbrio da responsabilidade social e fiscal à medida que prioriza a responsabilidade fiscal, prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal, e suas metas de superávit primário, o Estado passou a aprofundar as desigualdades socioeconômicas para atender aos interesses do setor rentista. Nesse viés, esse modelo econômico de gerir as contas públicas, "drena" o orçamento público, submetendo o cumprimento dos direitos sociais à lógica da austeridade fiscal, da mesma forma que a hegemonia do discurso neoliberal promove um discurso ideológico contra o bem-estar social, utilizando a retórica de que é necessário reduzir a carga tributária sobre os mais ricos para a economia crescer.

Sob a lógica da austeridade fiscal, o Banco Central brasileiro mantém a atuação com uma política monetária contracionista pautada na tese das expectativas de inflação desancoradas e com isso, o setor produtivo é penalizado juntamente com a classe trabalhadora. Assim, a economia entra em um ciclo de baixo crescimento e a coadunação entre austeridade fiscal e aperto monetário funciona como um vetor da financeirização, auxiliando a captura do Estado pelo setor financeiro. Sendo assim, o conflito distributivo de renda e riqueza é acirrado devido a "drenagem" de parcelas cada vez mais crescentes do PIB para o rentismo, em detrimento de investimentos no setor produtivo e em áreas sociais, fatores cruciais para o desenvolvimento socioeconômico.

Portanto, o rentismo usurário brasileiro analisado por Bruno (2021) e Bruno e Caffe (2017) é caracterizado por um regime fiscal que funciona como uma barreira ao impedir o rompimento com o padrão de subdesenvolvimento, solidificando as bases para um modelo econômico estruturalmente baseado na dívida pública e contrário à transformação econômica.

Referências:

AFONSO, José Roberto R. Uma história da lei brasileira de responsabilidade fiscal. Direito Público, Porto Alegre, Edição Especial, p. 126-154, 2016. Disponível em: https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2610/pdf. Acesso em: 13 mar. 2026.

BARBOSA, Nelson. Relembrando a evolução recente da dívida líquida. Blog do IBRE, 23 out. 2020. Disponível em: https://blogdoibre.fgv.br/posts/relembrando-evolucao-recente-da-divida-liquida. Acesso em: 11 mar. 2026

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Quatro tetos e um funeral: o novo arcabouço/regra fiscal e o projeto social-liberal do ministro Haddad. Campinas: Instituto de Economia, Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica (CECON), Nota do Cecon, n. 21, abr. 2023. Disponível em: https://www.economia.unicamp.br/noticias/quatro-tetos-e-um-funeral-o-novo-arcaboucoregra-fiscal-e-o-projeto-social-liberal-do-ministro-haddad. Acesso em: 8 out. 2025.

BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. São Paulo: [s. n.], 1994. Disponível em: https://professor.pucgoias.edu.br/sitedocente/admin/arquivosUpload/17973/material/Consenso%20de%20Washington.pdf. Acesso em: 17 fev. 2026.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Discurso proferido na sessão de 5 de outubro de 1988. Orador: Ulysses Guimarães. Brasília: Câmara dos Deputados, Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação, 1988. Publicado no Diário da Assembleia Nacional Constituinte, 5 out. 1988, p. 14380-14382. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/constituinte-1987-1988/pdf/Ulysses%20Guimaraes%20-%20DISCURSO%20%20REVISADO.pdf. Acesso em: 17 fev. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/constituicao1988. Acesso em: 02 fev. 2026.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes

políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, [1998]. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-normaatualizada-pl.pdf. Acesso em: 13 mar. 2026.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 11 mar. 2026.

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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 20 set. 2025.

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, no âmbito da União. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp200.htm. Acesso em: 11 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP): 11. ed. Válido a partir do exercício de 2025. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2024. Disponível em: https://thot-arquivos.tesouro.gov.br/publicacao/51045. Acesso em: 20 fev. 2026.

BRETTAS, Tatiana. Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil. [S. l.]: Consequência, 2020.

BRUNO, Miguel. Financeirização, neoliberalismo e captura do Estado: uma tríade antidesenvolvimento do Brasil. Monitor Mercantil, Rio de Janeiro, 10 jul. 2024. Opinião. Disponível em: https://monitormercantil.com.br/financeirizacao-neoliberalismo-e-captura-do-estado-uma-triade-antidesenvolvimento-do-brasil/. Acesso em: 08 out. 2025.

