

Quem senta na ponta paga a conta: a captura do orçamento federativo e a mercantilização da provisão pública no Brasil*

*Vicente Loeblein Heinen***

Resumo

O artigo investiga as transformações recentes do orçamento federativo no Brasil à luz do processo de financeirização do Estado. O principal argumento defendido é de que o Estado brasileiro tem pavimentado o caminho para a captura do fundo público e do orçamento das famílias pelo capital portador de juros, por meio da crescente mercantilização dos serviços essenciais à reprodução social nas últimas décadas. A análise parte do entendimento teórico da financeirização em suas formas intensiva e extensiva, tendo o Estado como agente central no processo de reestruturação do metabolismo social. Empiricamente, o estudo analisa a evolução da despesa pública, nos níveis federal, estadual e municipal, a partir de dados do Tesouro Nacional, em particular do SIAFI e do SICONFI, para o período entre 2002 e 2024. Os resultados demonstram uma gradual retirada do governo federal da provisão pública, que é crescentemente delegada a estados e, principalmente, aos municípios, sem correspondentes ganhos de capacidade financeira e operacional. Esse processo coloca à disposição do setor privado não apenas o orçamento das famílias, que são obrigadas a pagar por serviços essenciais, mas também do próprio Estado, impulsionando sua privatização e a multiplicação de capital fictício por meio do endividamento estatal e de diversas formas de assetização respaldadas pelo fundo público.

Palavras-chave: financeirização; orçamento público; pacto federativo; reprodução social.

Stuck with the bill: the capture of the federative budget and the commodification of public provision in Brazil

Abstract

This article investigates the recent transformations of Brazil's federative budget in light of the state financialization process. The main argument is that the Brazilian state has paved the way for the capture of public funds and household budgets by interest-bearing capital through the increasing commodification of essential services for social reproduction in recent decades. The analysis is based on the theoretical understanding of financialization in its intensive and extensive forms, with the state as a central agent in the restructuring of the social metabolism. Empirically, the study examines the evolution of public expenditure at the federal, state, and municipal levels, using data from the National Treasury, particularly from SIAFI and SICONFI, covering the period from 2002 to 2024. The results demonstrate a gradual withdrawal of the federal government from public provision, which is increasingly delegated to states and, primarily, to municipalities, without corresponding gains in financial and operational capacity. This process makes available to the private sector not only household budgets, as families are forced to pay for essential services, but also state resources, driving privatization and the multiplication of fictitious capital through state indebtedness and various forms of assetization backed by public funds.

Keywords: financialization; public budget; federative pact; social reproduction.

* Agradeço à professora Lena Lavinias, por sua orientação de pesquisa e seus comentários críticos em manuscrito anterior deste artigo.

** Economista pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e mestrando no Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE) na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

1. Introdução

A literatura em torno da financeirização tem se proliferado rapidamente nos últimos anos. Nesse escopo, um fenômeno frequentemente referenciado é o avanço do capital portador de juros sobre o Estado e a política social, com a análises de diversos mecanismos financeiros utilizados para capturar o orçamento público em áreas como seguridade social, habitação e educação (Lavinias *et al*, 2024). No entanto, ainda são escassos os estudos que analisam esses mecanismos, de maneira sistêmica, no contexto das transformações do orçamento público e da dinâmica do gasto social (Karwoski; Centurion-Vicencio, 2018).

A financeirização frequentemente assume a forma de um processo auto-propagado, de modo que as dinâmicas interrelacionadas nos níveis meso e macro, ao criarem restrições e mudanças institucionais, preparam o terreno para a financeirização em nível micro, reproduzindo o processo em escala ampliada. No Brasil, o desafio de compreender esse processo é ainda maior devido à complexidade de seu sistema federativo, que torna as responsabilidades governamentais difusas e o gasto público extremamente descentralizado. Em particular, pouco se sabe sobre os impactos da financeirização sobre a (re)alocação da despesa do setor público brasileiro entre suas esferas administrativas, passando da União aos seus mais de 5 mil municípios.

O objetivo deste artigo é analisar as transformações recentes do orçamento federativo no Brasil, nas esferas federal, estadual e municipal, à luz do processo de financeirização do Estado brasileiro. A principal hipótese defendida é que o Estado tem pavimentado o caminho para a captura do fundo público e do orçamento das famílias pelo capital portador de juros no Brasil, por meio da crescente mercantilização dos serviços essenciais à reprodução social.

Empiricamente, o estudo privilegia a análise das contas públicas pelo lado da despesa orçamentária, estando as questões relativas às receitas e ao balanço patrimonial fora de seu escopo. A análise empreendida possui natureza descritiva, baseando-se em dados do Tesouro Nacional, em particular do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), para a esfera federal, e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), para unidades federativas e municípios.

A partir dessas fontes, foram construídas séries históricas com desagregação por grupo de natureza e elementos de despesa selecionados, abrangendo o período de 2002 até 2023 para os dados do SICONFI e até 2024 para dados do SIAFI. Esse recorte temporal deve-se à dificuldade de compatibilizar as despesas públicas no período anterior à implementação do padrão contábil previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

O artigo está estruturado como se segue. Após esta introdução, a primeira seção busca situar teoricamente os impactos da financeirização sobre o orçamento público e a provisão de serviços essenciais. Em seguida, esse processo ganha contornos mais concretos, à medida em que

se aborda a penetração da lógica financeirizada no Estado brasileiro e os atos normativos e regulatórios que os respaldaram. A partir desse arcabouço, a quarta seção analisa a evolução das finanças públicas nas últimas duas décadas, buscando captar suas principais transformações e a ingerência da financeirização nessa dinâmica. Por fim, são apresentadas as considerações finais do estudo.

1. Financeirização, reprodução social e orçamento público

Em termos bastante abstratos, a financeirização pode ser compreendida como o processo de domínio do capital portador de juros como mediador do metabolismo social. Conforme sustenta Ben Fine (2013), esse processo não se define pelo mero crescimento das finanças, mas como uma forma particular de incorporar diferentes relações de crédito na órbita do capital fictício. A expansão do capital portador de juros, base sobre a qual o capital fictício se multiplica, e sua influência na reestruturação do metabolismo social são, portanto, a característica distintiva da financeirização.

Fine (2013) argumenta que essa expansão pode se dar de forma intensiva e extensiva. A forma intensiva, mais comum nos debates originários sobre o tema, corresponde, essencialmente, à acumulação de capital fictício por meio da especulação financeira. Crédito bancário, títulos da dívida, ações e derivativos, por exemplo, conferem aos seus portadores direitos de propriedade sobre renda, sem correspondente lastro na produção prévia. Assim, esses capitais permitem a apropriação de um lucro fictício, proveniente de uma renda que ainda nem foi produzida (ou arrecada, no caso dos títulos públicos). Essa renda fraciona o lucro de outros capitais, tendendo a concentrar riqueza e poder social nas mãos do capital monopolista, que hegemoniza os mercados financeiros.

