



“Questão Social, Pandemia e Serviço Social: em defesa da vida e de uma educação emancipadora”

Eixo temático: Política Social e Serviço Social

AUDITORIA DA DÍVIDA: ATUALIDADE DE UMA TÁTICA PARA A DEFESA DO FUNDO PÚBLICO E O ENFRENTAMENTO À DEPENDÊNCIA

MATHIAS SEIBEL LUCE ¹

RESUMO: este trabalho aborda a atualidade da auditoria da dívida pública como tática política, para a defesa do fundo público e o enfrentamento às relações de dependência no capitalismo brasileiro e em consonância com o projeto ético-político do Serviço Social. O artigo faz um balanço rebatendo as críticas feitas ao movimento Auditoria Cidadã da Dívida, seja por parte de liberais, seja por parte de autores no interior do próprio campo crítico. Sobre essa base, defende a pertinência da metodologia adotada pela ACD e suas análises, como instrumento no enfrentamento ao ultraliberalismo e à presente crise capitalista, que se arrasta de modo persistente.

PALAVRAS-CHAVE: Dívida pública, Auditoria Cidadã da Dívida, Orçamento Geral da União, fundo público, capitalismo dependente.

RESUMEN: el trabajo analiza la actualidad de una auditoría de la deuda pública en tanto táctica política para defender el fondo público y enfrentar a la vez las relaciones de dependencia en el capitalismo brasileño, en consonancia con el proyecto ético-político del Trabajo Social. El artículo produce un balance y responde las críticas hechas al movimiento Auditoria Cidadã da Dívida, ya sea por autores liberales, ya sea por autores al interior del mismo campo crítico. Sobre esa base, se plantea la vigencia de la metodología adoptada por ACD y sus análisis, como instrumento para enfrentar al ultraliberalismo y la presente crisis capitalista, que se arrastra de modo persistente.

PALABRAS-CLAVE: Deuda pública, Auditoria Cidadã da Dívida, presupuesto nacional de Brasil, fundo público, capitalismo dependente.

¹ Professor com formação outra áreas. Universidade Federal Do Rio De Janeiro

INTRODUÇÃO

Em meio a uma conjuntura histórica de ofensiva do capital, derrotas da classe trabalhadora e rebaixamento programático do horizonte das esquerdas diante da ascensão organizada de forças ultradireitistas, poucas iniciativas mantiveram senso crítico e ímpeto militante como a Auditoria Cidadã da Dívida (ACD), movimento que completou, há pouco, vinte anos de existência. Nos idos de 2001, um plebiscito popular lançava a pedra fundamental da campanha que resultaria no movimento Auditoria Cidadã. Desde então, a ACD tornou-se referência no debate econômico no Brasil, com estudos e análises que qualificam as lutas sociais, com destaque para uma questão fulcral ao Serviço Social Crítico: a defesa intransigente do fundo público e sua destinação para atender as necessidades do povo brasileiro e não dos banqueiros e demais proprietários do capital-dinheiro.

Em um país que orbita entre as dez maiores economias em mensuração quantitativa da riqueza em termos de PIB, mas nos assombra no 80º lugar no IDH da ONU, o desvelamento do que acontece com a riqueza socialmente produzida – e com o montante que circula por intermédio do Estado – assume importância especial. Afinal, o Brasil é uma formação econômico-social dependente, marcada por transferências de valor para as economias dominantes, sob distintas modalidades, sendo o serviço da dívida, em particular, importante expressão dessa engrenagem do modo de produção capitalista e suas relações de desenvolvimento desigual (LUCE, 2018).

No entanto, questionamentos de diversos lados têm sido direcionados contra a ACD, seja por acadêmicos liberais, seja no interior do próprio campo anticapitalista. Nesta comunicação, procuramos fazer um balanço desse debate. Além desta Introdução, o texto encontra-se dividido em três partes. Na primeira, expomos os principais argumentos e premissas dos que fizeram tais críticas. Na segunda, abordamos dois temas ausentes – tanto nos autores liberais, quanto em demais críticos à ACD – e que são fundamentais para pensar a dívida na formação econômico-social brasileira: a reprodução do capital social total e a dependência financeira. Finalmente, na Conclusão traçamos alguns desafios para enfrentar o ultraliberalismo em voga e pensar alternativas duradouras em meio à crise capitalista que se arrasta de maneira persistente, de modo a pautar novas pesquisas e, principalmente, a intervenção sobre a realidade para poder transformá-la.

CRÍTICAS À AUDITORIA DA DÍVIDA

Desde sua origem, o movimento ACD empunhou com coragem a bandeira da luta contra a submissão ao mercado financeiro, às políticas econômicas neoliberais e ao elemento nevrálgico que é o sistema da dívida, na contramão das teorias monetaristas e seus ideólogos neoliberais, mas também na contramão do novo discurso hegemônico que se afirmou durante a década de 2000. Segundo este, a dívida pública – de tema candente que fora nas décadas de 1980 e 90 – teria cessado de ser um problema central. O argumento deste novo discurso girava em torno ao fato de que a dívida havia sido ou quitada ou reconvertida em dívida interna, sobre a qual o Estado brasileiro teria as rédeas e domínio. Essa análise era acompanhada da afirmativa de que o Brasil estaria, naquele primeiro decênio do novo século, em franco processo para deixar a condição de país periférico ou dependente.

Essa aparência mistificada tornou-se lugar-comum no discurso dos governos neodesenvolvimentistas. E foi difundida por setores da intelectualidade seduzidos pela euforia da alta conjuntural das matérias primas. Sem jamais abrir mão da perspectiva contrária ao poder da mundialização financeira, os economistas e auditores da ACD prosseguiram tenazmente realizando seu trabalho, não se deixando levar pelo credo de que o Brasil estava infenso aos históricos problemas de balanço de pagamentos e de volatilidade que caracterizam os países da região, com graves custos sociais, ainda mais em um cenário de economia altamente liberalizada.

