

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
CAMPUS A.C. SIMÕES
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS
GRADUAÇÃO EM DIREITO

EDINELLI CONTE RIBEIRO DE OLIVEIRA

**A DÍVIDA PÚBLICA E O PAPEL DO ESTADO NA CONCRETIZAÇÃO DE
DIREITOS SOCIAIS: A JUSTIÇA SOCIAL COMO PRINCÍPIO ORIENTADOR
DAS NORMAS ORÇAMENTÁRIAS**

Maceió
2024

Catálogo na Fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico

Bibliotecário: Marcelino de Carvalho Freitas Neto – CRB-4 – 1767

O48d Oliveira, Edinelli Conte Ribeiro de.
A dívida pública e o papel do estado na concretização de direitos sociais : a justiça social como princípio orientador das normas orçamentárias / Edinelli Conte Ribeiro de Oliveira. – 2024.
60 f.

Orientador: Gabriel Ivo.
Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Direito) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas. Maceió, 2024.

Bibliografia: f. 54-60.

1. Dívida pública. 2. Direitos sociais. 3. Orçamento público. 4. Justiça social. 5. Estado social. I. Título.

CDU: 35.073.52

AGRADECIMENTOS

Há cinco anos atrás, eu estava comemorando minha aprovação na faculdade de direito na UFAL. E agora, cinco anos depois, me sinto outra pessoa: alguém que foi construída com ajuda de todos que compõe minha trajetória. E, sendo fruto das pessoas que eu amo, não posso deixar de agradecê-las por tudo que me trouxe até aqui, tudo que me tornou quem sou e que me constrói a cada dia como alguém melhor.

Em primeiro lugar, meus agradecimentos são aos meus pais e madrinha, que é minha segunda mãe, pelo amor e apoio que sempre me deram. Vocês são minha base. À Gabi, que é minha irmã de outra mãe, por todo amor, cumplicidade, amor e apoio que trocamos nesses quase 18 anos de amizade. Com você, aprendi que família também é escolhida. À Isadora, porque eu nem sei o que seria desse trabalho sem seu apoio e confiança em mim todo dia.

Amo vocês.

Agradeço, também, a todos os professores que fizeram parte da minha jornada acadêmica, em especial meu orientador, pelo impacto que tiveram na minha graduação. E, por fim, aos amigos que fiz durante o curso, porque eles tornaram esse caminho mais fácil de ser percorrido.

RESUMO

A relação entre a dívida pública, a arrecadação tributária e sua destinação no orçamento estatal é crucial para a concretização dos direitos sociais e a materialização da justiça social. Este estudo busca compreender os mecanismos da dívida pública e suas implicações sociais, destacando seus impactos sociais e seu papel na promoção da justiça social em conformidade com as normas orçamentárias. Postula-se que a sustentabilidade da dívida pode contribuir para a justiça social, explorando o retorno econômico de investimentos em políticas sociais e a redução da taxa de juros do pagamento da dívida, que é um instituto constitucionalmente protegido, através de uma pesquisa descritiva qualitativa. Assim, conclui-se que é possível reestruturar a dívida pública para financiar políticas sociais, mas com cautela e planejamento minucioso, envolvendo a articulação de mecanismos legais, revisão de taxas de juros e priorização estratégica no planejamento orçamentário. O objetivo é garantir que a dívida pública seja um instrumento efetivo na busca pela justiça social, permitindo ao Estado promover um desenvolvimento equitativo e sustentável em conformidade com os princípios da Constituição de 1988.

Palavras-chave: Dívida Pública; Direitos Sociais; Orçamento Público; Justiça Social; Estado Social.

ABSTRACT

The relationship between public debt, tax revenue and its allocation in the state budget is crucial for the realization of social rights and the materialization of social justice. This study seeks to understand the mechanisms of public debt and its social implications, highlighting its social impacts and its role in promoting social justice in accordance with budgetary standards. It is postulated that debt sustainability can contribute to social justice, exploring the economic return on investments in social policies and the reduction of the interest rate on debt payments, which is a constitutionally protected institute, through qualitative-quantitative descriptive research. Thus, it is concluded that it is possible to restructure public debt to finance social policies, but with caution and detailed planning, involving the articulation of legal mechanisms, review of interest rates and strategic prioritization in budget planning. The objective is to ensure that public debt is an effective instrument in the search for social justice, allowing the State to promote equitable and sustainable development in accordance with the principles of the 1988 Constitution.

Keywords: Public Debt; Social Rights; Public Budget; Social Justice; Welfare State.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Despesa Pública: distribuição por “Grupos de despesa” no período de 01/01/2024 a 17/01/2024	25
---	----

LISTA DE SIGLAS

DPF	Dívida Pública Federal
PAF	Plano Anual de Financiamento
PBF	Programa Bolsa Família
CF	Constituição Federal
CF/88	Constituição Federal de 1988

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 DÍVIDA PÚBLICA E SUAS IMPLICAÇÕES SOCIAIS.....	16
2.1 O que é a dívida pública?.....	16
2.1.1 Explorando a interseção entre a dívida pública e políticas sociais: o impacto da gestão da dívida no cumprimento dos direitos sociais pelo Estado.....	18
2.1.2 A regra de ouro e o uso da dívida pública.....	19
2.1.3 A Dívida Pública sob a ótica do Artigo 167, inciso III, da Constituição Federal.....	20
2.1.4 Lei Complementar nº 101/2000 e a previsão orçamentária.....	21
2.1.5 Resolução do Senado Federal nº 48, de 2007 e a regra de ouro.....	21
2.1.6 A justiça intergeracional na “regra de ouro”.....	22
3 ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO E AS PREVISÕES DA DÍVIDA PÚBLICA.....	28
3.1 Modelo orçamentário.....	29
3.1.1 Etapas do processo orçamentário.....	30
3.1.2 A importância de utilizar a justiça social como princípio orientador na elaboração do orçamento.....	31
3.1.3 Respaldo constitucional do uso da justiça social no plano orçamentário e na orientação da dívida pública.....	32
3.1.4 A dívida pública no plano orçamentário.....	33
3.2 A possibilidade de reestruturar a gestão da dívida pública.....	34
3.2.1 A destinação da dívida pública para investimentos em políticas sociais e setores estratégicos de longo prazo, como educação e saúde.....	35
3.2.2 Redução das taxas de juros da dívida pública (regulamentação do banco central e da taxa selic).....	36
4 A SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DA JUSTIÇA SOCIAL.....	41
4.1 O retorno econômico do investimento em políticas sociais.....	41
4.1.1 Impactos financeiros das políticas sociais no Brasil.....	44
4.2 Desenvolvimento sustentável com o planejamento econômico da dívida pública...47	

4.2.1 O papel crucial do planejamento da dívida pública.....	48
5 CONCLUSÃO.....	51
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	54

1 INTRODUÇÃO

Desde a formação do Estado brasileiro, a dívida pública tem sido um ponto central na disputa pelo orçamento e nas decisões governamentais. No período colonial, foi usada para financiar a exploração de recursos naturais, agravando a desigualdade social pela tributação. Após a Independência, a preocupação com a dívida externa limitou investimentos em áreas como saúde e educação. Na República Velha, o endividamento crescente contribuiu para mais desigualdade. Durante a Era Vargas, a dívida foi direcionada para a industrialização, gerando instabilidade econômica com políticas sociais financiadas em parte pela emissão de moeda. A Ditadura Militar viu um aumento significativo da dívida, priorizando seu pagamento em detrimento de investimentos sociais, o que aumentou a pobreza.

A redemocratização trouxe consigo medidas para redução da dívida, todavia, esta persiste como obstáculo à capacidade estatal de investir em áreas sociais¹. Esse cenário coloca em evidência a necessidade premente de conciliar a busca pela redução da dívida com a garantia dos direitos sociais da população. O debate sobre a alocação de recursos públicos assume uma importância crucial, pois influencia diretamente a capacidade do Estado de atender às demandas sociais e garantir a realização dos direitos fundamentais dos cidadãos.

A evolução dos direitos humanos como normas obrigatórias é fruto de um processo histórico complexo, conforme analisado por Norberto Bobbio em sua obra seminal², em que determina que a efetivação da proteção destes se relaciona diretamente com o desenvolvimento global da civilização. Bobbio destaca que essa evolução histórica revela a dinâmica dos direitos fundamentais ao longo das diferentes épocas, os quais não estão rigidamente vinculados a imperativos de coerência lógica em sua formulação. Ele enfatiza que a afirmação dos direitos do homem surge de uma transformação radical na perspectiva jurídica, uma característica marcante da formação do Estado moderno.

No contexto histórico, Bobbio sustenta que a emergência dos direitos do homem está intrinsecamente ligada a uma mudança fundamental na perspectiva política, especialmente na relação entre Estado e cidadão, ou soberano e súdito. Essa relação passa a ser cada vez mais considerada do ponto de vista dos direitos dos cidadãos, não mais simplesmente como súditos, em contraste com a visão individualista da sociedade que se desenvolveu nos

¹ CAMPOS, Hélio Sílvio Ourem. **O Brasil: uma breve visão histórica do Estado, das constituições e dos tributos**. Revista Esmafe: Escola de Magistratura Federal da 5ª Região, Recife, n. 6, 2004, p. 75-123. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/27710>>. Acesso em: 24 fev. 2024.

² BOBBIO, N.; COUTINHO, CARLOS NELSON. **A era dos direitos**. [s.l.] Rio De Janeiro Elsevier, 2004, p. 24-25.

primórdios da era moderna.

Nessa linha, com a evolução histórica da sociedade, surge o conceito do Estado Social, cujo qual mantém seu foco voltado para o cidadão e com papel de assegurar e concretizar os direitos humanos fundamentais deste. O Estado de bem-estar social, também conhecido como Estado-providência ou Estado social, constitui uma forma de organização política e econômica que centraliza o papel do Estado na promoção do bem-estar social e na gestão da economia. Sob este modelo, compete ao Estado a responsabilidade de assegurar serviços públicos essenciais e proporcionar proteção social à população, através de políticas que visam a equidade e a inclusão. Essa abordagem se fundamenta na premissa de que a intervenção estatal é necessária para mitigar desigualdades, promover a justiça social e garantir condições mínimas de vida digna para todos os cidadãos.