O capital portador de juros também pode ampliar seus domínios de forma extensiva, pela capitalização de novas esferas do metabolismo social. Áreas como previdência, moradia, saúde, educação, assistência social e cuidados pessoais e manifestações culturais, embora originariamente não fossem associadas à acumulação “econômica” propriamente dita, são fundamentais para a sustentação das forças produtivas e das classes sociais, constituindo o que a tradição marxista denomina por esfera da reprodução social (Osorio, 2016). No momento em que se privatizam e mercantilizam meios de subsistência que antes eram fornecidos – ao menos por princípio – pelo Estado, ou mesmo produzidos comunitariamente de modo não-capitalista, abrem-se espaços para que o capital portador de juros colonize áreas cada vez menos tradicionais da vida social, fomentando sua acumulação de forma extensiva (Fine, 2013).

Historicamente, a financeirização converteu-se em um novo estágio do desenvolvimento capitalista com a mundialização do capital e o conjunto de políticas neoliberais que se seguiram à

crise de rentabilidade observada dos países centrais a partir do final da década de 1960 (Chesnais, 2016). Enquanto principal mediador da reprodução social, bem como dos conflitos classistas, o Estado foi profundamente reestruturado nesse processo, tornando-se também ele agente da financeirização.

A nova fase do capitalismo mundial frustrou completamente a promessa de um Estado que atendesse a direitos sociais universais, provendo serviços gratuitos com a formação de um fundo público financiado pela tributação do capital. Esse pacto, construído como uma resposta ao avanço da organização dos trabalhadores e à ameaça comunista em meados do século XX, deu lugar, nas décadas seguintes, a um regime de acumulação baseado no endividamento dos governos e das famílias.

O *debt-led growth regime*, de acordo com Chesnais (2016), emergiu na década de 1970 e consolidou-se na década de 1990, mediante as políticas adotadas no contexto do Consenso de Washington e a forte liberalização financeira observada em todo o mundo. Do ponto de vista dos países centrais, a hipertrofia da dívida, em particular de natureza pública, representou uma possibilidade de refrear a crise de sobreacumulação, uma vez que gerou um grande volume de capital fictício, em particular na forma de títulos de dívida soberana nas mãos de investidores institucionais.

Nesse contexto, o endividamento do Estado gradualmente assumiu o lugar da tributação do capital como fonte de financiamento público. A reestruturação do setor público orientada pelas finanças resultou no que Streeck (2014) chamou de Estado de consolidação, em que a austeridade fiscal emerge como meio de garantir o pagamento da dívida, priorizando superávits primários em detrimento dos objetivos da política social. Esse imperativo tornou-se ainda mais proeminente nos países periféricos, onde a dependência dos fluxos financeiros internacionais passou a exigir o acúmulo e a esterilização de volumosas reservas cambiais (Painceira, 2008).

Se a dívida pública foi uma das principais propulsoras da financeirização em sua forma intensiva, a privatização e a mercantilização da propriedade social abriram uma nova fase para a acumulação extensiva de capital fictício. Esse processo ocorreu tanto de forma direta, mediante a conversão de serviços ou patrimônio públicos em ativos negociáveis no mercado financeiro, quanto indireta, uma vez que a privatização gera recursos e fluxos de receitas que antes não estavam disponíveis ao setor privado. À medida em que os serviços essenciais à reprodução social passam a ser oferecidos pelo capital monopolista, principal interessado nas privatizações, os fluxos de renda tendem a ser convertidos em ativos financeiros, fechando o circuito de acumulação financeirizada.

Conforme observam Lavinias e Gonçalves (2024), os direitos universais foram retirados do orçamento público, inclusive nos países mais desenvolvidos, cedendo lugar aos direitos

individuais sobre a propriedade. Com isso, a “democratização” do acesso ao mercado e ao crédito tornou-se o alicerce do financiamento à reprodução social. A política social, que tinha na crescente provisão direta de bens e serviços públicos dimensão relevante, passou a ser realizada majoritariamente por meio de transferências monetárias de renda – contributivas ou não-contributivas –, que não apenas sustentam a demanda do setor privado, como garantem um colateral para a obtenção de crédito junto ao sistema financeiro (Lavinias, 2020).

Esse processo também resultou em uma mudança na correlação de forças que atuam na formulação da política social, com esvaziamento da participação da sociedade civil organizada, em particular dos sindicatos mais combativos. Em lugar disso, emergiu uma crescente pressão pela descentralização da governança pública, facilitando a participação de entidades representativas do setor privado, ou aparelhos privados de hegemonia empresariais, para usar o termo de Fontes (2020).

Apesar dos esforços desses aparelhos e de seus agentes para apresentar as novas formas de gestão financeira como uma mudança técnica e racional, a entrada da lógica gerencialista nas instituições públicas é um processo profundamente político. Ela afeta não apenas a distribuição de poder e de recursos, mas transforma a natureza do Estado e legitima a financeirização em uma escala mais ampla (Deruytter; Möller, 2020).

Assim, a financeirização tem reestruturado todas as esferas do setor público. Em análise a esse tema, Karwoski e Centurion-Vicencio (2018) observam que, enquanto a expansão do endividamento em nível nacional favoreceu a financeirização da receita pública, a austeridade e a consolidação fiscais estenderam-na para as escalas regional e local. Por consequência, os entes subnacionais foram gradualmente sobrecarregados por tarefas antes financiadas em nível federal, sem correspondentes ganhos de capacidade financeira e/ou operacional.

Diante disso, estados e municípios aprofundam a busca por novas receitas, sendo impelidos à criação de impostos regionais, a privatizações sob distintas modalidades e à implementação de inovações financeiras que permitam a negociação de receitas futuras. Nas últimas décadas, acumulam-se os exemplos desse processo, como o endividamento municipal, a securitização de receitas e dívidas, a venda da folha de pagamentos do funcionalismo para fundos previdência e bancos privados e a criação dos *social impact bonds*, ou títulos de impacto social, negociados no mercado financeiro para promover investimentos (Deruytter; Möller, 2020; Karwoski; Centurion-Vicencio, 2018).

Naturalmente, a penetração da lógica financeira nas instituições públicas aprofunda as desigualdades regionais, dada a enorme heterogeneidade na capacidade de captação de recursos e de operacionalização dos projetos de financiamento entre estados e municípios. Complementarmente, a crescente perda de representação classista e a captura da política social

pelas finanças corroem a legitimidade da democracia liberal, sendo este um dos fundamentos da “crise de representatividade” vivida em todo o mundo nos últimos anos (Karwoski; Centurion-Vicencio, 2018).

2. A desarticulação da provisão pública e a captura do orçamento federativo no Brasil

De acordo com Lavinias, Araújo e Bruno (2017), o Brasil pode ser compreendido como um caso de vanguarda da financeirização entre os países ditos emergentes. O regime de acumulação baseado no endividamento emergiu no país já na década de 1970, com o fomento à captação de dívida externa pelas empresas, seguido pela estatização dessa dívida e por sua gradual indexação a mercados voláteis, em particular o câmbio, os juros internacionais e a inflação (Cruz, 1995; Lavinias; Araújo; Bruno, 2017).

A crescente subordinação financeira da economia brasileira ao sistema internacional, da qual a crise da dívida talvez seja o caso mais emblemático, impôs uma profunda reestruturação do papel do Estado a partir da década de 1980. Diante do enxugamento da liquidez internacional, o governo empreendeu um forte arrocho sobre o serviço público, dentro de um pacote de medidas voltadas a financiar o pagamento da dívida externa. A isso se seguiu uma ampla política de renúncias fiscais e subsídios ao setor privado, corroendo o balanço das estatais e a capacidade financeira dos governos, em especial de estados e municípios (Cruz, 1995). Esse processo culminou em uma crescente mercantilização da provisão pública, com o subfinanciamento crônico de áreas como saúde, seguridade social e educação (Lavinias; Araújo; Bruno, 2017).