À medida que os efeitos da crise mundial de 2007 começaram a se fazer sentir no Brasil, para onde chegaram com certo hiato temporal, o debate sobre os diferentes caminhos da política econômica – incluindo a questão da dívida, do tripé macroeconômico e da política fiscal – foi adquirindo maior evidência. Ao se evidenciarem esses elementos, as posições da ACD passaram a se tornar alvo das correntes de pensamento que defendiam, de um modo ou outro, a continuidade de diretrizes na gestão da economia do país. Ao mesmo tempo, pronunciaram-se divergências também no interior do campo que se opõe à aceitação das regras do jogo da mundialização do capital.

Na seção seguinte, tratamos dessas diferentes críticas ao trabalho da ACD. A seção segue dois movimentos: no primeiro momento, analisamos o sentido das críticas previamente a 2016. No segundo momento, nos voltamos àquelas elaboradas a partir da inflexão da conjuntura produzida no fatídico ano de 2016. Como se poderá ver, a divisão cronológica assume importância para os objetivos do artigo.

Críticas anteriores a 2016 e ao Novo Regime Fiscal

Em janeiro de 2012, um artigo assinado por Bruno Cava, publicado no portal OutrasPalavras.net, pôs em dúvida o diagnóstico da ACD. Tratando do tema *Dívida pública: verdades e mitos*, o autor afirmou serem tanto exageradas quanto errôneas as conclusões dos estudos da ACD. Pesquisador vinculado à Universidade Nômade, criada por Antonio Negri e Michael Hardt e o grupo de intelectuais adeptos das teses de *Império* – livro que veio à tona em 2000 propondo o ocaso das relações imperialistas, em que a característica da globalização seria a *desterritorialização* do poder – Cava questionou o sentido da campanha levada a cabo pela ACD. Para ele, o diagnóstico a respeito do peso da dívida pública seria um mito fabricado pela ACD a partir de premissas equivocadas: “dizer que ela [a dívida] consome metade do Orçamento é grande imprecisão”. Na visão do autor:

Salta aos olhos a fatia da dívida, com quase metade do total de 2,2 trilhões de reais. Desse bolão, a fatia da dívida dá um trilhão de reais [...] Com base nesse gráfico, o esquerdismo saiu espalhando que Dilma governa para os banqueiros e que nunca antes na história desse país eles lucraram tanto à custa do trabalhador [...] É que nessa fábula de um trilhão de reais, não foram incluídos somente os juros da dívida, mas também as amortizações e o refinanciamento. Refinanciamento ou rolagem é a novação da dívida: uma operação contábil que substitui créditos antigos por novos. O governo adia o pagamento renovando o empréstimo, o que ocorre por meio do lançamento de títulos novos.

Veja-se que já naqueles anos se passou a questionar a metodologia da ACD, contra a inclusão da rolagem no cômputo das despesas financeiras do orçamento geral da União. De acordo com estimativas de Cava, o percentual do orçamento brasileiro destinado para a dívida não passaria de 4,6% em seus próprios cálculos ou de 7%, em “estimativas de mão mais pesada que se encontram pelas redes”. Assim, um primeiro erro seria considerar que 40% ou mais do orçamento vai para o sistema da dívida. Em segundo lugar, o tema da dívida não teria importância diferenciada no Brasil, pois – conforme argumenta – ela assume proporções muito maiores em países como EUA ou Japão. Em terceiro lugar, na visão de Cava, a leitura da realidade por parte da ACD seria marcada por “argumentos acometidos de esquerdismo”. Finalmente, conforme se pode depreender da análise do autor, a ACD seguiria uma suposta leitura catastrofista, pois “a crise é lugar de disputa e pode ser torcida para qualquer direção. O capital não é uma entidade de sete cabeças sentada num trono de marfim”.

Sob premissas distintas às de Cava, em especial a acusação de “esquerdismo” e a

démarche que vê a crise como “lugar de disputa que pode ser torcida para qualquer direção”, outra crítica previamente ao ano de 2016 foi de Sofia Manzano. Economista e professora da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, publicou em 2015 artigo intitulado *Os perigos de uma tática: a auditoria cidadã da dívida pública*. A autora inicia seu texto comentando que o artigo tem por objetivo problematizar a auditoria da dívida pública como tática política, depois que sua organização, o PCB, aprovava em congresso do partido a defesa de uma auditoria nacional com controle popular. Para Manzano, tal proposta programática carregaria o risco de confundir a classe trabalhadora, pois tenderia a fazer parecer que o endividamento do Estado brasileiro consiste de obrigações financeiras que atendem ao interesse público, dado o termo “dívida pública”. Manzano resumiu seus argumentos em três aspectos. A auditoria da dívida pública consistiria de uma tática perigosa, “porque, mesmo que se verifique que todos os títulos públicos que compõem a dívida de um país não tenham sido vendidos para arcar com déficits primários [...], eles são válidos diante das regras vigentes [...] e, diante do aparato jurídico existente, não há o que se fazer a respeito disso”. Na sequência, diz a autora que “a tática política de se lutar pela auditoria da dívida ajuda a confundir ainda mais os trabalhadores em considerar a dívida pública como se fosse a sua própria dívida”. E, por fim, ainda conforme Manzano, “o Estado não é neutro e serve à burguesia, portanto, não é tarefa da classe trabalhadora gerir o Estado capitalista”, de maneira que “qualquer que seja o resultado dessa auditoria, ele só serve para legitimar [SIC] ainda mais esse perverso mecanismo de transferência de riqueza e confunde a classe trabalhadora para a sua verdadeira luta”. Com base nesse diagnóstico, Manzano conclama que diante da dívida caberia à classe trabalhadora tão somente “exigir o não pagamento, o calote”.