A concepção desse estado social, ao superar as limitações inerentes à visão do estado liberal, busca estabelecer um equilíbrio entre a preservação das liberdades individuais e a intervenção estatal para garantir o acesso universal a uma gama de serviços sociais essenciais. Nesse viés, o estado social se empenha em assegurar não apenas as liberdades civis, mas também o acesso equitativo a serviços fundamentais, tais como educação, saúde e habitação. Essa abordagem reconhece a importância da intervenção governamental para garantir que todos os membros da sociedade tenham a oportunidade de desenvolver seu potencial pleno e desfrutar de uma qualidade de vida digna.

Em um contexto em que o Estado assume a responsabilidade de assegurar condições dignas de vida para seus cidadãos, a maneira como os recursos são alocados no orçamento estatal torna-se crucial para a efetivação dos direitos sociais. Os investimentos de capital provenientes desses recursos são essenciais para materializar os direitos sociais, tais como educação, saúde, moradia e assistência social. Portanto, a discussão sobre a relação entre a dívida pública, a arrecadação de tributos e a destinação desses recursos no orçamento estatal está intrinsecamente ligada ao debate sobre justiça social e equidade, uma vez que influencia diretamente a capacidade do Estado de garantir os direitos fundamentais de seus cidadãos.

A relação entre a dívida pública, os tributos arrecadados e direcionados no orçamento pelo Estado e o seu papel na concretização dos direitos sociais é um tema de grande relevância no debate sobre justiça social e equidade. Em um contexto em que o Estado é o responsável por assegurar condições dignas de vida para seus cidadãos, a destinação dos recursos públicos torna-se um aspecto crucial na garantia dos direitos fundamentais desses, tendo em vista que sua materialização se dá através de investimentos de capital - ou seja, os direitos sociais necessitam de recursos para que possam ser concretizados.

O presente trabalho tem como tese central a análise do impacto da previsão legislativa da dívida pública, em especial acerca do destino conferido aos recursos advindos da dívida e ao montante legalmente reservado ao pagamento desta e de suas taxas, sobre a capacidade do Estado em promover e garantir a justiça social, através das políticas públicas condizentes com seus princípios sociais. Considerando que a dívida pública tem sido uma preocupação constante nas políticas fiscais, é necessário compreender como a alocação de seus recursos e sua priorização de pagamento afeta a disponibilidade de recursos para investimentos em áreas de alto retorno social, como, por exemplo, saúde e educação, prejudicando a efetivação dos direitos sociais dos cidadãos.

Nesse raciocínio, destaca-se que o Brasil é caracterizado como um Estado Social, cujo qual se determina por ter o Estado numa posição de agente da promoção social: tal definição se concretizou através da Constituição Federal de 1988, em que o constituinte buscou elencar que a República deveria assegurar o exercício de direitos sociais e individuais através de seus objetivos fundamentais e dos direitos humanos expressos no corpo do texto legal. Assim, Bucci³ defende que o Estado Social tem como um de seus principais sentidos o âmbito social, devendo priorizar políticas públicas voltadas à coesão e desenvolvimento social, concretizando direitos que proporcionem inclusão e participação nos frutos sociais, alinhado com um objetivo também de gerar produtividade no mercado de trabalho para estimular o desenvolvimento econômico do país.

Sendo assim, os direitos fundamentais sociais são direitos a ações positivas⁴. Isso significa dizer que são direitos que necessitam de recursos financeiros para que se concretizem, não devendo ser interpretados como “direitos contra o Estado”, mas sim direitos através do ente estatal, que exigem prestações materiais do órgão público para assegurá-los⁵. Somente com o investimento em áreas com retorno social o Estado pode cumprir seu papel de garantir o bem estar social e promover a redução de desigualdades e a justiça social.

Consoante o pensamento de Kurrle e Fischer⁶, é possível apontar que a materialização dos direitos fundamentais é realizada através da arrecadação tributária do Estado. A partir

³ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Estado social: uma sistematização para pensar a reconstrução**. Revista de Ciências do Estado, Belo Horizonte, v. 8, n. 1, 2023, p. 6-7. Disponível em: <<https://periodicos.ufmg.br/index.php/revce/article/view/e46716>>. Acesso em: 7 fev.

⁴ LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo. **Teoria dos direitos fundamentais sociais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 87.

⁵ KRELL, Andreas J. **Direitos sociais e controle Judicial no Brasil e na Alemanha: Os (Des)Caminhos de um Direito Constitucional “Comparado”**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002, p. 19.

⁶ KURRLE, Marco Antonio; FISCHER, Octavio Campos. **Direitos Fundamentais na perspectiva da Democracia Interamericana 2020/2021: Limites e Controle dos gastos com a dívida pública: uma questão de justiça fiscal e orçamentária**. Porto Alegre: Editora Fundação Fênix, 2021, p. 265.

disso, os autores definem:

Perceba-se nesse ponto que a arrecadação tributária tem uma função social plasmada na Carta Constitucional, considerando-se que “a atividade financeira do Estado (da qual o tributo é o elemento central) deve ser vista como um instrumento de transformação social necessário para conferir e preservar a legitimidade do regime político e dar eficácia aos direitos constitucionais dos cidadãos.

Determina-se, então, a importância de um planejamento orçamentário que leve em consideração a promoção da justiça social e, diante do exposto, a discussão acerca do papel do Estado na concretização de direitos sociais e a alocação das suas receitas revela-se mais crucial do que nunca, demandando uma análise aprofundada sobre a interseção entre a gestão da dívida pública (referente à destinação do recurso que provém dela e, também, dos tributos que são destinados à amortização da dívida e ao pagamento de juros desta) e a promoção da justiça social.

O presente trabalho propõe uma investigação sobre o papel do Estado na concretização de direitos sociais, tendo a justiça social como princípio orientador das normas orçamentárias. Em particular, concentra-se na intrincada relação entre a dívida pública e as políticas sociais, explorando a responsabilidade do Estado na elaboração de um plano orçamentário equitativo. Diante desse desafio, a questão central que se impõe é: é possível reestruturar a dívida pública de forma a utilizá-la como instrumento de promoção da justiça social e do desenvolvimento econômico sustentável?

Com base no pensamento de Fernando Facury Scaff⁷, que defende o uso da dívida pública como instrumento de superação do subdesenvolvimento de um país através de seu planejamento estratégico para investimento em áreas com alto retorno social e econômico, propõe-se uma recentralização no orçamento público, especialmente acerca da reestruturação da dívida pública, conforme será exposto nos demais capítulos, de modo a concentrar o orçamento novamente na pessoa humana e no princípio da dignidade desta:

É necessário que o homem volte a ser o centro das preocupações financeiras, e não o pagamento da remuneração do capital. Isso deve ser espelhado na sistemática orçamentária, acarretando a construção de um orçamento que coloque como preocupação central a redução das desigualdades regionais e sociais, ao invés da remuneração do capital financeiro, o qual deve ser pago, mas não deve ser o centro da sistemática orçamentária e das preocupações financeiras da intervenção do Estado na economia.

⁷ SCAFF, Fernando Facury. **Crédito Público e sustentabilidade financeira**. Revista Direito à Sustentabilidade. Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Campus Foz do Iguaçu. Centro de Ciências Sociais aplicadas, v. 01, n. 1, For do Iguaçu: Triunfal Gráfica e Editora, 2014, p. 47.

A partir dessa conceituação inicial, a abordagem acadêmica e jurídica adotada nesta pesquisa busca desvelar os elementos que permeiam essa questão complexa entre a dívida pública e a promoção da justiça social. Inicialmente, delinearemos as implicações sociais da dívida pública, entendendo sua natureza e as repercussões na consecução dos direitos sociais. Exploraremos a "regra de ouro" como um princípio norteador do endividamento, conforme regra constitucional, examinando como sua aplicação impacta a justiça intergeracional e, por conseguinte, as políticas sociais.

Em seguida, será apresentada a elaboração do orçamento, concentrando-se em apresentar a importância de utilizar a justiça social como um princípio orientador do planejamento orçamentário e, conjuntamente, as previsões legislativas que norteiam o endividamento público, bem como suas consequências.

Por fim, após expostas as consequências do endividamento no atual cenário brasileiro com a legislação vigente, buscaremos sanar a dúvida suscitada: há sustentabilidade na dívida pública e é possível fazer uso desta como um instrumento de promoção da justiça social?

2 DÍVIDA PÚBLICA E SUAS IMPLICAÇÕES SOCIAIS

Tendo em mente a problemática em torno da dívida pública e o papel do Estado na concretização de direitos sociais, surge a necessidade de compreender mais profundamente o fenômeno da dívida pública e suas implicações sociais. Este capítulo se propõe a desvendar os mecanismos que envolvem a dívida pública, sua definição e seu impacto nas políticas sociais e na busca pela promoção da justiça social.

Para iniciar essa jornada, é essencial compreender o que constitui a dívida pública e como ela se relaciona com as políticas sociais. Explorar a interseção entre esses dois elementos revela não apenas o peso econômico da dívida, mas também sua influência direta no cumprimento dos direitos sociais pelo Estado. Além disso, será abordada a chamada "regra de ouro" e seu papel na gestão da dívida pública, examinando dispositivos constitucionais, leis complementares e resoluções que regulamentam esse aspecto crucial das finanças públicas.

Um ponto de grande destaque nesta discussão é a justiça intergeracional, que é a justificativa do uso da dívida, especialmente em relação aos investimentos realizados com seus recursos e às elevadas taxas de juros que incidem sobre o pagamento da DPF. Essas taxas não apenas afetam o presente, mas também comprometem o futuro, levantando questões éticas sobre a distribuição de ônus e benefícios entre as gerações atuais e as próximas.