Apesar dos avanços formais embutidos na Constituição de 1988, o cenário se agravou na década de 1990. Além da conhecida instabilidade macroeconômica que marcou o período, a situação fiscal dos governos regionais, onerados pelas transferências ao setor privado, tornou-se particularmente insustentável. Dado o enorme poder político e econômico conferido ao setor bancário-financeiro no período anterior, ele estava em posição privilegiada para pautar a “solução” dessa crise. Assim, teve início uma fase de profundas reformas liberalizantes, que rearticularam o pacto federativo e impulsionaram enormemente a financeirização do Estado brasileiro (Lavinias; Araújo; Bruno, 2017).

Do ponto de vista da política macroeconômica, as principais mudanças foram adotadas no contexto do Plano Real, a partir de 1994. A estratégia de ancoragem nominal resultou em drástico aumento dos juros, tornando-os a principal fonte de rendimentos financeiros no país. Conforme observam Feijó e Araújo (2024), essa tendência foi agravada pelo regime de metas de inflação e pela relativa autonomia do Banco Central para conduzir a política monetária, utilizando os títulos do Tesouro Nacional como seu principal, para não dizer único, instrumento. A definição da taxa básica de juros em patamares extremamente elevados, com negociação de títulos do Tesouro em

mercado aberto, provocou um crescimento estrutural das despesas financeiras do governo, onerando de forma excessiva o orçamento público.

Cardoso Jr. (2022, p. 320-324) oferece uma extensa lista de atos normativos que fomentaram a privatização das finanças públicas no Brasil nas últimas décadas. Entre as implementadas na década de 1990, vale destacar as Emendas Constitucionais (ECs) 01/1994, 10/1996 e 17/1997, que instituíram e prorrogaram a desvinculação da arrecadação de impostos da União, deteriorando o orçamento da Previdência Social e de outras políticas sociais; a Súmula 331/1993 do TST e o Decreto 2.271/1997, que removeram grande parte das restrições constitucionais à terceirização e à privatização de atividades-meio no serviço público; e a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2000, que estabeleceu limites orçamentários para as despesas com pessoal nos três níveis da Federação, bem como metas fiscais e diversas sanções para seu descumprimento.

Além dos atos elencados pelo autor, há outros dois de especial relevância para a financeirização dos estados e municípios brasileiros. O primeiro deles é a EC 03/1993, que permitiu que entes subnacionais oferecessem fluxos de receitas próprias (ICMS, ISS e IPTU, por exemplo) como garantia para operações de crédito. O segundo, é a Lei nº 9.637/1998, que regulamentou a atuação das Organizações Sociais (OSs) no seio do setor público. Por meio dessa legislação, qualquer esfera de governo foi autorizada a firmar convênios com empresas privadas, juridicamente estabelecidas como entidades sem fins lucrativos, para a gestão/execução de serviços públicos, como hospitais, postos de saúde, centros de assistência social, órgãos administrativos, etc.

De acordo com Cardoso Jr. (2022), o redesenho institucional do Estado brasileiro surgido nesse contexto atendeu a um duplo objetivo. Por um lado, enrijecer a execução orçamentária e criminalizar o gasto público primário, particularmente por meio de punições sobre o investimento e as despesas com pessoal. Por outro lado, conferir maior autonomia para o gasto público financeiro, com regramentos que promoveram sua flexibilização, sem limite superior, e sua blindagem política, inclusive para fins criminais.

Uma vez estabelecido o arcabouço que permitiu a hipertrofia da dívida pública, a década de 2000 foi marcada pela colonização do orçamento das famílias pelo capital portador de juros, no processo que Lavinhas, Araújo e Bruno (2017) chamaram de financeirização em massa. Esses autores argumentam que, em substituição à provisão de bens públicos, o Estado brasileiro buscou “incluir” camadas populares em mecanismos de financerização, fomentando a inclusão financeira via transferências monetárias e condicionadas de renda, bancarização e facilitação de acesso a uma gama crescente de serviços financeiros individualizados, como planos de saúde, previdência complementar e cursos superiores. Nesse contexto, a política social teria se convertido em um

colateral para o acesso ao sistema financeiro, particularmente por meio da modalidade do crédito consignado, inovação que permitiu acesso ao mercado financeiro às camadas sem histórico de crédito e não-detentoras de ativos.

Em que pese a retomada do gasto social, a reestruturação do Estado em favor da financeirização do orçamento público seguiu durante os governos do Partido dos Trabalhadores, a partir de 2003. Legislativamente, esse processo se manifestou, por exemplo, na EC 41, que promoveu uma ampla reforma da previdência no setor público e na Lei 11.079/2004, que regulamentou as parcerias público-privadas (PPPs), além da extensão da desvinculação de receitas da União (Cardoso Jr, 2022).

Por fim, uma última fase da desarticulação da provisão pública no Brasil foi inaugurada em 2014, em meio à crise econômica e política que assolou o país, ganhando força com o golpe parlamentar de 2016. Essa fase foi marcada pela imposição de uma austeridade fiscal seletiva, que teve na EC 95/2016, seu principal marco. A “PEC do Teto de Gastos”, como ficou conhecida, congelou, em termos reais, os gastos primários de cada poder e órgão autônomo da União para os vinte anos seguintes, independentemente da evolução das receitas.

Essa medida promoveu um forte ajuste fiscal sobre as despesas discricionárias do governo federal, tendo em vista o crescimento vegetativo real de despesas obrigatórias, como as previdenciárias (Moretti; Funcia; Ocké-Reis, 2022). Esse expediente, aliado às metas de superávit primário do governo central e o regramento da LRF, na prática institucionalizou a austeridade fiscal, pressionando pela redução dos gastos sociais e investimentos públicos em todas as esferas administrativas da federação.

É nesse contexto que foram aprovadas diversas medidas que restringiram ainda mais a provisão pública do orçamento federativo. Entre elas, vale destaque à EC 93/2016, que aumentou a desvinculação de receitas da União para 30%; a LC 159/2017 e o PLP 101/2020, que trataram da renegociação das dívidas dos estados, com contrapartidas em ajuste fiscal; o Decreto 9.507/2018, que autorizou a terceirização irrestrita das áreas finalísticas dos serviços públicos; a EC 103/2019, que sacramentou a reforma da previdência; a PEC 32/2020, que promoveu a reforma administrativa do funcionalismo público; e a LC 179/2021, que formalizou a autonomia plena do Banco Central.

Do ponto de vista do orçamento de estados e municípios, as principais mudanças observadas no período derivaram do Plano Mais Brasil, implementado em 2019. Esse plano teve por objetivo declarado reduzir o tamanho do Estado (leia-se, cortar gastos sociais) e descentralizar recursos para estados e municípios, sendo composto por três PECs: Emergencial, dos Fundos Públicos e do Pacto Federativo. Entre as principais medidas implementadas nesse pacote estiveram a redefinição das regras de distribuição de recursos entre União, estados e municípios, com maior

autonomia financeira para entes subnacionais; gatilhos de ajuste fiscal para conter gastos públicos, como congelamento de salários do funcionalismo e proibição de novas contratações; e a extinção de diversos fundos públicos para liberar recursos para a amortização da dívida pública (Cardoso Jr., 2022).