Note-se que enquanto Cava lançou a pecha de “esquerdismo” sobre a ACD, Manzano referiu-se, naquele então, ao movimento da ACD e seus apoiadores como padecendo de reformismo – ainda que sem utilizar diretamente o termo. Assim, com sinais trocados, tanto um quanto outro desaconselharam os movimentos sociais e organizações políticas a terem a bandeira da auditoria como parte de um programa para transformação do país.

Críticas a partir da aprovação do Novo Regime Fiscal

As críticas à ACD, conforme enunciamos mais acima, foram adquirindo maior profusão a

partir do ano de 2016. Esse foi um ano fatídico na história recente do país. O ano do golpe jurídico-parlamentar que afastou a presidente da República sob preceitos casuísticos das “pedaladas fiscais”. Mas também o ano em que foi imposta, como parte da mesma inflexão do Estado brasileiro, a âncora fiscal que congelou o orçamento da saúde, educação e outras áreas vitais por vinte anos, com a Emenda Constitucional 95. Finalmente, ano o qual, antes do fim do violento processo de impeachment, tivera início com o veto da presidenta Dilma Rousseff à realização de uma auditoria oficial da dívida pública e com membros de seu ministério recomendando a ampliação da Desvinculação de Receitas da União (DRU) de 20% para 30%, até 2023, com a Emenda Constitucional 93 que tramitava no Congresso. Uma semana após o veto de Dilma, o qual constou da edição de 14 de janeiro do Diário Oficial, a economista Laura Carvalho, professora da Faculdade da Economia e Administração da Universidade de São Paulo publicou, no dia 21 do mesmo mês, no jornal Folha de São Paulo, o artigo *A revolução dos auditores*. Com título carregado de baixa ironia, em uma tentativa de deslegitimar o movimento da ACD, o texto não procurou ocultar o objetivo simultâneo de justificar o veto que a presidenta apresentara contra o projeto do deputado Edmilson Rodrigues (PSOL) que propunha a realização de uma auditoria da dívida pública a ser implementada através do Ministério da Fazenda.²

Elencando razões para a não realização de uma auditoria oficial no país, Carvalho defendeu os seguintes argumentos: (1) o caso brasileiro não seria marcado pelo acúmulo de ilegalidades a ensejar uma auditoria da dívida. Isso se aplicaria aos contratos dos anos da ditadura militar, mas não aos contratos celebrados com a emissão de títulos da dívida interna nas décadas de 1990, 2000 e alhures; (2) o elemento da cobrança de juros sobre juros não seria um aspecto a investigar e sim um preceito que é parte das regras do jogo, cabendo questionar tão somente o nível das taxas de juros praticadas, o que não demandaria uma auditoria; (3) mesmo que fossem comprovadas ilegalidades, “cancelar parte da dívida que seria oriunda de ilegalidades não é a panaceia que aparenta ser”; (4) “diferentemente do Equador, cuja dívida foi contraída por contratos onerosos de empréstimo junto a bancos internacionais, o governo há muito tempo vende seus títulos em moeda

²O texto recebeu réplica de Maria Lucia Fattorelli, Coordenadora Nacional da ACD. A Folha veiculou tão somente uma pequena nota com o extrato da resposta de Fattorelli. Mas a íntegra rebatendo as afirmações de Carvalho foi publicada no portal www.auditoria-cidada.org. Nomeando o texto *Somos todos auditores*, Fatorrelli expõe o despropósito que é atribuir aos intelectuais da ACD a pretensão de se arvorarem como dirigentes das mudanças estruturais do Brasil, quando o objetivo da ACD, desde a campanha do plebiscito popular de 2001 que levou à criação da entidade, tem sido contribuir com a elaboração programática para que os sujeitos das lutas disponham de instrumentos para a leitura crítica da realidade, para poder transformá-la. No calor da polêmica, Carvalho atacou Fatorrelli pelo fato de a auditora ter aventado em um vídeo que a economista então professora da USP estaria sendo funcional a interesses do mercado financeiro. Os anos depois vieram a confirmá-lo, com o aceite de Laura Carvalho em 2022 a trabalhar na Fundação Open Society, do megaespeculador George Soros.

nacional"; (5) "o estoque atual da dívida brasileira não é alto nem do ponto de vista histórico, nem para padrões internacionais"; (6) "a demonização da dívida pública que permeia esses argumentos acaba somando forças à defesa ideológica da austeridade".

Os argumentos que enumeramos como 3 e 5 já haviam aparecido no debate prévio, conforme pontuamos na seção anterior. A novidade do texto de Carvalho foi tentar deslegitimar a bandeira da ACD no terreno de debate da interpretação do que consiste a dívida e seus mecanismos. E, ademais, acusou a ACD de fazer coro com os mesmos que propugnavam a austeridade fiscal – lembremos que em outubro de 2015 a Fundação Ulysses Guimarães, do MDB, partido de Michel Temer, lançara concomitantemente à abertura do processo de impeachment contra Dilma Rousseff o documento Ponte para o Futuro, com medidas econômicas e institucionais de orientação ultraliberal que viriam a ser o programa do governo *de facto* quando Temer recebeu a cadeira presidencial a partir do afastamento de Dilma na esteira do golpe de 2016. O principal ponto desse programa era a EC-95.