Este capítulo tem como objetivo apresentar uma análise da dívida pública e as implicações sociais do seu uso, destacando sua relevância para o debate sobre a equidade e a sustentabilidade das políticas econômicas e sociais no Brasil. Para iniciar essa investigação, dar-se-á início à conceituação da dívida pública.

2.1 O que é a dívida pública?

No contexto brasileiro, a dívida pública possui uma extensa trajetória, remontando ao período colonial. Inicialmente, conforme mencionado anteriormente, ela foi destinada principalmente para o custeio de guerras e da colonização. No século XIX, foi empregada no financiamento da construção de ferrovias e outras obras de infraestrutura. Já no século XX, contribuiu para suportar a industrialização e o desenvolvimento econômico⁸.

A dívida pública é gerada quando o setor público realiza operações de crédito, que

⁸ SILVA *et al.* **Dívida Pública: a experiência brasileira**. Brasília. Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009, p. 45-55.

consistem em compromissos financeiros assumidos pelas entidades da administração pública para obter recursos destinados a financiar seus dispêndios ou cobrir eventual insuficiência de caixa⁹. Assim, ela representa a soma de todos os empréstimos contraídos pelo governo e que ainda não foram quitados. Em linhas gerais, a dívida pública é uma forma de financiamento do Estado, composta por empréstimos e títulos emitidos para captar recursos no mercado.

Há grande estigma doutrinário acerca do uso da dívida, pois o endividamento é sempre visto como negativo, sendo que, na verdade, ele pode ser utilizado como uma ferramenta de desenvolvimento econômico e social quando o Estado não dispõe de recursos necessários para superar suas dificuldades e subdesenvolvimento. Isto se alinha com o pensamento de Fernando Scaff e Athias¹⁰, que dispõe:

O endividamento público é uma forma de antecipação de receita tributária que deve ser considerado, a partir de sua utilização, como um importante instrumento para o desenvolvimento.

Por isso, a busca pelo equilíbrio financeiro do Estado e sua capacidade de endividamento devem ser examinadas à luz do conceito de sustentabilidade financeira, que visa garantir uma estabilidade a médio e longo prazo, direcionando os recursos para investimentos capazes de promover uma verdadeira transformação na sociedade. Esses investimentos devem impulsionar o desenvolvimento econômico e social, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida ao garantir a efetiva realização dos direitos sociais. Nesse contexto, é fundamental que as políticas públicas sejam direcionadas não apenas para a manutenção da estabilidade econômica, mas também para a promoção do bem-estar e da justiça social. A busca por um equilíbrio orçamentário deve estar alinhada com a priorização de investimentos em áreas essenciais, como saúde, educação, infraestrutura e programas sociais, garantindo assim um desenvolvimento sustentável e inclusivo.

Ainda nessa argumentação, Scaff e Athias¹¹ ressaltam que o uso da dívida não defende abusos em curto prazo, mas sim que traz à discussão a ideia de gastos sustentáveis que, apesar de excederem a receita por um tempo (por isso a necessidade do uso da DPF), acarretará em um retorno social, que por sua vez implicará em crescimento econômico concomitantemente.

Nesse viés, existem dois tipos de gastos públicos: os gastos correntes (são despesas

⁹ CONGRESSO NACIONAL. **Termo:** Operação de Crédito - Glossário de Termos Orçamentários - Congresso Nacional. [s.d.]. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/op_eracao_de_credito. Acesso em: 27 dez. 2023.

¹⁰ SCAFF, Fernando Facury; ATHIAS, Daniel Tobias. **DÍVIDA PÚBLICA E DESENVOLVIMENTO: do equilíbrio orçamentário à sustentabilidade financeira.** Revista Científica Fagoc Jurídica, v. I, 2016, p. 86.

¹¹ *Ibidem*, p. 89.

que não contribuem, diretamente, para a formação/aquisição de um bem de capital, como, por exemplo, gastos com pessoal, com benefícios sociais, etc.) e gastos de capital (que são gastos relacionados à aquisição/formação de um bem de capital, normalmente relacionados à infraestrutura).

Assim sendo, o Estado emite dívida pública para financiar seus gastos de capital, tendo em vista a existência de uma limitação constitucional que veda o uso de recursos adquiridos por meio do endividamento público (crédito suplementar) em gastos correntes. Essa norma é conhecida como “regra de ouro” e está disposta no inciso III do art. 167 da Constituição Federal, sendo reforçado pelo art. 32 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

A regra de ouro é uma norma jurídica delimitadora da dívida pública. Ela se relaciona com um regime de legalidade rígida e possui como finalidade o equilíbrio orçamentário, por meio da limitação dos empréstimos públicos¹². Entretanto, ressalta-se a existência de discussões acerca da sua eficácia em relação às áreas de investimento que são vedadas pela norma, tópico que será abordado adiante, na argumentação que será exposta no tópico 2.1.1

2.1.1 Explorando a interseção entre a dívida pública e políticas sociais: o impacto da gestão da dívida no cumprimento dos direitos sociais pelo Estado

A dívida pública, quando gerida de maneira responsável, emerge como uma ferramenta potencialmente eficaz para o desenvolvimento sustentável de um país¹³. Os recursos provenientes do endividamento, desde que direcionados adequadamente, podem ser instrumentalizados em investimentos voltados para setores sociais, tais como saúde, educação e assistência social.

Desse modo, o endividamento público pode culminar na promoção da igualdade e na atenuação das disparidades sociais e, posteriormente, promover retorno financeiro ao país. Em outras palavras, esses investimentos têm o condão de impulsionar o crescimento econômico, resultando em uma amplificação das receitas fiscais a longo prazo. Tais receitas adicionais, por sua vez, podem ser alocadas para a sustentação e expansão de programas sociais, instaurando um ciclo benéfico no qual o endividamento inicial traduz-se em proveitos perenes

¹² TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Tributário e Financeiro**. 18ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 219.

¹³ SCAFF, Fernando Facury; ATHIAS, Daniel Tobias. 2016, p. 90.

para a sociedade.

Nas palavras de Emerson Moura e Jamir Ribeiro, “as demandas sociais para prestação de bens e serviços pelo Estado por vezes extrapolam os limites dos recursos estatais”¹⁴. Dessa forma, a dívida pública poderia ser caracterizada como um bom instrumento de captação de recursos para essas prestações, a fim de garantir o bem estar social e equidade na comunidade e, como consequência, promover a justiça social.

Contudo, no cenário brasileiro, há um óbice em relação a tais aplicações: como mencionado anteriormente, há uma limitação constitucional acerca da utilização dos recursos oriundos da dívida pública, que determina a sua aplicação apenas em despesas de capital - o que não incluiria os investimentos em áreas como saúde, educação e políticas sociais.

Por isso, há algumas críticas na literatura jurídica acerca da chamada “regra de ouro”, pois, a dívida pública, quando utilizada de forma consciente, configura-se como uma ferramenta estratégica para promover a justiça social, destinando recursos para a concretização de direitos sociais previstos na Carta Magna de 1988¹⁵, a partir do financiamento de políticas sociais.

Todavia, é imperativo um manejo responsável do erário público, a fim de assegurar que o endividamento não comprometa a estabilidade econômica a longo prazo e que os benefícios sociais perdurem ao longo do tempo.

Há dois principais entraves acerca da gestão da dívida pública que afetam a capacidade do Estado em concretizar direitos sociais: a limitação estipulada na “regra de ouro” e a falta de regulamentação da taxa de juros que incide na atualização e correção monetária da dívida pública.

2.1.2 A regra de ouro e o uso da dívida pública

A chamada “regra de ouro” constitui um mecanismo previsto na Constituição da República que proíbe que o governo contraia dívidas para custear despesas correntes, o que inclui despesas relacionadas a benefícios sociais. O descumprimento dessa regra sujeita os gestores públicos (o que engloba, inclusive o Presidente da República) à responsabilização

¹⁴ MOURA, Emerson; RIBEIRO, Jamir. **DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS, ORÇAMENTO PÚBLICO E RESERVA DO POSSÍVEL: O DEVER DE PROGRESSIVIDADE NOS GASTOS PÚBLICOS**. Revista de Direito Brasileira, [S. l.], v. 16, n. 7, 2017, p. 226. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/3085/2808>. Acesso em: jan. 2024.

¹⁵ Artigo 5º, da Constituição Federal. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 Jan 2024.

por crime de natureza fiscal, conforme previsto na Lei Complementar nº 101 de 2000¹⁶, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os dispositivos legais que disciplinam a Regra de Ouro são o artigo 167, inciso III da Constituição Federal¹⁷, o artigo 2º, § 3º da Lei Complementar nº 101 de 2000¹⁸ (conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal), e o artigo 6º da Resolução nº 48/2007 do Senado Federal.¹⁹

2.1.3 A Dívida Pública sob a ótica do Artigo 167, inciso III, da Constituição Federal

A Constituição Federal estipula que "a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, inclusive as relativas à amortização da dívida mobiliária, só será admitida mediante prévia autorização do Congresso Nacional" ²⁰. Em outras palavras, o governo somente pode contrair novas dívidas para quitar obrigações financeiras preexistentes ou para realizar investimentos que possam posteriormente refletir no crescimento econômico e na ampliação da arrecadação.

Essa norma, embora tenha o propósito de garantir a responsabilidade fiscal, pode prejudicar o uso da dívida pública como ferramenta de promoção de justiça social. Desse modo, a necessidade de aprovação legislativa para contrair novas dívidas implica em um processo mais burocrático e moroso, dificultando a resposta ágil a demandas sociais urgentes. Além disso, a restrição ao montante das despesas de capital pode limitar a capacidade do Estado de realizar investimentos sociais necessários, comprometendo a promoção da justiça

¹⁶ BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 20 Jan 2024.

¹⁷ Art. 167. São vedados: [...] III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 19 Jan 2024.