Moretti, Funcia e Ocké-Reis (2022) destacam o caráter seletivo desse regime de austeridade fiscal. Isso porque a imposição de regras fiscais rígidas sobre o gasto social planejado não impede a liberação de recursos para atender interesses de grupos com acesso direto e indireto aos fundos públicos. Há dois grupos especialmente privilegiados por essa política orçamentária: o parlamento e a burguesia bancária-financeira.

O parlamento, peça central na execução do golpe de 2016, vem conquistando excepcional força política nos últimos anos, ampliando seu controle sobre o fundo público, como bem ilustra a ascensão do “orçamento secreto” a partir de 2021 (Hartung; Mendes; Giambiagi, 2021). A fiscalização praticamente inexistente sobre esses recursos, bem como sua liberdade de aplicação, fez deles um poderoso instrumento de captura do orçamento público. Ao mesmo tempo, esse processo acentua o caráter clientelista da política social, que se torna cada vez mais suscetível aos interesses privados.

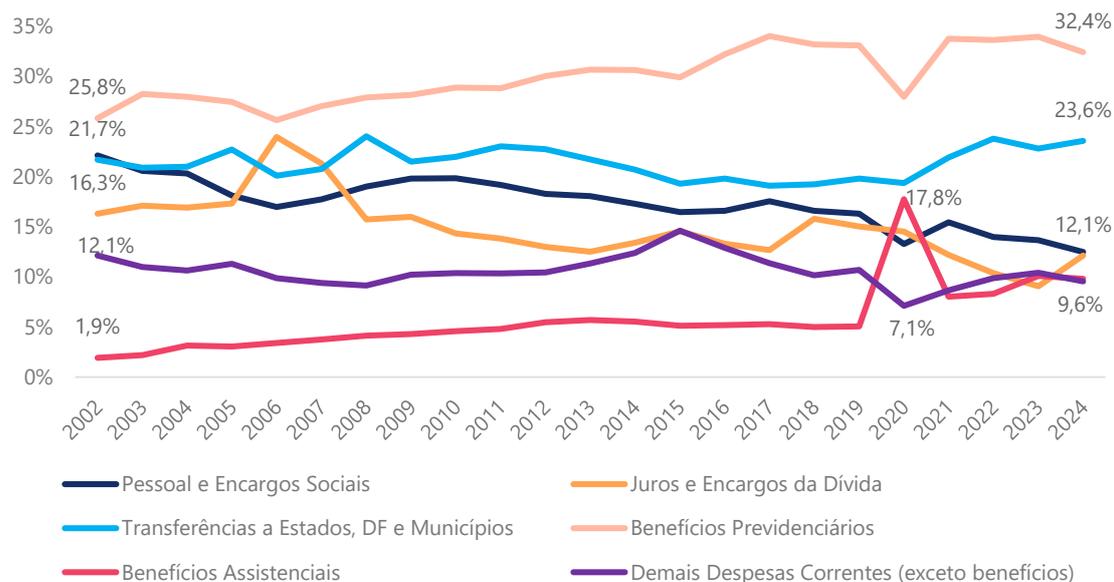
Ademais, a lógica de “austeridade no atacado, clientelismo no varejo”, para usar a expressão de Moretti, Funcia e Ocké-Reis (2022), torna o poder executivo ainda mais refém da burguesia bancária-financeira. Essa condição, manifesta no “pacto de governabilidade” do governo federal, ficou evidente já no início do terceiro mandato de Lula, mediante a aprovação do Novo Arcabouço Fiscal, que manteve um regime de austeridade fiscal semelhante ao implementado pelo Teto de Gastos (Bastos, 2023).

3. Do Planalto às prefeituras: evidências da financeirização do orçamento público brasileiro no século XXI

3.1. União e pacto federativo

Do ponto de vista do governo federal, o serviço da dívida é o mecanismo mais explícito de captura do orçamento público pelas finanças. Apesar de suas flutuações recentes, somente os juros e encargos da dívida (desconsiderando, portanto, recursos destinados a amortizações e renegociações) representaram, em média, 15% de todas as despesas correntes da União desde o início do século (Gráfico 1). Em 2024, por exemplo, o gasto público com juros totalizou R\$ 352 bilhões, ou 12,1% da despesa corrente, superando a soma de todo o orçamento federal dedicado às áreas de saúde e educação.

Gráfico 1 – Distribuição da despesa corrente da União (valor empenhado, 2002-2024)



Fonte: SIAFI (2025); Elaboração própria.

Ao longo das últimas duas décadas, três grupos de despesas apresentam ganhos estruturais de participação no orçamento do governo federal: os benefícios assistenciais; os benefícios previdenciários; e as transferências para entes subnacionais. O primeiro movimento está associado, majoritariamente, à expansão do orçamento do Programa Bolsa Família, em especial a partir de 2020, no contexto da pandemia da Covid-19. Já o gasto previdenciário apresentou uma tendência de crescimento gradual, mas não-explosivo, em linha com o envelhecimento da população, pelo menos até 2019, ano da aprovação da reforma da previdência. Já as transferências intergovernamentais se devem ao aumento de recursos vinculados aos fundos constitucionais de participação de Estados e do Distrito Federal (FPE) e dos Municípios (FPM), além do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), particularmente a partir de 2021.

Lavinas e Gentil (2018) fazem um exame detalhado dessas primeiras duas tendências, vinculando-as ao processo de financeirização da política social. O aumento dos benefícios assistenciais representa um aprofundamento da monetização e da coletarização da política social, com a gradual substituição da provisão pública por transferências de renda focalizadas para financiar o consumo de bens e serviços. As autoras também destacam que o aumento do gasto previdenciário só se torna um problema devido à deterioração de suas fontes de financiamento, particularmente por meio de desonerações tributárias, das desvinculações de receitas do orçamento da seguridade social e da austeridade sobre a contratação de novos servidores.

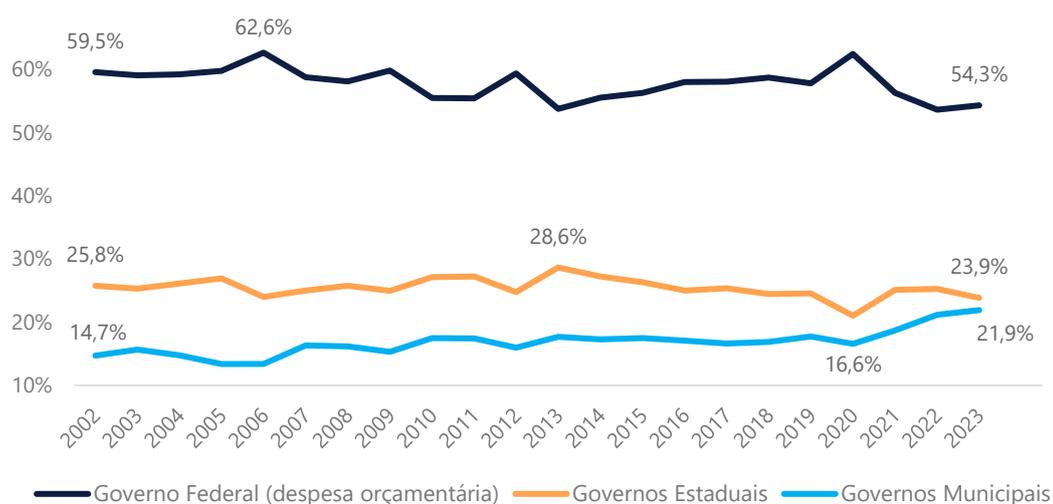
A expansão das transferências para estados e municípios, por sua vez, deve ser compreendida no contexto da perda de relevância do governo federal na provisão pública, com