No dia seguinte à publicação do artigo de Laura Carvalho na Folha, o economista José Luis Fevereiro, assessor parlamentar no Congresso junto à bancada do mesmo partido de Edmilson Rodrigues³, fez circular na Internet texto de opinião com o mote *Dívida pública: mitos e realidade*. Fevereiro reproduziu o tom de ironia encontrado no artigo de Carvalho na véspera, em que a economista chamara de "revolução dos auditores" o movimento que há uma década e meia vinha se debruçando sobre questão candente para a sociedade brasileira.⁴

Em sua nota, Fevereiro fez o seguinte percurso: (1) afirmou que o gráfico da ACD "mais confunde que explica"; (2) insinuou que a ACD "compara despropositadamente gastos com educação, saúde e investimentos vinculados ao orçamento fiscal com os gastos de amortização e juros da dívida"; (3) vaticinou que "para os leigos em economia o tal gráfico passa a noção absurdamente errada de que, se não tivesse dívida, teríamos mais 45% do orçamento para gastar"; (4) vociferou que a ACD e seus defensores acreditam em "soluções mitológicas"; (5) acusou a ACD de não ser mais que "propaganda de má qualidade"; e, finalmente, (6) propôs que "trata-se aqui de fazer da dívida um aliado do desenvolvimento". Para Fevereiro, no cenário dos anos 2014, 2015, 2016, "com déficit primário [...], a

³Fevereiro é conhecido por defender internamente ao PSOL posições contrárias à auditoria da dívida, embora o tema conste dentre as propostas do programa de fundação do partido.

⁴Em 2021, a ACD completou 20 anos, promovendo um seminário nacional, em que participamos de mesa sobre a questão do Banco Central. Ver Seminário Nacional 2021 – Painel 4 – Prof. Mathias Luce. Disponível em: www.youtube.com/watch?v=A2azrhcOAG8&t=857s.

decorrência de uma moratória ou suspensão do pagamento da dívida seria a União ter que apertar ainda mais o orçamento por não ter como financiar o déficit".

Assim como Laura Carvalho, Fevereiro procurou deslegitimar a revisão que a ACD defende das engrenagens do endividamento com base em um dispositivo constitucional. Os textos de Carvalho e Fevereiro terminaram servindo de matriz para as críticas que surgiram posteriormente àquele ano de 2016.⁵

Ao início de 2018, Juliane Furno escreveu uma nota no jornal Brasil de Fato, *Por que a dívida pública é boa e importante para um Estado?* Furno descreveu em linguagem didática algumas das diferentes funções da dívida como forma de financiamento dos Estados nacionais. Mas não discutiu, nem considerou o elemento *sistema da dívida*, estudado por Karl Marx e questão trabalhada sistematicamente pela equipe da ACD e por economistas como Éric Toussaint, do Comitê pela Abolição da Dívida Ilegítima (CADTM).

Assim, a autora marcou posição pela visão de que "a dívida pública é boa e importante para um Estado", sem desglosar as modalidades ou formas de dívida e processos de endividamento. O que é no mínimo uma posição apressada, ainda mais em alguém que escreve a partir da realidade de um país como Brasil. Sem dar nomes, a autora fez uma crítica velada à ACD ao apresentar em tom de jogral: "mas Juliane, e aquela afirmação de que a dívida pública consome quase metade do orçamento do governo, limitando as possibilidades de gasto em saúde e educação?" E respondeu à mesma pergunta retórica: "aí é que está a confusão. O problema do Brasil são os juros da dívida. Os 45% do orçamento que o governo paga anualmente são de juros e amortizações da dívida pública. Ou seja, o que torna a dívida pública um problema não é o seu tamanho, e sim a taxa de juros que pagamos anualmente sobre os detentores da dívida".

Note-se uma semelhança com outros críticos da ACD. Furno diz que o problema em si são os juros. Nesse sentido, concorda com Fevereiro e Carvalho, para quem o real problema seria a taxa de juros praticada. Por outro lado, não negligencia o peso da dívida no orçamento, o que é subestimado por esses outros autores.

Contudo, ela apresenta a afirmação categórica: "quem não gosta de dívida pública e insiste em elaborar projetos que limitem o seu teto são a direita e os economistas mais liberais, que sugerem a ideia de que o orçamento do Estado é análogo ao das famílias, no qual ninguém pode gastar mais do que arrecada". Com tal sentença, a autora provavelmente pensou nos

⁵Mais tarde, Fevereiro e Carvalho defenderam a exclusão da proposta da auditoria da dívida do programa de governo do então candidato Guilherme Boulos, na candidatura ao PSOL à presidência da República em 2018, para protesto de outras forças internas ao partido. E Carvalho, em 2022, viria a assumir a chefia de pesquisa da Open Society Foundations, fundação filantrópica criada pelo megaespeculador George Soros. Em matéria de política, cada um é responsável por suas escolhas.

pressupostos utilizados para justificar a EC-95 e o projeto apresentado pelo Senador José Serra (PSDB-SP), este último prevendo um limite legal da dívida pública em relação ao PIB. Ao mesmo tempo, sem explicitar ao certo a que campo se referia, Furno deixou entreaberta uma porta para lançar a mesma pecha sobre a ACD, de maneira a rechaçar a bandeira da auditoria da dívida. Entretanto, o critério de limite que a ACD considera, contra a drenagem dos recursos públicos para a dívida, não é quanto às dívidas que financiem eventualmente necessidades sociais e, sim, para o sistema da dívida, uma relação de poder via mercado mundial que se retroalimenta. Mas, convicta da possibilidade de se ampliar irrestritamente a emissão de dívida como mecanismo de financiamento, premissa que toma da MMT⁶, Furno vaticina: “esquecem-se, porém, que o Estado brasileiro – ao se endividar – faz isso na nossa própria moeda e com uma taxa de juros que ele mesmo define”.

Ora, Furno não trabalha com o conceito de sistema da dívida. E parece sugerir que toda crítica ao endividamento seria em qualquer de suas expressões – inclusive a ACD – uma bandeira estranha à esquerda, com posições que terminariam se confundindo com a justificativa dos liberais a respeito do limite ao endividamento do Estado. Aliás, argumento também proposto por Carvalho, conforme visto acima.