¹⁸ Art. 2º [...] § 3o A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades. BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 20 Jan 2024.

¹⁹ BRASIL. **Resolução nº 48/2007, de 24 de dezembro de 2007**. Dispõe sobre os limites globais para as operações de crédito externo e interno da União, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo poder público federal e estabelece limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/ressen/2007/resolucao-48-21-dezembro-2007-567379-publicacaooriginal-90736-pl.html>>. Acesso em: 19 Jan 2024.

²⁰ Artigo 167, inciso III, da Constituição Federal. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 19 Jan 2024.

social.

2.1.4 Lei Complementar nº 101/2000 e a previsão orçamentária

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que as operações de crédito autorizadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive as relativas à amortização da dívida mobiliária, deverão estar previstas no orçamento anual e constar da lei orçamentária anual ou de créditos adicionais (artigo 2, § 3º)²¹.

Ao exigir que as operações de crédito estejam previstas no orçamento anual, esta legislação adiciona uma camada adicional de controle sobre o endividamento do Estado. Apesar do objetivo de manter a estabilidade financeira, a necessidade de previsão no orçamento anual impõe limitações à flexibilidade do governo para responder dinamicamente a situações emergenciais ou para financiar políticas sociais de longo prazo. Isso pode resultar em atrasos ou até mesmo na impossibilidade de implementar programas essenciais para a promoção da igualdade social.

2.1.5 Resolução do Senado Federal nº 48, de 2007 e a regra de ouro

Esse instrumento normativo determina que o Poder Executivo só poderá realizar operações de crédito, ressalvadas as autorizadas por lei, para pagamento de despesas de capital, inclusive as relativas à amortização da dívida mobiliária.

Esse regramento possui a intenção de garantir um controle mais rígido sobre o endividamento público, no entanto, a restrição às despesas de capital veda a realização de investimentos necessários em áreas como saúde, educação e infraestrutura, que são fundamentais para a promoção da equidade e que teriam fortes impactos e retorno no âmbito social e financeiro.

A “regra de ouro” limita o crescimento dos gastos públicos, incluindo os gastos com políticas sociais. Isso pode significar que, se a dívida pública aumentar, o Estado terá menos recursos disponíveis para investir nesse âmbito.

Além disso, há a preocupação quanto ao rendimento financeiro dos investimentos

²¹ Art. 2º [...] § 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades. BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 20 Jan 2024.

efetuados: o favorecimento dado à alocação de recursos em despesas de capital pode não se traduzir no crescimento econômico previsto a longo prazo²². Isso ocorre devido ao tratamento preferencial conferido a áreas que, do ponto de vista econômico, não oferecem vantagens substanciais em termos de retorno de investimento, tanto financeiro quanto social. Ou seja, a destinação de recursos para a aquisição ou construção de bens de capital (investimento em infraestrutura) a longo prazo pode não proporcionar uma expectativa significativa de rendimento financeiro.

Em consonância com essa crítica, a obra de Couri *et al.*²³ aponta que a regra de ouro flexibiliza os limites orçamentários de maneira seletiva entre os projetos, de forma que àqueles com grande impacto social, mas que demandam despesas contínuas (como, a título de exemplo, educação e pesquisa, desenvolvimento, etc.), estão sujeitos a restrições mais rigorosas no plano orçamentário. Em contrapartida, outros projetos com baixo retorno social que necessitam de ativos fixos podem contornar ou mesmo escapar desse controle por utilizarem do endividamento para financiá-los, e isso gera distorção na composição, elaboração e na qualidade do orçamento público e dos gastos estatais.

Seguindo esse raciocínio, a limitação do uso da dívida pública para despesas de capital pode gerar esse estímulo excessivo que resultaria na execução de projetos de baixo retorno social, na hipótese de uma gestão não adequada de investimentos, de forma que tais projetos pressionaram os orçamentos correntes futuros, em face do aumento nas despesas para a manutenção do investimento e o pagamento do seu financiamento (inclusive, com os juros advindos do empréstimo), pois pode se tratar de um projeto não autossustentável e de baixo retorno social²⁴. Assim, o Estado possuirá menos recursos para investir na esfera de políticas sociais.

Isso se relaciona, inclusive, com o conceito de justiça intergeracional, que atua como justificativa para a realização de investimentos através da dívida pública, devido à forma com que afeta o uso das gerações futuras acerca do retorno deste e os benefícios a serem desfrutados por estas.

2.1.6 A justiça intergeracional na “regra de ouro”

²² AMARAL *et al.* **Regra de Ouro**: Falhas de Concepção e de Aplicação no Âmbito da União. 46. ed. Brasília: Conselho Editorial Senado, 2020, p. 12.

²³ COURI *et al.* **Regra de ouro no Brasil**: balanços e desafios. Estudo Especial n. 5/2018. Instituição Fiscal Independente. Brasília: Senado Federal, 2018, p. 7-8.

²⁴ *Ibidem*.

A chamada justiça intergeracional é um termo usado para se referir à preocupação com a equidade e justiça nas relações entre diferentes gerações, pensando sobre o impacto que decisões atuais podem gerar no bem estar e nos direitos sociais de gerações futuras.

A equidade intergeracional é tida num papel indispensável da análise funcional do endividamento público. Ela é qualificada como um postulado hermenêutico que avalia o grau de legitimidade da definição, aferição e utilização da dívida pública²⁵, sendo a justificativa para que o Estado realize empréstimos para custear despesas quando ocorre o déficit orçamentário. Nessa linha, compreende-se que os benefícios dos investimentos realizados no presente serão aproveitados pelas gerações futuras e, por isso, fundamenta-se que seu custo seja diferido ao longo do tempo, na forma de serviço dessa dívida²⁶.

Na prática, isso implica considerar o impacto de políticas, práticas e decisões atuais sobre diversas questões, como sustentabilidade ambiental, distribuição de recursos e criação de condições que promovam um legado positivo para as futuras gerações. Especificamente com relação à dívida pública e a chamada “regra de ouro”, é imprescindível a análise da justiça intergeracional e dos benefícios resultantes do investimento, tendo em vista que estes provocam impactos em todo o plano orçamentário.

Acerca do tema, Couri *et al.* ²⁷aponta a distorção do orçamento em favor de ativos físicos em detrimento das demais despesas, já que a inclusão de projetos com baixo retorno social ou que não são auto-financeáveis cria uma pressão no orçamento corrente, pois o investimento em tal projeto gera futuras despesas com manutenção do ativo e com os juros da dívida pública, bem como também prejudica o nível de endividamento público. Por conseguinte, o retorno abaixo do esperado também fere o princípio da dívida pública como uma justiça intergeracional, pois se trata de um investimento sem benefícios sociais e/ou financeiros para a próxima geração desfrutar. Dessa forma, o equilíbrio orçamentário e a sustentabilidade da dívida pública se tornam mais difíceis.

Por fim, destaca-se que podem existir exceções à “regra de ouro”, especialmente no que concerne a "créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa", os quais podem ser contraídos pelo governo, desde que devidamente autorizados pelo Congresso. Isso implica que, em situações específicas, o governo pode assumir realizar operações de crédito com o propósito de financiar despesas correntes, entretanto, tal medida requer a aprovação do Congresso Nacional. Como, exemplificando, houve a aprovação da Emenda constitucional nº

²⁵ BALDO, Rafael Antonio; "O Déficit Semântico da Dívida Pública Brasileira". In: Dívida Pública. São Paulo: Blucher, 2019, p. 95-96.

²⁶ COURI *et al.* 2018, p. 9-10.

²⁷ *Ibidem*, p. 12.

106, de 2020²⁸, com o estado de calamidade pública.

2.1.6.1 As elevadas taxas de juros referentes à dívida pública

A taxa de juros da dívida pública é o custo que o Estado paga para financiar seus empréstimos e, quanto maior a taxa de juros, menor resta o montante de recursos disponíveis para investir em políticas sociais. Isso porque os juros da dívida são classificados como despesas correntes, logo, seu pagamento eleva o déficit corrente e limita os recursos destinados aos demais gastos correntes da União ²⁹. Verifica-se, então, que, caso as referidas taxas sejam demasiadamente altas, sem restrições, a dívida pública torna-se um fator crítico para a capacidade do Estado em concretizar os direitos sociais que se encontram constitucionalmente previstos.

Os efeitos da ausência de limitações acerca dessas taxas de juros afetam diretamente a capacidade do Estado em garantir um ambiente de justiça social, com equidade, porque os recursos arrecadados através da tributação são utilizados com pagamentos de juros altos e amortizações da dívida, impedindo a contraprestação estatal quanto à concretização dos direitos fundamentais sociais³⁰.

A relação entre a taxa de juros e a promoção da justiça social reside na competição pelos recursos orçamentários. Se uma parte significativa do orçamento é destinada ao pagamento de juros elevados, os recursos disponíveis para investimentos em setores como saúde, educação e assistência social são reduzidos, o que é agravado também por serem áreas vedadas de investimentos através da própria dívida pública, já que se tratam de despesas correntes. Isso cria um desequilíbrio, comprometendo a capacidade do Estado em atender às necessidades básicas da população e, assim, contribuindo para a perpetuação das desigualdades sociais.

Nesse âmbito, é necessário recentralizar o foco da arrecadação de tributos estatal para o que, originalmente, deveriam se destinar: a materialização dos direitos sociais dos cidadãos brasileiros. Uma considerável parcela dos recursos públicos é destinada a outros fins, em especial o pagamento e/ou refinanciamento da dívida pública. Como destacam Kurrler, os

²⁸ BRASIL. **Emenda Constitucional nº 106 de 07/05/2020**. Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/32160992#:~:text=Institui%20regime%20extraordin%C3%A1rio%20fiscal%2C%20financeiro,p%C3%BAblica%20nacional%20decorrente%20de%20pandemia.&text=Sobre%20a%20vig%C3%Aancia%20desta%20Emenda,11.>>>. Acesso em: 18 Jan 2024.