consequente descentralização do gasto social, facilitando sua captura pela lógica clientelista. Essa dinâmica se acentuou a partir de três mecanismos principais: a PEC do Pacto Federativo, que ampliou os repasses para o FPE e, especialmente, para o FPM; o Novo FUNDEB (EC 108/2020), que instituiu mecanismos para a transferências de volumosos recursos do governo federal para as Secretarias da Educação; e a hipertrofia das emendas parlamentares, especialmente nas formas transferências Fundo a Fundo para municípios, por meio de emendas individuais e de comissão a partir de 2021.

Dessa forma, a participação das transferências para entes subnacionais passou a representar 23,6% da despesa corrente da União em 2024, contra 19,8% em 2019. De acordo com a Controladoria-Geral da União (CGU, 2025), o governo central gastou R\$ 48 bilhões em emendas parlamentares somente em 2023, dos quais estima-se que cerca de $\frac{3}{4}$ tenham sido direcionados a administrações municipais. Esses recursos representaram cerca de 2% do orçamento total das prefeituras naquele ano, quase a metade do que elas arrecadaram com IPTU, por exemplo.

Com isso, desde 2021 tem se acentuado a tendência, iniciada pela Constituição de 1988, de aumento da participação dos municípios nas despesas não-financeiras do governo geral, em detrimento da União (Gráfico 2). Essa tendência se deve ao crescimento mais forte das receitas dos estados até 2013, em contexto de rápido aumento da arrecadação de ICMS, e, em especial, dos municípios, impulsionados pela arrecadação de ISS e pelo incremento das transferências intergovernamentais nos últimos anos.

Gráfico 2 – Distribuição da despesa pública orçamentária (exceto estatais) por esfera administrativa (valor empenhado, 2002-2023)



Fonte: SIOP (2025) e SIAFI (2025); Elaboração própria.

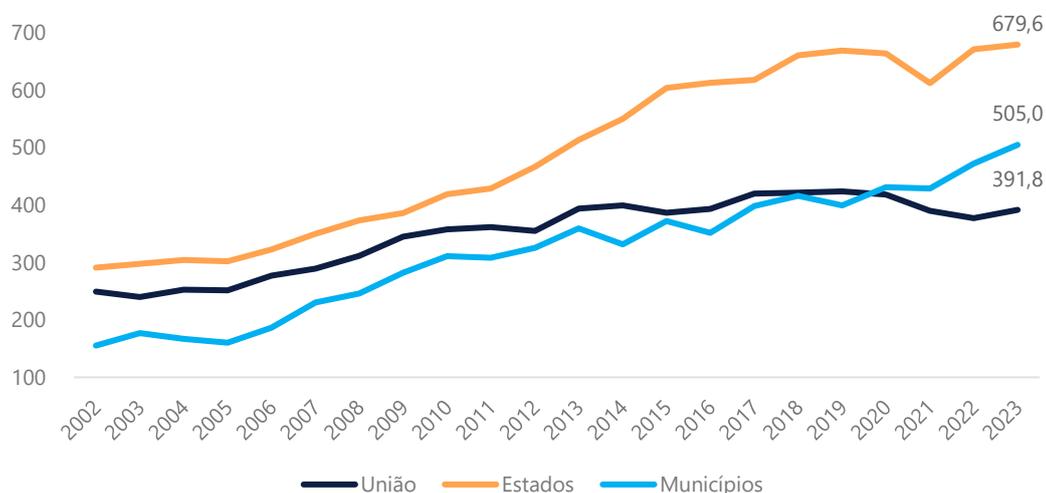
Voltando ao orçamento da União (Gráfico 1), nota-se uma forte perda relativa e, mais recentemente, inclusive absoluta em termos reais, dos gastos com pessoal e das demais despesas correntes. Estas últimas (excetuados benefícios assistenciais), representam o grosso dos gastos

discricionários correntes do governo, que sofreram queda vertiginosa desde a aprovação do Teto de Gastos. Já o desinvestimento relativo no funcionalismo público federal é um processo de longo prazo, que foi deflagrado pela LRF e se acentuou já no início do governo Dilma (Junqueira; Orair, 2023).

O arrocho sobre o funcionalismo se concentrou nas ocupações elementares do Poder Executivo, especialmente em áreas essenciais à provisão pública, como seguridade social e educação. Assim, consolidou-se um cenário de extrema desigualdade no interior da administração pública, com a manutenção dos benefícios do alto escalão, em particular no judiciário e nas forças armadas, e a precarização das ocupações responsáveis pelo atendimento direto à população (Lopez *et al*, 2023).

O Gráfico 3 ilustra os impactos desse processo sobre a distribuição federativa do gasto com pessoal, apresentando tendências bem distintas nas três esferas administrativas: *i*) crescimento contínuo em nível municipal nas últimas duas décadas, acentuado a partir de 2021; *ii*) crescimento em nível estadual até 2015, seguido por desaceleração em função do ajuste fiscal e imposições para a repactuação de dívidas; *iii*) crescimento lento em nível federal até 2013, seguido por estagnação até 2020 e cortes a partir de então.

Gráfico 3 – Despesas reais com pessoal e encargos sociais por esfera administrativa (R\$ bilhões a preços de 2023, valor empenhado, corrigido pelo IPCA)



Fonte: SIOP (2025) e SIAFI (2025); Elaboração própria.