BRUNO, Miguel; CAFFE, Ricardo. Estado e financeirização no Brasil: interdependências macroeconômicas e limites estruturais ao desenvolvimento. Economia

e Sociedade, Campinas, v. 26, número especial, p. 1025-1062, dez. 2017. Disponível em: https://www.eco.unicamp.br/publicacoes/revistas/economia-e-sociedade/vol-26-numero-especial-dez-2017/estado-e-financeirizacao-no-brasil-interdependencias-macroeconomicas-e-limites-estruturais-ao-desenvolvimento. Acesso em: 08 out. 2025.

BRUNO, Miguel A. P. *et al*. Finance-led growth regime no Brasil: estatuto teórico, evidências empíricas e consequências macroeconômicas. [S. l.: s. n.], 2009. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2577. Acesso em: 24 fev. 2026.

CHAUÍ, Marilena de Souza. Ideologia: uma introdução. São Paulo: Boitempo, 2025.

FOUCAULT, Michel. A ordem do discurso: aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970. Tradução: Laura Fraga de Almeida Sampaio. 5. ed. São Paulo: Edições Loyola, 1999. Disponível em: https://projetophronesis.wordpress.com/wp-content/uploads/2009/08/foucault-michel-a-ordem-do-discurso-aula-inaugural-no-college-de-france.pdf. Acesso em: 13 mar. 2026.

KRÜGER, Pedro. Verdades econômicas(?): discursos jornalísticos sobre responsabilidade fiscal no Brasil. 2025. 110 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Jornalismo) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2025. Disponível em: https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/46142/2/VerdadesEconomicasDiscurso.pdf. Acesso em: 16 mar. 2026.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. Sobre as origens e motivações do Ato Institucional 5. Revista Brasileira de História, São Paulo, v. 28, n. 56, p. 209-236, dez. 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbh/a/jZh4sttTXLWN5KJMWXJNQzt/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 17 fev. 2026.

NASSIF, André. As armadilhas do tripé da política macroeconômica brasileira. Revista de Economia Política, v. 35, n. 3, p. 426–443, 2015. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rep/a/YCjp9wX6hgTV4NkhnYGrtbm/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 21 fev. 2026.

NEW ZEALAND. [Statutes]. Fiscal Responsibility Act 1994: Act no. 17 of 1994. Wellington: Government of New Zealand, 1994. Disponível em: fra19941994n17270.pdf. Acesso em: 13 mar. 2026.

PAULANI, Leda Maria. O projeto neoliberal para a sociedade brasileira: sua dinâmica e seus impasses. *In*: LIMA, J. C. F.; NEVES, L. M. W. (org.). Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2006. p. 67-107. Disponível em: https://doi.org/10.7476/9788575416129.0004. Acesso em: 20 fev. 2026.

RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes. A gênese do neoliberalismo no Brasil: uma análise dos ajustes da SEST. Economia e Sociedade, Campinas, v. 31, n. 3, p. 535-561, set./dez. 2022. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ecos/a/cR8DLhhhLHJY4qJZT6fPMTL/?format=html&lang=pt. Acesso em: 20 fev. 2026.

SANTOS, Geandro de Souza Alves dos; ACOSTA, Daniela Caldas. O Estado do Bem-Estar social: fundamentos, teoria e influência do keynesianismo no Brasil. Revista PPC – Políticas Públicas e Cidades, Curitiba, v. 15, n. 1, p. 1-29, 2026. Disponível em: https://journalppc.com/RPPC/article/view/2892/1882. Acesso em: 20 fev. 2026.

TOSCHI, Bruno; MENDES, Áquilas. O debate sobre a questão fiscal na crise do capitalismo contemporâneo à luz da economia política crítica. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 28., 2023, Maceió. Anais [...]. Maceió: Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP), 2023. Disponível em: https://enep.sep.org.br/uploads/2612_1678741745_ARTIGO_Quest%C3%A3o_Fiscal_sep_(nome)_pdf_ide.pdf. Acesso em: 3 mar. 2026.

WILLIAMSON, John. What Washington Means by Policy Reform. Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2002. Disponível em: https://www.piie.com/commentary/speeches-papers/what-washington-means-policy-reform. Acesso em: 11 mar. 2026.