²⁹ AMARAL *et al.* 2020, p. 25.

³⁰ KURRLE, Marco Antonio; FISCHER, Octavio Campos, 2021, p. 270-272.

compromissos em relação ao pagamento desse endividamento não devem ser interpretados como desnecessários, mas faz-se medida urgente resgatar o contexto social e os direitos fundamentais na discussão acerca do plano orçamentário³¹.

Gasparini e Godois, nessa temática, definem que a evolução histórica da dívida pública não cumpre com o propósito estatal de financiamento de gastos sociais, mas, de forma contrária, ela tem absorvido recursos públicos das áreas de fundamental relevância social³².

A taxa de juros da dívida pública brasileira é uma das mais altas do mundo. Na maior parte de 2023, a taxa média de juros da dívida pública brasileira foi de 13,65% ao ano, fluando apenas nos meses finais (entre Agosto e Novembro), nos quais sua média foi de 12,65% ao ano³³.

Superando as projeções, ao longo do ano de 2023³⁴, as despesas destinadas ao pagamento de juros, amortização e refinanciamento da dívida atingiram a cifra exorbitante de R\$1,65 trilhões. À exemplo, esse montante é notavelmente superior aos investimentos na área da saúde, que totalizaram R\$165 bilhões. Esses números ressaltam uma alocação financeira consideravelmente desproporcional, suscitando reflexões sobre a necessidade de priorização e equilíbrio no direcionamento dos recursos públicos.

No mês de janeiro de 2024, a execução das despesas referentes a "Juros e Encargos da Dívida" alcançou a expressiva marca de R\$36 bilhões. Essa quantia revela uma disparidade substancial em relação aos gastos com despesas correntes, os quais totalizaram R\$7 bilhões, conforme detalhado pelo Portal da Transparência e apresentado na Tabela 1. Essa discrepância destaca a relevância de uma gestão financeira cuidadosa e a necessidade de avaliar estratégias para otimizar a aplicação dos recursos públicos.

³¹ *Ibidem*, p. 275-276.

³² GASPARINI, Andreia.; GODOIS, Leandro. **DIREITOS FUNDAMENTAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: A ILEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL**. Santa Cruz do Sul: Barbarói, v. 47, 2016, p. 257-258.

³³ BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Taxas de juros básicas – Histórico**. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicotaxasjuros>>. Acesso em: 22 jan. 2024.

³⁴ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Despesa Pública (2023). **Portal da Transparência**. Disponível em: <<https://portaldatransparencia.gov.br/despesas?ano=2023>>. Acesso em: 22 jan. 2024.

Tabela 1 - Despesa Pública: distribuição por “Grupos de despesa” no período de 01/01/2024 a 17/01/2024

Grupo de despesa	Valor	% Relativo ao todo
Amortização/Refinanciamento da Dívida	R\$ 373.279.043.737,84	89.35%
Inversões Financeiras	R\$ 1.469.974.092,60	0.35%
Outras Despesas Correntes	R\$ 7.057.308.796,94	1.69%
Juros e Encargos da Dívida	R\$ 35.935.637.457,76	8.60%
Pessoal e Encargos Sociais	R\$ 24.438.088,26	0.01%
Outros	R\$ 1.005.796,45	0.00%
Total	R\$ 417.767.407.969,85	100,00%

Fonte: Portal da Transparência, 2024

Diante do exposto, fica evidente a responsabilidade do Estado em elaborar um plano orçamentário equitativo ao considerar a necessidade de conciliar as demandas da dívida pública com o financiamento adequado de políticas sociais. Assim, se comprova que há uma relação de importante análise entre a dívida pública e o investimento em políticas sociais, em especial tratando-se da elaboração do orçamento do país: um plano orçamentário equitativo deve buscar não apenas garantir o pagamento da dívida de forma sustentável, mas também priorizar a destinação de recursos para áreas que promovam a igualdade, a justiça e a materialização dos direitos sociais.

Então, a gestão da dívida pública não deve ser encarada de forma isolada, mas sim integrada a um compromisso mais amplo com a justiça social. Consequentemente, deve-se buscar mecanismos que reestruturem a gestão da dívida pública, a fim de utilizá-la de maneira sustentável em consonância com o papel do Estado na promoção de políticas públicas para assegurar a dignidade humana de seus cidadãos — isso pode ser feito através de uma autorização para utilizar a receita advinda da dívida pública em despesas correntes, que tragam retorno social e financeiro às gerações futuras, ou mesmo através da redução das taxas de juros que regem os créditos da dívida pública, com a regulamentação do Banco Central e a redução da Taxa Selic, que será abordado mais detalhadamente no tópico 3.3.2 do presente trabalho.

Assim, torna-se pertinente examinar se a dívida pública pode efetivamente servir como instrumento para impulsionar o desenvolvimento econômico e social, especialmente

quando direcionada para políticas sociais. Além disso, é crucial debater a regulamentação das taxas de juros dessa dívida no contexto do planejamento orçamentário, em consonância com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Nesse sentido, torna-se imprescindível compreender a elaboração do orçamento público e analisar as alocações previstas para a utilização e quitação da dívida pública.

3 ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO E AS PREVISÕES DA DÍVIDA PÚBLICA

A presente seção almeja depreender, de forma metódica, o procedimento concernente à elaboração do orçamento, primordial na gestão financeira de entidades públicas. Este escopo, particular à esfera governamental, consubstancia-se como instrumento indispensável para a configuração de políticas fiscais e a alocação eficiente de recursos. Com ênfase na análise da dívida pública dentro do plano orçamentário, o presente capítulo se propõe a analisar o processo de elaboração do modelo orçamentário e sua função social no dispêndio das receitas do Estado.

A confecção do orçamento, dentro do regime jurídico vigente, revela-se como um processo multifacetado, exigindo uma análise diligente e um planejamento estratégico. No contexto governamental, o modelo orçamentário serve como diretriz normativa, estabelecendo parâmetros para a distribuição de recursos entre diferentes setores e programas. Nesse sentido, Silva *et al.*³⁵ destacam em sua obra que, para que a gestão da dívida pública seja efetiva, ela deve envolver a coordenação entre políticas fiscais e monetárias, além de uma boa governança e estrutura institucional adequada, para que seja possível a aplicação de estratégias que considerem os impactos e os benefícios desse endividamento a médio e longo prazo.

No contexto do processo de elaboração do orçamento, desde a coleta de dados até a aprovação legislativa, destaca-se a importância da gestão financeira eficaz na busca pelo equilíbrio fiscal. A análise da saúde financeira de uma entidade governamental e do meio social do país é crucial para a formulação de políticas econômicas sustentáveis e coesas com a realidade enfrentada pelos cidadãos. Sendo assim, é possível afirmar que, com a finalidade de melhorar as condições de vida de seus cidadãos, o constituinte deve buscar tornar as leis orçamentárias instrumentos que visam a aplicação do princípio da igualdade, argumento sustentado pelo art. 5º da CF/88³⁶.

Em consonância com esse entendimento, Mânica³⁷ enfatiza que os direitos fundamentais de cunho social, que demandam uma prestação direta do Estado, dependem de investimentos e previsão orçamentária para sua efetivação. Essa perspectiva ressalta a

³⁵ SILVA *et al.* 2009, p. 131.

³⁶ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 28 Fev. 2024.

³⁷ MÂNICA, Fernando Borges. “Teoria da reserva do possível: direitos fundamentais a prestações e a intervenção do Poder Judiciário na implementação de políticas públicas”. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, ano 5, n. 18, 2007, Belo Horizonte, Fórum, p. 176.

vinculação entre a adequada alocação de recursos no orçamento e a concretização dos princípios fundamentais, evidenciando o dever estatal e o princípio da supremacia do interesse público como fundamentais na busca pela justiça social.

3.1 Modelo orçamentário

Em relação à dívida pública, as leis orçamentárias assumem destaque fundamental, não apenas na autorização, mas também na alocação estratégica de recursos provenientes desta. Torna-se imperativo, assim, abordar de forma geral as distintas etapas desse processo, desde a concepção até a efetiva execução, para esclarecer como tais etapas se relacionam para produzir o plano orçamentário e para enfatizar como as decisões legislativas delineiam a utilização dos recursos estatais, possibilitando a compreensão dos impactos dessas decisões nas metas delineadas para o desenvolvimento econômico e social do país.

No âmbito brasileiro, o modelo orçamentário repousa sobre um alicerce normativo composto por três leis principais. Essas leis desempenham um papel preponderante na configuração do cenário financeiro nacional, imprimindo diretrizes que transcendem meros aspectos contábeis, permeando a própria essência das políticas públicas. Estas leis, estruturadas em instrumentos normativos específicos, incluem o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O Plano Plurianual (PPA) é um marco temporal que abrange um planejamento estratégico para um período de quatro anos. Submetido pelo Poder Executivo ao Congresso até 31 de agosto do primeiro ano de cada mandato governamental, o PPA entra em vigor no ano subsequente, fornecendo diretrizes de longo prazo para as políticas públicas e as prioridades do governo.

Já a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) assume papel preponderante ao estabelecer as prioridades que orientarão a elaboração da Lei Orçamentária da União (LOA), também conhecida como Orçamento da União. A LDO fornece as bases para a alocação de recursos, delineando metas fiscais, diretrizes para as despesas e estabelecendo limites para os poderes Legislativo, Judiciário e Executivo.

Por sua vez, a Lei Orçamentária Anual (LOA) é o instrumento normativo que determina o montante e a destinação dos recursos públicos federais para um período de um ano. Fundamentada na arrecadação total dos impostos, a LOA é a expressão concreta das prioridades delineadas na LDO, detalhando as despesas por órgão, programa e categoria

econômica.