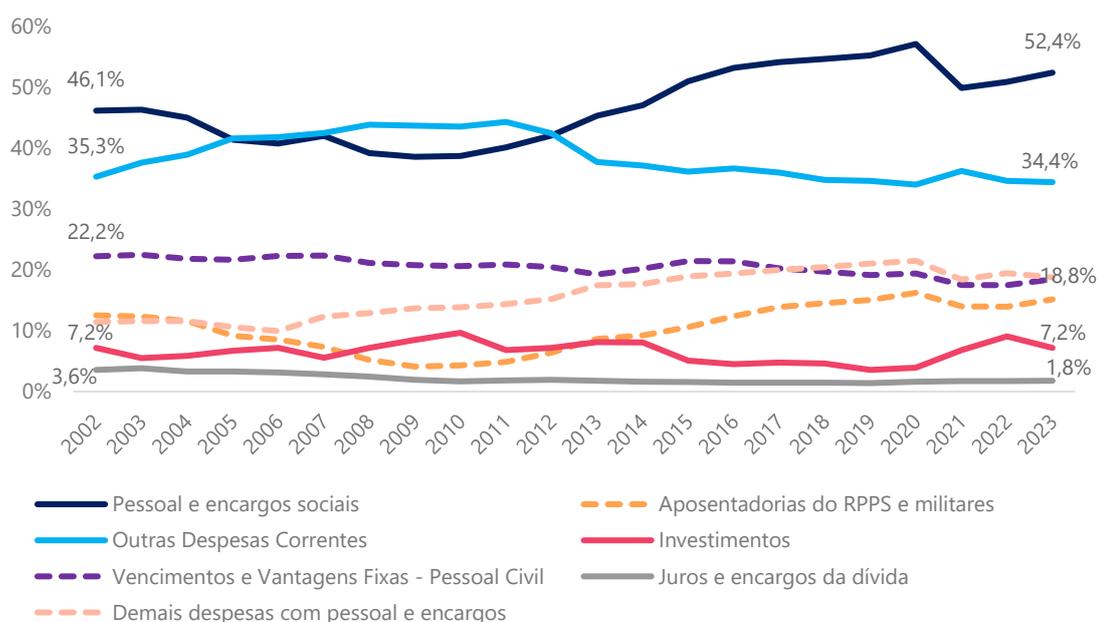
Com isso, a base do funcionalismo público tem sido gradualmente deslocada para estados e, principalmente, para os municípios. De acordo com dados da PNAD Contínua (2025), 58% dos servidores públicos brasileiros, entre todos os tipos de vínculo empregatício, atuaram na esfera municipal em 2023. Segundo levantamento realizado por Carvalho (2023), com base em dados da PNAD, essa participação era de apenas 35,5% em 1992.

3.2. Governos estaduais

No atual pacto federativo brasileiro, os estados são os principais responsáveis pela provisão dos serviços de educação, especialmente em nível médio, bem como de saúde de média-alta complexidade, segurança pública, dentre outros serviços essenciais. A provisão desses serviços depende, fundamentalmente, da contratação e do pagamento dos servidores que garantam que eles cheguem à população.

O grupo orçamentário de despesa com pessoal e encargos sociais, quando tomado em seu conjunto, ganhou participação relativa no orçamento dos estados e do Distrito Federal desde o início do século, particularmente na fase de desaceleração da arrecadação tributária observada na década de 2010 (Gráfico 4). Essa tendência foi interrompida em 2021, no contexto das sanções impostas pelo Regime de Recuperação Fiscal dos estados.

Gráfico 4 – Distribuição da despesa orçamentária empenhada dos estados e do Distrito Federal (2002-2023)



Fonte: SICONFI (2025); Elaboração própria.

Entretanto, a desagregação dos componentes dessa despesa (linhas pontilhadas no Gráfico 4) revela um cenário distinto. A folha de pagamentos dos servidores civis estatutários efetivos, principais responsáveis pela provisão pública em nível estadual, apresenta tendência secular de queda relativa, tendo sua participação no orçamento reduzida de 22,2% em 2002, para 18,8% em 2023. Ao longo desse período, a despesa com pessoal deslocou-se para o gasto previdenciário, seguindo a lógica nacional, mas também para outras despesas, em especial contratações por tempo determinado, cuja participação passou de 0,6% no início do século para 1,6% em 2023. Esse salto ocorreu, principalmente, a partir de 2021, sendo a educação a principal área afetada pela proliferação dos contratos temporários.

Do lado financeiro, nota-se uma queda gradual dos juros e encargos como proporção do orçamento, representando atualmente cerca de 2% da despesa total. Apesar da continuidade da expansão do endividamento líquido dos estados no período, as últimas décadas marcaram uma centralização do serviço da dívida na esfera federal, particularmente após a crise fiscal dos entes subnacionais ao final da década de 1990.

Por concentrarem os gastos discricionários, os investimentos e o grupo de “Outras despesas correntes” acabaram absorvendo a maior parte das flutuações na arrecadação. Em que pese a alta volatilidade nas últimas décadas, os investimentos estaduais seguiram em patamar reduzido, a exemplo do que vinha ocorrendo desde o final do século anterior.

As outras despesas correntes também terminaram a série em patamar semelhante ao que iniciaram, porém com importantes mudanças de composição. Em termos quantitativos, a principal delas foi a redução das distribuições constitucionais ou legais de receitas, especialmente para municípios. O segundo elemento de despesa com maior queda relativa acumulada foi o de material de consumo, onde são registradas as compras de insumos utilizados por órgãos públicos na administração direta.

Por outro lado, houve expansão de despesas fortemente associadas à financeirização do serviço público. A figura tradicional da terceirização via prestação de serviços por pessoas jurídicas, apesar de ter perdido participação ao longo da década de 2010, tem ganhado grande espaço no orçamento dos estados desde 2018, quando foi autorizada a terceirização irrestrita de serviços-fim no setor público brasileiro. Dessa forma, os serviços terceirizados consumiram 8,7% dos orçamentos estaduais em 2023, contra 7,3% em 2018.

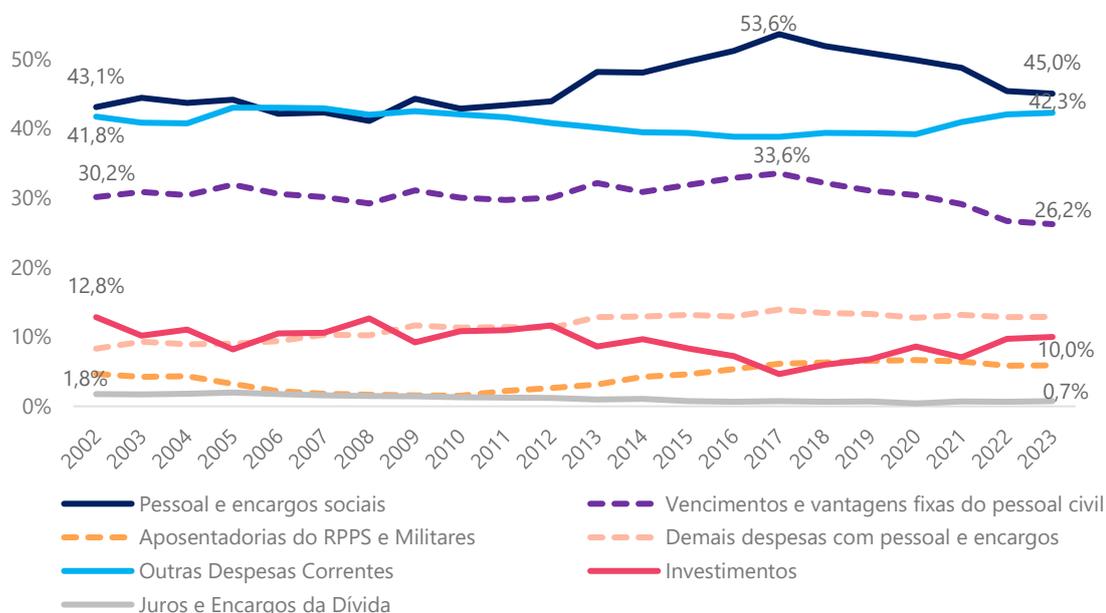
Processo semelhante ocorreu com as transferências para instituições privadas, em especial para OSs e outras entidades sem fins lucrativos. A participação dessas transferências, que era de apenas 1% no início do século, passou para 1,7% em 2019 e teve um expressivo salto a partir de 2020, atingindo o patamar de 3,7% em 2023. Embora repercutam mais no balanço patrimonial, as PPPs também já passam a corroer o orçamento dos estados, ainda que com participação de apenas 0,2% em 2023 (SICONFI, 2025).