Em 2020, já durante o governo Bolsonaro e no ano em que irrompeu a pandemia da COVID-19, Furno voltou a apresentar essas ideias, em texto escrito conjuntamente com Iriana Cadó, comentarista do Programa Prosa Econômica, da TV 247. O artigo em parceria, divulgado no LeMondeDiplomatique Brasil, edição de 18 de maio 2020, teve por título *A dívida pública: de vilã a aliada do Estado*. O escrito abre com o olho jornalístico: “o endividamento público é o mal da nossa economia ao consumir em torno de 45% do orçamento e obrigar o Estado a “apertar” os gastos em outras áreas para fazer frente aos compromissos financeiros?”

As autoras sugerem que atribuir tal peso à dívida pública seria “uma ingenuidade”. E defendem que, diante da pandemia, o mecanismo “emissão de títulos públicos para financiamento do Estado” não deve de partida ser condenável. Sublinhando que o orçamento é determinado “por duas unidades contábeis: a receita e a despesa”, sustentam que é preciso “a efetivação de um sistema tributário que incida de forma mais progressiva e igualitária sobre as rendas”. E, ao fim e ao cabo, defendem a geração de dívida, evocando argumentos inspirados no keynesianismo.

Também em 2020 e no contexto pandêmico, Guilherme Mello, professor do Instituto de Economia da Unicamp, lançou-se ao debate, através do site do Instituto para a Reforma da

⁶Sigla em inglês de Moderna Teoria Monetária.

Relação Estado Empresa.⁷ O título de seu texto *O equívoco bem-intencionado da Auditoria Cidadã da Dívida*, reflete uma polidez que não se encontra no interior do artigo. Mello diz que a ACD promove a "criminalização da dívida". Ora, não é a ACD quem tipifica o crime. É o sistema financeiro que o comete diariamente e com a conivência das altas cortes, que remeteram o assunto dos juros abusivos para legislação infraconstitucional, a qual por sua vez não é regulada.

A motivação de Mello em escrever o artigo, segundo relatou ele próprio, foi defender as obrigações compromissadas como instrumento de intervenção do Estado na economia. Para o professor da Unicamp, quem questiona esse instrumento estaria abrindo mão da intervenção estatal. Ora, existem formas e formas de intervenção. Se Mello confia nos grandes bancos privados, essa é uma escolha sua. Mas não acuse os críticos do sistema da dívida, como a ACD, de advogarem por uma não-intervenção do Estado na economia, porque o que se trata é justamente de promover outro modelo de política econômica, alterando os fundamentos do tripé macroeconômico (juros altos, câmbio liberalizado e superávits primários) – o que Mello não ousa criticar em sua totalidade.

Em resumo, as críticas repetem a tecla de "ingenuidade" e superestimam a capacidade de fazer política econômica sem alterar o tripé macroeconômico e sem enfrentar o sistema da dívida. O que – isto sim – é postura ingênua. Vejamos a seguir como esse debate adquiriu contornos adicionais com a entrada de influenciadores digitais na contenda.

O argumento da pretensa ingenuidade da ACD foi reproduzido vastamente por Paulo Gala. Professor de Economia e Finanças da FGV, com passagem como gestor de fundos e atualmente economista-chefe do Banco Master, publicou em seu canal na Internet vídeo intitulado *Os erros da Auditoria Cidadã da Dívida*, em 6 de abril de 2020. Gala inicia sua argumentação citando Nelson Barbosa, ex-ministro da Fazenda no governo Dilma Rousseff:

como disse meu amigo Nelson Barbosa, no twitter dele, a auditoria cidadã da dívida está para a esquerda assim como a Escola Austríaca está para a direita. São visões extremadas, radicais e que guardam pouca relação com a realidade. Em geral são feitas por pessoas que não são economistas de formação, não são financistas, não entendem os mecanismos econômicos. Então, muitas vezes o que eles propõem pode piorar muito mais a situação, que já é ruim, do que ajudar. Me faz lembrar até do livro do meu amigo Ha-Joon Chang, "Maus Samaritanos", em que a pessoa na ânsia de ser um bom samaritano acaba virando um mal samaritano.

Note-se o sectarismo contra a ACD. E a tentativa de usar argumento de autoridade como economista, numa visão tecnocrática sobre o conhecimento, o que além de ser conservador

⁷O IREE tem como economista-chefe Juliane Furno. Guilherme Mello, por sua vez, é professor de Economia da UNICAMP e próximo do Partido dos Trabalhadores, participando da equipe de programa de governo da chapa Lula-Alckmin.

do ponto de vista epistemológico, é uma inverdade, afinal a ACD tem em sua equipe e Conselho um conjunto de economistas experientes. Quanto à pecha de “mal samaritano”, esse libelo aparecera também no texto de Guilherme Mello, conforme vimos anteriormente. Mas vejamos as palavras de Gala.