A dívida pública é prevista e detalhada na LOA, pois, como visto, é nela que resta estabelecido as despesas e receitas do governo para o ano fiscal seguinte, devendo ser aprovada pelo Congresso Nacional. Dentro da Lei, a dívida pública normalmente é encontrada em duas principais categorias: encargos financeiros da dívida, que incluem os gastos relacionados aos juros e encargos da dívida pública, onde são discriminados os valores destinados ao pagamento dos serviços do endividamento; e a amortização da dívida, que se refere ao pagamento que o governo realiza para reduzir o valor principal da dívida, àquele montante original que foi emprestado.

Somadas, essas categorias representam o total de recursos que o governo destina para cobrir as despesas relacionadas à dívida pública. Destaca-se, novamente, que essas despesas qualificam-se como despesas correntes no orçamento, competindo espaço com as demais despesas correntes relacionadas à políticas sociais, e são afetadas pela variação na taxa de juros e nas condições do mercado financeiro.

Dessa forma, vê-se que o processo orçamentário compreende uma sequência de fases, começando pela elaboração do projeto de lei orçamentária, passando pela discussão e aprovação no âmbito legislativo, e culminando na execução pelo Poder Executivo.

3.1.1 Etapas do processo orçamentário

Como mencionado anteriormente, o processo orçamentário é composto por diversas fases até seu produto final. A priori, há a elaboração e planejamento da proposta orçamentária, que envolve a participação de vários órgãos. O Poder Executivo é responsável pela proposta³⁸, que deve ser enviada ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto de cada ano. Esse processo inclui a análise da finalidade do gasto público, a atualização das projeções de receita e despesa, e a elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual (LOA), destacando a transparência na gestão fiscal.

A posteriori, há uma etapa de apreciação legislativa, cuja qual os parlamentares reunidos em comissão ou no Plenário avaliam, discutem e votam uma proposição acerca da proposta apresentada pelo Poder Executivo. E, adiante, após a aprovação legislativa, vem de fato a execução orçamentária e financeira, momento em que os recursos são liberados para cumprir as metas estabelecidas no orçamento através da LDO.

Por fim, há as fases de acompanhamento, controle e avaliação da destinação desses

³⁸ Determinado pelo art. 165 da CF/88.

recursos, que são processos inerentes à função de gestão, voltados para aspectos quantitativos, qualitativos, físicos e financeiros das políticas, em um papel de acompanhamento de desempenho do sistema, comparando as situações alcançadas com as previstas para avaliar as estratégias adotadas no plano orçamentário realizado.

De acordo com Torres³⁹, é cabível ao orçamento fixar a receita tributária e patrimonial, determinar a redistribuição de renda, promover o desenvolvimento econômico e equilíbrio deste, através do planejamento orçamentário nas fases descritas acima e no equilíbrio entre receitas e despesas e, ainda, é função do orçamento promover as prestações relativas aos direitos sociais com sua receita. Assim, se torna imprescindível utilizar a justiça social como um princípio para a elaboração do orçamento.

3.1.2 A importância de utilizar a justiça social como princípio orientador na elaboração do orçamento

A responsabilidade do Estado na elaboração do orçamento é um tema crucial no contexto do papel do Estado como promotor do bem-estar social, pois os direitos fundamentais gozam de exequibilidade plena, visto que são veiculados por normas constitucionais, e, por isso, permite-se que sejam exigíveis perante o Estado⁴⁰. Neste contexto, é necessário aprofundar a compreensão sobre como os tributos desempenham um papel fundamental na concretização dos direitos sociais, sendo essenciais para financiar políticas públicas que visam a redução das desigualdades.

Sob a ótica de Kurrle e Fischer⁴¹, a arrecadação tributária, de cuja qual advém considerável parte da receita do Estado, tem função social constituída na Carta Magna de 1988, pois defendem que a atividade financeira do Estado deve ser entendida como um instrumento de transformação social com objetivo de dar eficácia aos direitos constitucionais de seu povo.

Nesse viés, a integração da justiça social no processo orçamentário não deve se limitar meramente à alocação de recursos, mas sim estender-se à formulação de políticas públicas que busquem corrigir desigualdades históricas e promover o bem-estar coletivo. Dessa forma, a análise criteriosa das necessidades da população, com especial atenção às camadas mais vulneráveis, deve orientar a destinação de recursos de modo a mitigar

³⁹TORRES, Ricardo Lobo. 2011, p. 172.

⁴⁰ BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2006, p. 284.

⁴¹ KURRLE; FISCHER, *loc. cit.*

disparidades sociais e proporcionar oportunidades equitativas. Essa abordagem é respaldada pela base constitucional presente no art. 165, §7º, CF/88⁴², que determina explicitamente que o orçamento tem a função de reduzir desigualdades inter-regionais, reforçando o compromisso do Estado em buscar a igualdade e justiça social através de suas políticas orçamentárias.

Seguindo a argumentação de Naves e Anastasiou⁴³, o Artigo 3º da Constituição Federal do Brasil estabelece objetivos fundamentais, destacando a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e marginalização, e a redução das desigualdades sociais e regionais. Estes princípios não são apenas diretrizes retóricas, mas representam a espinha dorsal para a administração econômica e financeira do país. No entanto, as violações sistemáticas a esses objetivos têm gerado desequilíbrios econômicos e acentuado as disparidades sociais, destacando a necessidade de uma abordagem centrada na justiça social na elaboração do orçamento público.

3.1.3 Respaldo constitucional do uso da justiça social no plano orçamentário e na orientação da dívida pública

A justiça social deve ser considerada um princípio norteador essencial no processo de elaboração do orçamento, em especial com respaldo do Artigo 3º da Constituição Federal⁴⁴, cujo qual estabelece a construção de uma sociedade justa e o desenvolvimento nacional como objetivos fundamentais do Estado, conforme tópico suso mencionado. Isso implica que as decisões orçamentárias devem ser pautadas na busca pela equidade e na promoção do bem-estar de todos os cidadãos, sem discriminação entre estes.

Ao utilizá-la como guia na elaboração do orçamento, o Estado trabalha ativamente na redução de desigualdades sociais e regionais, como uma forma de erradicação da pobreza e da marginalização, com a previsão de políticas públicas para tal, fundamentando-se no art. 165, §7º, da Constituição Federal e, simultaneamente, garantindo sua efetividade.

⁴² Artigo 167, §7º, da Constituição Federal. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 22 Jan 2024.

⁴³ NAVES, Thiago; ANASTASIOU, Helene Paraskevi. **Desafios Jurídicos e Sociais na Gestão da Dívida Pública Brasileira**. [S. l.], 2024. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/desafios-juridicos-e-sociais-na-gestao-da-divida-publica-brasileira/2119486143>>. Acesso em: 22 jan. 2024.

⁴⁴ Artigo 3º da Constituição Federal. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 22 Jan 2024.

Outrossim, a justiça social no orçamento implica não apenas em atender às necessidades do presente, mas também em garantir que as futuras gerações herdem um ambiente social e econômico equilibrado, promovendo um desenvolvimento sustentável para o país e, em conjunto, garantindo a incidência da justiça intergeracional conforme evidenciam-se os benefícios à geração futura. Em adição, nesta linha de raciocínio, a dívida pública também pode ser trazida à discussão, pois o investimento em áreas de retorno social e econômico às próximas gerações é uma das principais justificativas para o endividamento, tornando-se justo que o ônus do investimento seja repartido entre as gerações (atual e futura) que irão desfrutar desse retorno, como exposto anteriormente no tópico 2.1.6 do presente trabalho.

3.1.4 A dívida pública no plano orçamentário

No contexto do plano orçamentário, a dívida pública assume um papel central. Isso porque ela é um dos principais componentes da despesa pública — conforme exposto na seção 1.2.2 e pode ser visualizado na tabela 1 —, ao lado das despesas correntes e das despesas de capital.

No modelo orçamentário discutido anteriormente (3.1), a abordagem que se propõe aqui vai além da mera alocação de recursos. Trata-se de considerar a dívida pública como um instrumento estratégico para promover a justiça social, direcionando os recursos para áreas que impactam positivamente a equidade social⁴⁵, considerando a realidade do país em questão.

Ademais, as etapas do processo orçamentário (3.1.1) também desempenham um papel crucial nesse contexto, pois, desde a elaboração até a execução do orçamento, é imperativo incorporar princípios de justiça social em cada fase do processo do plano orçamentário. A complexidade das etapas que envolvem a proposta orçamentária exige uma abordagem que ultrapasse a alocação de recursos sem a análise social do Brasil, considerando o impacto real nas comunidades e a promoção da equidade social.

Logo, durante a apreciação legislativa, é fundamental que os parlamentares incorporem uma perspectiva social da realidade brasileira em seus debates. Não se trata apenas de considerar aspectos técnicos, mas de avaliar como as decisões orçamentárias afetarão diferentes estratos da sociedade. Debates robustos e inclusivos durante essa fase são essenciais para equilibrar interesses diversos e garantir que as escolhas orçamentárias reflitam a busca por uma distribuição mais justa dos recursos.

⁴⁵ SCAFF; ATHIAS, *op. cit.*, p. 95.

A execução orçamentária e financeira, por sua vez, é fase do processo em que os princípios de justiça social devem ser efetivamente convertidos em ações tangíveis. Garantir que os recursos sejam direcionados para cumprir metas que promovam a equidade é o ponto principal de tornar a justiça social um princípio que oriente o orçamento. O acompanhamento constante possibilita ajustes estratégicos para garantir que os benefícios alcancem a todos de maneira equitativa, com destaque especial às comunidades mais vulneráveis.

No âmbito do controle e avaliação, o foco vai além dos aspectos quantitativos e financeiros, incluindo uma análise profunda dos impactos sociais das políticas implementadas. Avaliar o desempenho do sistema implica verificar não apenas a eficiência, mas também a eficácia das estratégias adotadas na redução das desigualdades e promoção da justiça social. Essa abordagem contribui para um ciclo orçamentário mais consciente e responsável, construindo as bases para uma sociedade mais justa e solidária.