3.3. *Governos municipais*

As administrações municipais dividem com os estados a responsabilidade pela maior parte da provisão direta de serviços públicos no Brasil. Constitucionalmente, cabe aos municípios o atendimento primário de saúde, a prestação dos serviços de ensino fundamental e infantil, mobilidade urbana e saneamento básico, além da operacionalização da assistência social e de funções como infraestrutura urbana e segurança pública.

As despesas com pessoal dos municípios apresentaram trajetória de crescimento relativo até 2017 (Gráfico 5). A partir desse ano, houve uma flagrante piora nas contas públicas municipais, muito em função da deterioração do setor de serviços e, por consequência, da arrecadação de ISS, mas também da queda dos repasses constitucionais.

Gráfico 5 – Distribuição da despesa orçamentária empenhada dos municípios (2002-2023)



Fonte: SICONFI (2025); Elaboração própria.

Essa conjuntura comprimiu a receita corrente líquida das prefeituras, fazendo com que muitas delas atingissem os gatilhos de despesa com pessoal da LRF. Diante disso, os governos municipais se viram forçados a conter o crescimento da folha salarial. Nos anos seguintes, o orçamento foi crescentemente direcionado para outras despesas correntes, ou mesmo para investimentos. Essa dinâmica ganhou um novo impulso a partir de 2021, mediante o aumento das transferências federais, em particular na forma de recursos do FUNDEB, do FPM e de emendas parlamentares.

Do ponto de vista da composição dos gastos correntes, as mudanças recentes no orçamento das prefeituras podem ser vistas como uma amplificação das tendências privatistas observadas em nível estadual. O descumprimento do teto de gastos com pessoal da LRF, particularmente entre 2015 e 2017, e as sansões que o seguiram, parecem ter cristalizado a lógica da austeridade fiscal no seio das administrações municipais. Mesmo com a recuperação das receitas e a queda relativa do peso da folha salarial a partir de 2018, as prefeituras continuaram promovendo cortes nas despesas com servidores efetivos, as quais caíram de 33,6%, em 2017, para apenas 26,2% em 2023, menor patamar da série histórica.

Além de evitar abrir concursos para cargos efetivos e de promover arrochos salariais, as prefeituras intensificaram as contratações temporárias, especialmente nas áreas da saúde e da

educação. O episódio traumático fez os administradores municipais perceberem que essa modalidade de contratação os resguarda das sanções da LRF, não apenas por serem mais baratas, exigindo menores encargos sociais e evitando progressões de carreira, mas, principalmente, por serem mais flexíveis, facilitando cortes diante de eventuais quedas na arrecadação. A participação das contratações por tempo determinado nas despesas municipais, que já vinham crescendo desde a virada do século, teve um salto a partir de 2017, atingindo 4,0%, contra 1,3% em 2002.

Outra estratégia adotada pelos governos para contornar os limites da LRF foi ampliar as contratações que não são contabilizadas como gasto com pessoal, especialmente por meio das OSs e outras entidades sem fins lucrativos. Em 2002, os pagamentos a essas entidades, registrados na categoria de “outros gastos correntes”, correspondiam a apenas 1,1% das despesas municipais. Esse percentual aumentou gradualmente até 2019, atingindo 3,7%. Com as contratações emergenciais durante a pandemia, a participação dessas transferências cresceu expressivamente a partir de 2020, consolidando-se em um “novo normal” nos anos seguintes, chegando a 5,7% do total das despesas municipais em 2023.

Diversos estudos questionam o caráter não-lucrativo e supostamente apolítico dessas entidades. *Morais et al* (2018), por exemplo, argumentam que a falta de controle sobre a remuneração de dirigentes, bem como os escândalos de corrupção envolvendo desvios de verbas de OSs e a possibilidade de aplicação de seus excedentes monetários no mercado financeiro sugerem que elas são uma forma política ancorada na financeirização da saúde, devendo ser compreendidas como agentes desse processo. *Contreiras e Matta* (2015), ao analisarem o caso da cidade de São Paulo, trazem evidências no mesmo sentido, sustentando que o assim chamado “terceiro setor”, mais do que mero promotor desinteressado de filantropia e de representação auto-organizada da sociedade civil, é um campo de fortíssima atividade econômica, que, embora não gere lucros diretamente, gera volumosos recursos financeiros e concentração de poder nas mãos do setor privado.

4. Considerações finais

O caso brasileiro é bastante ilustrativo do processo de financeirização do Estado em suas formas intensiva e extensiva. Na primeira dessas formas, o principal pilar é a política monetária, cuja condução em favor do setor bancário-financeiro faz dos títulos da dívida pública uma enorme fonte de acumulação de capital fictício. Já a financeirização em sua forma extensiva deve ser compreendida na esteira do desmantelamento da provisão pública, que coloca cada vez mais o orçamento das famílias e o fundo público à disposição da valorização financeira. Este artigo buscou amarrar tais processos, analisando a evolução recente das despesas públicas brasileiras em suas três esferas administrativas.

Na esfera federal, a condução da política monetária em prol do serviço da dívida e a austeridade fiscal seletiva, condicionada pelas metas de superávit primário, pelos tetos de gasto e, mais recentemente, pela crescente captura do orçamento pelo legislativo, promovem uma gradual retirada do governo central da provisão direta de serviços públicos. Essa tendência se manifesta na estagnação secular das despesas com o funcionalismo federal e na delegação do gasto social para os estados e, principalmente, para os municípios.

Apesar do aumento das transferências intergovernamentais, em particular nas formas dos fundos de participação de estados e municípios, fundos de educação e saúde e das emendas parlamentares, os governos subnacionais são incapazes de atender à demanda crescente por provisão pública no Brasil. Essa incapacidade possui motivos de ordens financeira, operacional e política.

A financeirização do Estado brasileiro nas últimas décadas promoveu profundas mudanças institucionais, que se pautaram pela liberalização das finanças, com forte disseminação de inovações financeiras, por um lado, e por severas restrições ao gasto social, em particular na forma de expansão do quadro de servidores estatutários, por outro. Esse arcabouço, que tem na LRF sua espinha dorsal, introjetou a lógica da financeirização no seio da administração pública brasileira, impulsionando expedientes como as terceirizações, em especial por meio das OSs e outras entidades ligadas ao sistema financeiro, as parcerias público-privadas, a capitalização de sistemas previdenciários e a retiradas de direitos sociais, em particular de natureza não-monetária, agora ascetizados, em mãos de grandes fundos financeiros.

Ao contrário do governo federal, que possui relativa capacidade de planejamento e execução de projetos de maior envergadura, estados e municípios enfrentam grandes limitações operacionais. Esse problema é particularmente grave quando se tem em vista as extremas desigualdades regionais que caracterizam a sociedade brasileira. Assim, mesmo que o orçamento chegue a municípios mais remotos e carentes, por exemplo, eles possuem baixíssima capacidade de prover bens públicos de maneira satisfatória.

Tanto os problemas financeiros, quanto os operacionais, são atravessados por questões de ordem política, que no Brasil sempre contaram com fortes componentes regionais. A fragilidade financeira dos governos facilita a captura do orçamento por grupos de interesse privados, em particular dos aparelhos de hegemonia associados ao setor bancário-financeiro e de seus representantes no parlamento.