O autor apresenta os seguintes questionamentos: em primeiro lugar, seria fora de propósito o argumento da ACD da falta de transparência no que acontece no processo de endividamento do Estado brasileiro: “a dívida pública brasileira é totalmente transparente [...] você pode fazer uma auditoria permanente, todo dia você pode entrar lá, o BC e o Tesouro vão divulgando tudo que vai acontecendo”. Em segundo lugar, o gráfico de pizza mostrando o Orçamento Geral da União seria, nas palavras de Gala, “completamente equivocado, porque ele diz que a gente paga 1 trilhão de reais do orçamento, todo ano, de juros e amortizações [e] [...] é evidente que todas as amortizações que a gente paga são compensadas por nova dívida emitida”. Nesse sentido, a metodologia da ACD, segundo o autor, seria marcada por “má fé ou erro técnico”. Ele volta a insistir nessa questão em outro momento do vídeo: “então, qual é o erro daquela pizza lá: tudo o que a gente amortiza, a gente toma de volta em dívida”, de modo que o dado correto seriam “500 bilhões de reais de juros e não 1 trilhão de juros e amortizações”. Em terceiro lugar, Gala critica a visão da ACD sobre as obrigações compromissadas, tema abordado também por Mello: “a remuneração das reservas compromissadas a mesma coisa... As reservas bancárias que estão em obrigações compromissadas equivalem a uma remuneração de reservas bancárias depositadas no Banco Central. Todos bancos centrais do mundo fazem isso”. Por fim, ele conclui sua fala voltando à carga com a acusação de que ACD não possui *expertise* técnica para tratar de economia. E menciona os casos de China e países nórdicos, na atualidade, e de Europa e EUA, nos “anos dourados de crescimento”, como receita de regulação dos mercados que deveria ser espelhada aqui, não fazendo sentido revisar os processos de endividamento, mas apenas mudar o manejo da política econômica pelo governo federal.

Outro influenciador digital, Humberto Matos – do Canal *Saia da Matrix* – desferiu virulento ataque contra a ACD, insinuando que a “Auditoria Cidadã da Dívida é uma farsa [SIC] que deseduca a esquerda”. Ávido de cliques e visualizações nas redes, como costuma ser entre alguns dos que se movem pela cultura de *influencer*, Matos destila impropério sob o manto de uma argumentação lógica. Desconhece as relações de causalidade da dívida. Ela ter trocado sua denominação para moeda nacional não suprime seu liame com o mercado mundial e, portanto, com a dimensão “externa”. Isto se expressa através do que em economia chamamos de *passivo externo em reais*. Mas, desconhecendo essa categoria de

análise, ele afirma em tom triunfal: “a ACD argumenta que a dívida brasileira, uma dívida em dólar, foi transformada em dívida pública...”. O vídeo é repleto de outras ilações, as quais, em suma, acentuam pressupostos já rebatidos mais acima e cujas determinações ausentes veremos na seção a seguir.

INCONSISTÊNCIAS NA APREENSÃO DO MOVIMENTO GLOBAL DO CAPITAL

Com o exposto até aqui, identificamos duas grandes inconsistências partilhadas pelas diferentes críticas ao movimento da ACD e contra sua metodologia. A primeira consiste em desconsiderar a reprodução do capital social total como unidade de análise, quer dizer a totalidade como instância inescapável do método crítico, para pensar temas como dívida, moeda, orçamento público, política macroeconômica e política social. A segunda, derivada da primeira, desconsidera o caráter da formação econômico-social brasileira como economia dependente. E que, enquanto tal, é atravessada pela dependência financeira – a menos que rompa com o sistema capitalista, pois o Brasil não possui moeda forte, no sentido de moeda que desempenha a prerrogativa da *função dinheiro mundial*, em termos definidos por Marx; nem determina os movimentos internacionais de capitais, sendo antes afetado pelo que acontece na circulação mundial do capital-dinheiro.

Essas questões estruturais não são sequer abordadas por nenhum dos críticos que tratamos neste artigo, cujos argumentos são construídos ignorando o caráter estrutural do sistema da dívida e das relações de dependência. Não cabe ao pensamento crítico endossar a tese de que a rolagem não impacta no orçamento anual. Entender a questão assim tende a reproduzir uma visão contábil que não é adequada ao método dialético, uma vez que a rolagem envolve a emissão de títulos e o custo do manejo desses títulos varia conforme as oscilações dos preços dos ativos, sob a lógica do capital portador de juros e do capital fictício. De modo que o impacto para esse manejo não se faz sentir apenas no prazo de maturação dos títulos, mas no próprio ano do exercício fiscal.

Essa questão foi amplamente abordada pela equipe da ACD em três artigos, publicados em 2014, 2015, 2017. Em *Verdades e mentiras sobre a dívida pública*⁸, de agosto de 2014, a ACD contra-argumentou na forma de perguntas e respostas a crítica segundo a qual boa parte destes 40% do Orçamento no gráfico de pizza “não deveriam ser considerados, pois

⁸O título sugere resposta ao texto de Bruno Cava e outros.

representam 'rolagem' ou 'refinanciamento' da dívida":

MENTIRA. Frequentemente, pessoas ligadas ao governo afirmam que parte destes 40,4% seria apenas "rolagem" ou "refinanciamento" da dívida, ou seja, o pagamento de amortizações (principal) da dívida por meio da emissão de novos títulos (nova dívida). Portanto, isto seria apenas uma troca de títulos velhos por novos, não representando custo para o país. Porém, a recente CPI da Dívida realizada na Câmara dos Deputados revelou que grande parte desta "rolagem" ou "refinanciamento" contabilizada pelo governo não representa pagamento de principal, mas sim o pagamento de juros. Portanto, a capacidade de endividamento do país está sendo utilizada para pagar juros e encher o bolso dos bancos, ao invés de, por exemplo, financiar a melhoria da saúde, educação, transportes, etc.