Na seguinte lógica, a utilização da dívida pública para financiar gastos correntes, quando devidamente direcionada, pode ser uma ferramenta estratégica para atingir objetivos sociais mais amplos, sendo imprescindível garantir que essa prática seja orientada pelos princípios da justiça social. Isso significa que os recursos obtidos por meio da dívida pública poderiam ser alocados em investimentos que promovessem a igualdade de oportunidades, reduzir as desigualdades econômicas e sociais, e melhorar o acesso aos serviços básicos.

A título de exemplo, tais investimentos poderiam se destinar à educação e à pesquisa em universidades públicas, que são áreas de investimento com considerável potencial de retorno de desenvolvimento social e de retorno financeiro para o Estado com o incentivo à pesquisa e à formação de novos e diversos profissionais das mais variadas áreas. Ao incorporar a justiça social na elaboração do orçamento, o Estado cumpre seu papel como agente responsável pelo bem-estar social. A dívida pública, quando utilizada de maneira estratégica e ética, pode se transformar em um instrumento para impulsionar o desenvolvimento inclusivo e sustentável. No entanto, é necessário um comprometimento sério com a transparência, a prestação de contas e a participação pública para assegurar que a gestão da dívida e a formulação do orçamento estejam alinhadas com os valores fundamentais da justiça social.

3.2 A possibilidade de reestruturar a gestão da dívida pública

A reestruturação da gestão da dívida pública emerge como uma possibilidade

estratégica para otimizar a utilização desses recursos. Esta subseção visa examinar as oportunidades de aprimoramento na gestão da dívida pública, destacando possíveis abordagens para conciliar a busca pela estabilidade financeira com a promoção de políticas sociais e setores de potencial econômico a longo prazo.

3.2.1 A destinação da dívida pública para investimentos em políticas sociais e setores estratégicos de longo prazo, como educação e saúde

Uma abordagem estratégica na reestruturação da gestão da dívida pública revela-se essencial quando focada na alocação direcionada desses recursos para despesas relacionadas a políticas sociais e setores de potencial econômico a longo prazo. Ao direcionar estrategicamente os fundos para áreas cruciais como educação e saúde, não apenas atendemos às demandas fundamentais da sociedade, mas também buscamos impulsionar um crescimento econômico sustentável.

Esta estratégia não é apenas uma resposta às necessidades imediatas da população, mas representa um investimento no futuro. A consideração de educação e saúde como investimentos de longo prazo desencadeia um ciclo virtuoso, onde a melhoria na qualidade de vida da população gera benefícios econômicos duradouros. Esse conceito encontra respaldo no estudo de Tabosa e Castelar⁴⁶, que avaliou o impacto dos gastos públicos nessas áreas no crescimento econômico dos estados brasileiros de 1991 a 2012. O estudo concluiu que:

Os resultados sugerem que, para todas as três metodologias utilizadas no estudo, tanto os gastos com educação quanto os gastos com saúde impactam, mesmo que de forma tímida, positivamente no crescimento econômico [...] Outra variável que impactou positivamente o crescimento econômico dos estados brasileiros foi a adoção de política fiscal ortodoxa, que leva a superávits fiscais. Em todas as metodologias analisadas, essa variável se mostrou bastante relevante na geração do crescimento econômico.

As conclusões apontam que o investimento em setores sociais como educação e saúde não apenas atende às necessidades imediatas da população, mas também contribui para um desenvolvimento econômico sustentável. A "timidez" do impacto positivo sugere que os benefícios podem não ser instantâneos, mas, ao longo do tempo, esses investimentos

⁴⁶ TABOSA, Francisco José Silva ; CASTELAR, Pablo Urano De Carvalho . **Impacto dos Gastos Públicos com Educação e Saúde no Crescimento Econômico dos Estados Brasileiros Impact of Public Spending on Education and Health on Economic Growth in the Brazilian States**. Revista Ciências Administrativas, v. 27, n. 2, 2021, p. 13. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/62314/1/2021_art_fjstabosa_impacto.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2024.

estabelecem uma base sólida para a prosperidade econômica.

Além disso, a menção da política fiscal ortodoxa destaca a importância da responsabilidade financeira na geração de crescimento econômico. A gestão prudente dos recursos públicos, como evidenciado pela busca por superávits fiscais, complementa a abordagem estratégica proposta na argumentação, onde a reorientação da dívida pública para setores-chave visa criar ativos duradouros para a sociedade.

A reorientação estratégica proposta implica em um realinhamento das prioridades de gastos, destinando uma parcela substancial da dívida pública para setores que não apenas geram impactos sociais positivos imediatos, mas também estabelecem uma base sólida para o desenvolvimento econômico futuro. A eficácia dessa abordagem reside na sinergia entre a gestão da dívida e as políticas de investimento, garantindo que os recursos endividados se transformem em ativos duradouros para a sociedade. Dessa forma, estamos não apenas cumprindo compromissos sociais, mas construindo um alicerce robusto para o progresso econômico de longo prazo.

3.2.2 Redução das taxas de juros da dívida pública (regulamentação do banco central e da taxa selic)

Outra vertente estratégica na reestruturação da gestão da dívida pública reside na redução das taxas de juros, que constituem um fator determinante nos encargos financeiros. A redução das taxas de juros não apenas alivia a pressão sobre o orçamento público, mas também propicia condições mais favoráveis para a captação de recursos, viabilizando uma gestão da dívida mais sustentável e equilibrada.

A redução da taxa de juros pode ser alcançada através da diminuição do déficit fiscal, que é a diferença entre as receitas e as despesas do governo. Uma das formas de realizar isto é através do aumento de impostos ou corte de gastos, mas essas medidas também podem ter impactos sociais e políticos. Alternativamente, essa redução pode ser executada através da redução da taxa de controle da inflação. Nesse contexto, a regulamentação eficaz por parte do Banco Central e a gestão criteriosa da taxa Selic são elementos essenciais.

A taxa Selic influencia o custo do crédito e o retorno dos investimentos. Se a taxa Selic é alta, o governo paga mais juros para financiar sua dívida, o que aumenta o déficit fiscal. Além disso, os investidores preferem aplicar em títulos públicos, que são mais seguros e rentáveis, do que em projetos produtivos, que geram emprego e renda. Se a taxa Selic é baixa, o governo paga menos juros, o que reduz o déficit fiscal. Além disso, os investidores

são estimulados a investir em atividades econômicas, que promovem o crescimento e o desenvolvimento do país.

O Banco Central (BC) pode justificar a redução da taxa Selic quando a inflação está abaixo ou dentro da meta estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e há espaço para estimular a atividade econômica⁴⁷. Este princípio encontra respaldo em diversas teorias econômicas, destacando-se o estudo de Keynes⁴⁸. Segundo Keynes, a eficácia da política monetária, ou seja, sua habilidade em alcançar objetivos, está intrinsecamente ligada à credibilidade. Ele argumenta que a autoridade monetária consegue controlar facilmente a taxa de juros de curto prazo, mas a determinação da taxa de longo prazo depende da habilidade da autoridade monetária em estabelecer um nível aceitável pela “opinião representativa”. Keynes concebe a taxa de juros como um fenômeno altamente convencional, enfatizando que ela deve situar-se em um patamar que permita o funcionamento da economia próximo ao pleno emprego ao longo do tempo.

Uma autoridade monetária pode ajustar as taxas de juros, como a Selic, para atingir objetivos macroeconômicos, como controle da inflação e estímulo à atividade econômica. A condição de a inflação estar abaixo ou dentro da meta estabelecida, aliada à disponibilidade de espaço para impulsionar a atividade econômica, está alinhada com a perspectiva de Keynes. Se a autoridade monetária possui credibilidade e é percebida como capaz de atingir seus objetivos, as mudanças nas taxas de juros podem ter um impacto mais eficaz na economia.

Contudo, é relevante considerar que a Selic não deve ser o único fator decisivo no controle dos preços.

Seguindo a análise de Feijó *et al*⁴⁹, o regime de metas de inflação no Brasil utiliza exclusivamente a taxa de juros SELIC como instrumento de controle de preços, sem explorar outras ferramentas econômicas. Um exemplo mencionado pelos autores é o conceito de “*forward guidance*”, uma estratégia utilizada pelo *Federal Reserve* americano desde a crise financeira de 2008. Este instrumento consiste em sinalizar as taxas de juros futuras, orientando a economia e influenciando as expectativas dos agentes econômicos.

Ao abordar essa lacuna em relação ao *forward guidance*, para destacar a importância dessa ferramenta como um reforço valioso ao kit de ferramentas do *Federal Reserve*, Feijó *et*

⁴⁷ BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Taxa Selic**. BCB. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/taxaselic>>. Acesso em: 23 jan. 2024.

⁴⁸ KEYNES, John Maynard. **General Theory Of Employment, Interest, And Money**. S.L.: Palgrave 29 Macmillan, 1936.

⁴⁹ FEIJÓ, Carmem; ARAÚJO, Eliane Cristina ; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Política monetária no Brasil em tempos de pandemia**. Brazilian Journal of Political Economy, v. 42, n. 1, 2022, p. 169-170. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rep/a/5V8WcFdTxhzJV73ztc3mdBh/>>. Acesso em: 23 jan. 2024.

*al*⁵⁰. baseia-se no artigo de Yellen⁵¹ em publicação do *The MIT Press*. A prática de fornecer orientações sobre as taxas de juros futuras tem se mostrado eficaz em situações em que as taxas de juros de curto prazo estão próximas de zero, pressionando as taxas de empréstimos de longo prazo e estimulando a atividade econômica.

Portanto, a busca por uma abordagem equilibrada entre a redução da taxa de juros e o uso da dívida pública para promover o bem-estar social requer não apenas a consideração da inflação, mas também a implementação de ferramentas como o *forward guidance*. É crucial diversificar as estratégias de política monetária, levando em conta diversos fatores como política cambial, fiscal, de rendas, além das demandas e ofertas agregadas, choques de preços e expectativas dos agentes econômicos.