Ao se abster da provisão pública direta, o Estado pavimenta o caminho para a financeirização, deslocando o orçamento das famílias e o próprio fundo público para provedores privados. Por consequência, os serviços essenciais à reprodução social no Brasil são de mais a mais realizados por intermediação do grande capital vinculado ao setor financeiro. Para pagar esses

serviços, o Estado aprofunda seu endividamento, promovendo a multiplicação do capital fictício por meio de títulos da dívida, parcerias público-privadas, *social impact bonds* e diversos mecanismos de ascertização respaldados pelo fundo público.

A análise empreendida neste estudo pode ser considerada complementar ao tema da austeridade fiscal, uma vez que questiona não apenas o nível do gasto público, mas também sua composição e as classes sociais beneficiadas. Assim, esse esforço pode contribuir nas discussões em torno da “desfinanceirização” do Estado, evidenciando a necessidade de questionar a natureza da propriedade e suas consequências para a reprodução da pobreza e da desigualdade social.

Como diz o ditado popular, quem senta na ponta, paga a conta. No caso da financeirização do Estado, na ponta estão os trabalhadores, particularmente aqueles mais carentes de provisão pública, e a conta são lucros, juros, dividendos e outras fontes de enriquecimento privado, crescentemente assentados em formas fictícias de riqueza.

Referências

Bastos, Pedro Paulo Zahluth. Não existe alternativa? Considerações sobre o impacto econômico e a economia política do Novo Arcabouço Fiscal (“Regime Fiscal Sustentável”). **Revista Necat**, v. 12, n. 23, p. 26-46, jan-jun. 2023.

Cardoso Jr., José Celso. In: Couto, L. F.; Rodrigues, J. M. (Orgs.). **Governança orçamentária no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, p. 287-324, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11565>. Acesso em: 15 fev. 2025.

Carvalho, Sandro Sacchet de. A evolução dos servidores sem vínculo no emprego público no Brasil entre 1992 e 2021. In: Lopez, F. G. Cardoso Jr., J. C. (Orgs.). **Trajetórias da burocracia na Nova República: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985-2020)**. Brasília: IPEA, p. 195-234, 2023.

CGU – Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência: Emendas Parlamentares**. 2025. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/emendas>. Acesso em: 11 jan. 2025.

Chesnais, François. **Finance Capital Today: Corporations and Banks in the Lasting Global Slump**, Leiden: Brill, 2016.

Contreiras, H.; Matta, G. C. Privatização da gestão do sistema municipal de saúde por meio de Organizações Sociais na cidade de São Paulo, Brasil: caracterização e análise da regulação. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 2, p. 285-297, fev 2015.

Cruz, Paulo Roberto Davidoff Chagas. Endividamento externo e transferência de recursos reais ao exterior: Os setores público e privado na crise dos anos oitenta. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 5, n. 1, p. 121-144, 1985.

Deruytter, L.; Möller, S. Cultures of Debt Management Enter City Hall. In: Mader, P.; Mertens, D.; van der Zwan, N. (Orgs.). **The Routledge International Handbook of financialization**. London: Routledge, p. 400-410, 2020.

Feijó, C.; Araújo, E. Política monetária e financeirização na economia brasileira. In: Lavinás, L.; Martins, N. M.; Gonçalves, G. L.; Waeyenberge, E. (Orgs.). **Financeirização: crise, estagnação e desigualdade**. São Paulo: Contracorrente, 2024.

Fine, Ben. Financialization from a Marxist Perspective. **International Journal of Political Economy**, v. 42, n. 4, p. 47-66, 2013.

Fontes, Virgínia. Capitalismo filantrópico? Múltiplos papéis dos aparelhos privados de hegemonia empresariais. **Marx e o Marxismo**, v.8, n.14, p. 15-35, jan/jun 2020.

Hartung, P.; Mendes, M.; Giambiagi, F. As emendas parlamentares como novo mecanismo de captura do Orçamento. FGV/IBRE, **Conjuntura Econômica**, p. 22-24, set. 2021.

Junqueira, G.; Orair, R. despesas com pessoal ativo na Federação brasileira entre 2002 e 2020. In: Lopez, F. G. Cardoso Jr., J. C. (Orgs.). **Trajetórias da burocracia na Nova República: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985-2020)**. Brasília: IPEA, p. 241-262, 2023.

Karwoski, E.; Centurion-Vicencio, M. Financialising the state: recente developments in fiscal and monetary policy, **Working Papers**, Hal Open Science, 2018.

Lavinás, Lena. The collateralization of social policy by financial markets in the Global South. In: Mader, P.; Mertens, D.; van der Zwan, N. (Orgs.). **The Routledge International Handbook of financialization**. London: Routledge, p. 312-323, 2020.

Lavinás, L.; Araújo, E.; Bruno, M. Brasil: vanguarda da financeirização entre os emergentes? **Textos para Discussão**, IE/UFRJ, 2017.

Lavinás, L.; Gonçalves, G. L. A expropriação dos direitos universais no lastro da assetização do bem-estar. In: Lavinás, L. *et al* (Orgs.). **Financeirização: crise, estagnação e desigualdade**. São Paulo: Contracorrente, 2024.

Lavinás, L.; Martins, N. M.; Gonçalves, G. L.; Waeyenberge, E. (Orgs.). **Financeirização: crise, estagnação e desigualdade**. São Paulo: Contracorrente, 2024.

Lopez, F. G. *et al*. Remunerações e desigualdades salariais no funcionalismo brasileiro entre 1985 e 2019. In: Lopez, F. G. Cardoso Jr., J. C. (Orgs.). **Trajetórias da burocracia na Nova República: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985-2020)**. Brasília: IPEA, p. 241-262, 2023.

Morais, H. M. M. *et al*. Organizações Sociais da Saúde: uma expressão fenomênica da privatização da saúde no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, n. 34, v. 1, 2018.

Moretti, B.; Funcia, F.; Ocké-Reis, C. O. Austeridade Fiscal e Captura do Orçamento Público no Brasil. In: Marques, R.; Cardoso Jr., J. C. **Dominância financeira e privatização das finanças públicas no Brasil**. Brasília: Fonacate, p. 480-496, 2022.

Osorio, Jaime. **Estado, reproducción del capital y lucha de clases: la unidad económico/política del capital**. Ciudad de México: UNAM. 2016.

Painceira, Juan Pablo. Developing Countries in the Era of Financialisation: From Deficit Accumulation to Reserve Accumulation. **Discussion Papers**, Research on Money and Finance, v. 4, 2008.

PNADC/T – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Trimestral. **Tabela 6382**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6382>. Acesso em: 12 fev. 2025.

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira. **Despesas da União - Séries Históricas**, 2025. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/despesas-da-uniao-series-historicas/2023/8-2>. Acesso em: 15 jan. 2025.

SICONFI – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro. **Contas Anuais Finbra**. 2024. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf#>. Acesso em: 08 jan. 2025.

SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento. **Painel do Orçamento Federal**. 2025. Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br>. Acesso em: 10 fev. 2025.

Streeck, Wolfgang. The Politics of Public Debt: Neoliberalism, Capitalist Development and the Restructuring of the State, **German Economic Review**, n. 15, v.1, p. 1-23, 2014.