Esse mesmo procedimento foi justificado metodologicamente pela equipe da ACD em novo documento, de outubro de 2015. Naquele ano, o Orçamento Geral da União, segundo a ACD, teve 47,36% destinados para o sistema da dívida. Refutando novamente o questionamento, foi sublinhado que "não procede tal argumentação, tendo em vista que o governo vem contabilizando grande parte dos juros como se fosse 'amortização', 'refinanciamento', ou 'rolagem'. O mais grave é que o governo não divulga qual parte dos juros está sendo contabilizada como 'amortização', 'refinanciamento', ou 'rolagem', o que impede a transparência do verdadeiro custo do endividamento público brasileiro".⁹ E prossegue: "assim, na realidade, grande parte da chamada 'rolagem' é, na verdade, pagamento de juros. Por essa razão, em nosso gráfico somamos as rubricas indicadas nas linhas 2 ('juros e encargos da dívida') e 6 ('amortização/refinanciamento da dívida')".¹⁰

Finalmente, na Parte III do "Mentiras e verdades", de 2017, a nota – assinada pelo economista Rodrigo Ávila – traz elementos adicionais¹¹: "o gráfico que retrata o Orçamento Geral da União elaborado pela Auditoria Cidadã da Dívida (em formato de pizza) tem recebido críticas de pessoas ligadas ao mercado financeiro (de forma explícita ou não) e também por outras pessoas que acabam repetindo tais críticas". A inclusão do complemento "outras pessoas que acabam repetindo tais críticas" aplica-se a pesquisadores identificados com a esquerda, mas que apresentam os mesmos argumentos nesse aspecto.¹² Conforme

⁹Auditoria Cidadã da Dívida. Mentiras e verdades sobre a dívida pública - Parte 2. 4 de outubro de 2015.

¹⁰Ibid.

¹¹Disponível em: <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/mentiras-e-verdades-sobre-a-divida-publica-parte-3/>. Atualizada em abril de 2018.

¹²Entre autores de referência no Serviço Social, Evilásio Salvador (2017) questionou a inclusão da rolagem no cômputo das despesas financeiras no orçamento público, chegando a uma série histórica que aponta entre 25% e 30% o montante que seria apropriado pelo sistema da dívida e não em torno de 40%, como aponta a ACD. Behring (2021) também cita os dados utilizados por Salvador, endossando-os. Destacados intelectuais na defesa cotidiana do fundo público, terminaram utilizando o critério que exclui a rolagem..., embora reivindicuem a bandeira da auditoria.

reiterou Rodrigo Ávila:

Aqueles que desejam confundir a sociedade dizem que “o gráfico de pizza da Auditoria Cidadã da Dívida está equivocado, pois contabiliza juros e amortizações da dívida pública pagos com recursos obtidos por meio de novos empréstimos”. Porém, esta parcela dos juros e amortizações da dívida deve sim ser contabilizada, pois tais novos empréstimos poderiam – e deveriam – servir, principalmente – para financiar investimentos sociais, e não para pagar juros e encher o bolso dos bancos. Portanto, a Auditoria Cidadã da Dívida não condena de forma geral a dívida pública ou o “déficit público”, mas sim, o “déficit público” ou a dívida feitos para financiar o pagamento de juros sobre juros. Já os empréstimos destinados para investimentos sociais geram desenvolvimento econômico, aumentando a arrecadação, e gerando, portanto, a própria capacidade de pagamento desta dívida (obviamente com taxas de juros muito mais baixas que as atuais, ou até negativas, como em alguns países desenvolvidos). Por outro lado, os empréstimos tomados para pagar juros só geram novas dívidas, cujos juros terão de ser pagos com mais dívidas, e gerando estagnação econômica, aumentando a parcela do orçamento destinada para o pagamento de juros e amortizações.

E prossegue o economista:

Outra mentira (geralmente associada à anterior) é que “o gráfico de pizza está errado, pois inclui a chamada “rolagem” da dívida, ou seja, as amortizações (principal da dívida) pagos por meio da emissão de novos títulos, e isso seria apenas uma troca de títulos antigos por novos”. Porém, a “rolagem” deve ser considerada, pois o governo faz a artimanha de contabilizar grande parte do pagamento de juros (centenas de bilhões) como se fosse rolagem. Para maiores detalhes sobre esta artimanha, consultem a página <http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2013/11/Parecer-ACD-1-Vers%C3%A3o-29-5-2013-com-anexos.pdf>

Além do mais, não há transparência sobre o montante de juros pagos, pois a maior parte deles aparece, nos demonstrativos do Tesouro Nacional, misturada ao dado referente ao “refinanciamento” ou “rolagem” da dívida. Em 2017, por exemplo, dos quase R\$ 1 trilhão gastos com juros e amortizações da dívida pública, o governo alega que R\$ 458 bilhões corresponderam à chamada “rolagem”, enquanto foram pagos de juros apenas R\$ 203 bilhões, mesmo em um ano no qual o custo médio da dívida federal foi de 10,29% ao ano (segundo o Tesouro), incidentes sobre um estoque inicial de R\$ 4,509 trilhões. Isso resultaria em um pagamento de juros próximo à faixa dos R\$ 464 bilhões, e não de apenas R\$ 203 bilhões. Portanto, estimamos que cerca de R\$ 261 bilhões foram retirados da conta de juros e misturados à chamada “rolagem”. Desta forma, eliminando-se esta artimanha contábil, o resultado final se inverte completamente: dos cerca de R\$ 1 trilhão de juros e amortizações da dívida pública, somente R\$ 197 bilhões corresponderiam à chamada “rolagem”.

Além do mais, a “rolagem” também representa um custo efetivo, pois a todo momento surgem dívidas novas com graves indícios de ilegitimidade (como dívidas feitas para se cobrir operações financeiras como “swaps” e vários outros mecanismos financeiros que beneficiam grandes investidores), e os empréstimos que são tomados para se “rolar” tais dívidas poderiam sim estar sendo utilizados para investimentos sociais.

E conclui nos seguintes termos:

Importante ressaltar também que grande parte das amortizações (pagamento do principal da dívida) é paga com recursos que nada tem a ver com a emissão de novos títulos da dívida, como o recebimento de juros e principal das dívidas dos estados e municípios com a União (que também estão repletas de ilegitimidades), lucros do Banco Central, lucros das estatais, dentre outros. Portanto, é absurdo achar que o custo da dívida envolve somente os juros divulgados pelo

Tesouro.

Ora: ainda que, suponhamos, metade da rolagem não fosse o pagamento de juros, qual o efeito da emissão de novos títulos no manejo da política macroeconômica e, *pari passu*, da política fiscal? Como se coloca a relação com os swaps cambiais e o passivo externo líquido? Essa é uma pergunta que nenhum dos críticos faz. E a resposta aponta, antes que a fragilidade, a pertinência do procedimento da ACD. Procedimento que reivindicamos, pois coaduna-se com nossa compreensão a respeito do novo caráter da dependência, marcado na fase da mundialização do capital e sua integração financeirizada entre mercado de crédito e mercado de títulos, por uma nova cisão do ciclo reprodutivo do capital nas economias dependentes: a cisão entre as funções capital-dinheiro e dinheiro mundial. Portanto, defender que a dívida seja auditada e novas dívidas sejam geradas de maneira subordinada à finalidade social é outra maneira de defender um projeto ético-político, como faz o Serviço Social Crítico, na perspectiva de enfrentar as expressões da questão social intervindo sobre suas causas.

CONCLUSÃO

Diante da sangria do fundo público sob a égide do sistema da dívida, a consigna que se apresenta, em matéria de política econômica para um outro projeto de sociedade, não deve ser o dilema ou redução dos juros ou auditoria da dívida. São ambos os instrumentos, conjugadamente, também, com uma reforma tributária que taxe as grandes fortunas e inverta a carga tributária desigual e regressiva vigente no Brasil, medidas todas essas que a ACD defende em suas propostas para a sociedade brasileira.

No século XXI, sob o novo caráter da dependência, não se pode abrir mão de enfrentar essas questões. Sem abordá-las de modo consequente é impossível lutar contra as mazelas do capitalismo. O tempo urge. E é tarefa do Serviço Social Crítico empunhar essa bandeira sem hesitar. Conforme formulou José Paulo Netto (2011), o capitalismo monopolista acirra a questão social. Nesse mesmo sentido, dizemos que o sistema da dívida acirra as próprias possibilidades de lançar mão de políticas sociais, ampliando a barbárie contemporânea. É necessário apresentar respostas para os efeitos e as causas da questão social. E em um país de capitalismo dependente como o Brasil, enfrentar o sistema da dívida consiste de uma bandeira programática inescapável para a realização de transformações estruturais.

REFERÊNCIAS:

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. Mitos e verdades sobre a Auditoria Cidadã da Dívida. Parte 1. Disponível em: www.auditoria-cidada.org.

_____. Mitos e verdades sobre a Auditoria Cidadã da Dívida. Parte 2. Disponível em: www.auditoria-cidada.org.

ÁVILA, Rodrigo. Mitos e verdades sobre a Auditoria Cidadã da Dívida. Parte 3. Disponível em: www.auditoria-cidada.org.

BEHRING, Elaine. A dívida e o calvário do fundo público. In: Fundo público, valor e política social. São Paulo: Cortez, 2021.

CADÓ, Iriana, FURNO, Juliane. A Dívida pública: de vilã a aliada do Estado. Le Monde Diplomatique Brasil. 18 de maio de 2020. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/a-divida-publica-de-vila-a-aliada-do-estado/>.

CARVALHO, Laura. A revolução dos auditores. 21 de janeiro de 2016. Folha de São Paulo. Disponível em: <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/somos-todos-auditores-resposta-laura-de-carvalho-nao-publicada-na-integra-pela-folha-de-s-paulo/>.

CAVA, Bruno. Dívida pública: verdades e mitos. 10 de janeiro de 2012. Disponível em: <https://outraspalavras.net/outrasmidias/divida-publica-verdades-mitos/>

FATTORELLI, Maria Lúcia. Somos todos auditores. Resposta a Laura Carvalho, não publicada na íntegra na Folha de São paulo. 10 de fevereiro de 2016. Disponível em: <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/somos-todos-auditores-resposta-laura-de-carvalho-nao-publicada-na-integra-pela-folha-de-s-paulo/>.

FEVEREIRO, José Luis. Dívida pública: mitos e realidade. 22 de janeiro de 2016. Disponível em: <https://psol50.org.br/jose-luis-fevereiro-divida-publica-mitos-e-realidade/>.

FURNO, Juliane. Por que a dívida pública é boa e importante para um Estado? Brasil de Fato. 15 de janeiro de 2018. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2018/01/15/por-que-a-divida-publica-e-boa-e-importante-para-um-estado>.

GALA, Paulo. Os erros da Auditoria Cidadã da Dívida. 6 de abril de 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=wCYckXXL26Y>.

LUCE, Marthias Seibel. Teoria Marxista da Dependência: problemas e categorias. Uma visão histórica. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

MANZANO, Sofia. Os perigos de uma tática: a auditoria da dívida pública. 9 de julho de 2015. Diário Liberdade. Disponível em: <https://www.diarioliberalidade.org>.

MARX, Karl. O capital. Crítica da economia política. Livro III. São Paulo: Boitempo, 2017.

MATOS, Humberto. Auditoria Cidadã da Dívida: a maior farsa que deseduca a esquerda. 13 de março de 2020. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=N4AWUqzS_To.

MELLO, Guilherme. O equívoco bem intencionado da Auditoria Cidadã da Dívida. 19 de novembro de 2020. Disponível em: <https://iree.org.br/o-equivoco-bem-intencionado-da-auditoria-cidada-da-divida/>.

NETTO, José Paulo. Capitalismo Monopolista e Serviço Social. São Paulo: Cortez, 2011.

SALVADOR, Evilásio. A desvinculação de recursos orçamentários em tempos de ajuste fiscal. Revista Advir, Rio de Janeiro, n. 36, 2017.