Além disso, a diminuição da dependência de taxas de juros elevadas pode ser alcançada por meio da negociação favorável com credores, políticas voltadas ao estímulo do crescimento e uma revisão constante do plano orçamentário para priorizar adequadamente os direitos sociais. Essas medidas não apenas contribuem para uma gestão mais eficaz da política monetária, mas também promovem um ambiente econômico mais sustentável e equitativo.

Ainda sobre o tema, é imprescindível trazer à discussão o que dispõem o art. 166, §3º, alínea b, da Constituição Federal e o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, que discorrem acerca da impossibilidade de contingenciamento do valor destinado ao pagamento de juros dentro do orçamento público, na seguinte forma:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas

Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 3º - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

[...]

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa,

excluídas as que incidam sobre:

[...]

b) serviço da dívida. (CF, 1988.)

Art. 9º. Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ YELLEN, Janet L. **Many targets, many instruments**: Where do we stand? In: *What Have We Learned?: Macroeconomic Policy after the Crisis*. [s.l.]: The MIT Press, 2014, p. 31–36. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/j.ctt9qf899.4>>. Acesso em: 23 jan. 2024.

[...]

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias. (Redação dada pela Lei Complementar nº 177, de 2021).

Em conjunto, as duas normas representam que o serviço da dívida é um mecanismo intocável no sistema orçamentário brasileiro⁵². Vê-se, nesse sentido, que a Constituição Federal, cujo objetivo se remete ao amparo de implementação dos direitos econômicos e sociais dos cidadãos, termina por drenar recursos para o pagamento dos juros da dívida pública⁵³, sem qualquer controle parlamentar para tal, reduzindo o montante disponível para capacitar o Estado em intervir economicamente em prol dos hipossuficientes, prejudicando sua atuação como protetor e garantidor dos direitos sociais comuns - conseqüentemente, fica vilipendiado um dos objetivos fundamentais da República do Brasil, conforme sua Carta Constitucional (art. 3º, III), de reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Sob esse viés, se manifesta Fernando Scaff⁵⁴:

O orçamento público poderia determinar em valores exatos quanto o Brasil pagará de juros a cada ano ou período de quatro anos (para ser compatível com o Plano Plurianual), e não, como é feito, orçar pelo “saldo” apurado, comprimindo todas as despesas através do sistema de contingenciamento, para que o *superávit* primário corresponda ao montante de juros a pagar. Este singelo procedimento transformaria uma fórmula opaca em algo transparente, o que cumpre uma interminável série de normas acerca da matéria. A sociedade ficaria esclarecida sobre o valor do serviço da dívida e o esforço financeiro que deve ser feito para cumprir os compromissos creditícios assumidos. E a blindagem do serviço da dívida à deliberação e ao controle parlamentar, tal qual hoje existe, deveria ser afastada de nossa Constituição, pois contrária aos princípios democráticos e republicanos.

O autor defende que o centro das preocupações financeiras deve ser o homem e seu desenvolvimento, ao invés do pagamento da remuneração do capital. Dessa forma, a elaboração do orçamento deve ser focada na concretização dos direitos sociais, com enfoque na justiça social (como mencionado no tópico 2.3), sendo o enfoque principal a redução das desigualdades regionais e sociais, conforme o próprio texto constitucional (art. 3º, III, CF/88). Scaff afirma que, com a ampliação do ritmo de redução das desigualdades socioeconômicas, o país se tornaria financeiramente seguro por sua relação de menor desigualdade populacional e, por conseguinte, iríamos garantir uma menor taxa de juros futuramente, visto a estabilidade

⁵² SCAFF, Fernando Facury, 2014, p. 46.

⁵³ BERCOVICI, Gilberto e MASSONETTO, Fernando. **A Constituição Dirigente Invertida: A blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica**. Boletim de Ciências Econômicas XLIX. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2006, p. 75-77.

⁵⁴ SCAFF, *op. cit.*, p. 47.

apresentada no país.

Assim, a consideração destas possibilidades de reestruturação na gestão da dívida pública reflete a busca por uma abordagem mais estratégica e alinhada com os objetivos sociais e econômicos de longo prazo, com a sugestão da realocação dos recursos provenientes da dívida pública e através da regulamentação e/ou redução das taxas de juros destas. A integração dessas práticas visa promover uma gestão responsável, transparente e eficiente, alavancando não apenas a estabilidade fiscal, mas também o progresso sustentável da sociedade e do país.

4 A SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DA JUSTIÇA SOCIAL

Nos capítulos anteriores, procedeu-se à análise intrincada da relação entre a dívida pública e suas ramificações sociais, culminando na delimitação das implicações dessa interação para o cumprimento das obrigações estatais no âmbito social. Inicialmente, delineou-se o conceito de dívida pública, explorando a gestão dessa entidade fiscal e sua repercussão direta na capacidade estatal de atender às demandas sociais. A "regra de ouro" e as taxas de juros elevadas emergiram como elementos cruciais, notadamente no tocante à concretização dos direitos humanos fundamentais e à justiça intergeracional, fator inerente ao uso da dívida pública.

Subsequentemente, a investigação direcionou-se ao processo orçamentário, sublinhando a imperatividade de adotar a justiça social como princípio direcionador, sustentado por fundamentos constitucionais, no âmbito da formulação orçamentária e da administração da dívida pública. Em conjunto, foram examinadas possibilidades de reestruturação da gestão da dívida, com ênfase na alocação de recursos para investimentos em políticas sociais e setores estratégicos de longo prazo, como educação e saúde, bem como na redução das taxas de juros mediante regulamentação do banco central e da taxa Selic.

O presente capítulo, em conformidade com a mencionada análise, postula a tese de que a sustentabilidade da dívida pública pode servir como instrumento eficaz na promoção da justiça social. Dessa perspectiva, explora-se o retorno econômico decorrente do investimento em políticas sociais, evidenciando a maneira pela qual a apropriação criteriosa dos recursos provenientes da gestão da dívida pode ensejar benefícios econômicos duradouros.

Além disso, discute-se a relevância do planejamento econômico no alcance do desenvolvimento sustentável, destacando o papel preponderante do planejamento da dívida pública nesse contexto específico, com ênfase na oportunidade de impulsionar a economia mediante uma abordagem centrada na justiça social. Por meio dessas considerações, almeja-se estabelecer a viabilidade e os potenciais ganhos decorrentes da reconfiguração da gestão da dívida pública, concebida como um instrumento estratégico na promoção da justiça social.

4.1 O retorno econômico do investimento em políticas sociais

O investimento em políticas sociais é reconhecido por diversos teóricos e estudiosos como um catalisador essencial para o desenvolvimento econômico sustentável. Uma teoria

consolidada que respalda essa perspectiva é a Teoria do Capital Humano, notadamente formulada por Theodore Schultz⁵⁵. Em sua tese, o autor qualifica o investimento destinado às políticas sociais (em especial, educação e saúde) como capital, utilizando o termo “capital humano”, pois considera que estes incentivos resultam em produtividade no trabalhador e, dessa maneira, devem ser considerados como investimentos de capital por terem impacto direto em resultados econômicos benéficos ao Estado.

Nessa linha de raciocínio, Schultz⁵⁶ concluiu que países com escasso capital humano não conseguem gerir com eficácia o capital físico. Ou seja, o crescimento econômico do país não pode avançar a menos que se reconheça a correlação entre o capital humano e o capital físico e, assim, invistam-se neles conjuntamente.

Numa análise mais recente da teoria de Schultz por Theodore R. Breton⁵⁷, é destacada a forte correlação entre investimentos em capital humano, particularmente em educação, e o desempenho econômico em termos de capital físico per capita e PIB per capita. Ele discorre:

Nos resultados para o ano 2000, verifico que 77% da variação no capital físico per capita em 42 economias de mercado é explicada pelas diferenças na média de escolaridade da população com idade entre 15 e 64 anos. Nos resultados para o período de 1870 a 2000, constato que 88% da variação no PIB per capita nessas mesmas economias é explicada pelas diferenças na média de escolaridade e na tendência de crescimento da produtividade total dos fatores (TFP). (tradução nossa)

A constatação de que 77% da variação no capital físico per capita no ano 2000 é explicada pelas diferenças na média de escolaridade da população entre 15 e 64 anos revela a relevância característica da educação como um determinante significativo no desenvolvimento econômico.

Ao ampliar a análise de 1870 a 2000, percebe-se que 88% das variações no PIB per capita nessas economias estão associadas tanto à educação média quanto à eficiência produtiva. Tal constatação ressalta a interconexão complexa entre fatores educacionais e a dinâmica da produtividade, indicando que não apenas a educação, mas também o aprimoramento da eficiência produtiva, desempenha um papel preponderante na determinação dos níveis de riqueza econômica.

Nesse contexto, é imprescindível reconhecer o impacto promovido pela concretização de direitos sociais em relação ao crescimento da economia, tendo em vista que tais políticas

⁵⁵ SCHULTZ, Theodore W. Investment in Human Capital. **The American Economic Review**, [S. l.], v. 51, n. 1, 1961, p. 7-17. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/1818907>>. Acesso em: 28 jan. 2024.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ BRETON, Theodore R. **A Human Capital Theory of Growth**: New Evidence for an Old Idea. SSRN Electronic Journal, [S.l.], 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.2139/ssrn.2456903>>.

sociais promovem o acesso à educação e, conforme exposto, estimulam o crescimento da produtividade, tornando-se fundamentais para impulsionar o desenvolvimento econômico sustentável do país. O investimento estratégico em programas educacionais e na otimização da eficiência dos fatores produtivos pode, assim, ser percebido como um instrumento eficaz na busca por resultados positivos no cenário econômico global, de modo que se justificaria a reestruturação da gestão da dívida pública para possibilitar a realocação da receita desta para essas áreas.

Além disso, há uma teoria chamada teoria da externalidade positiva, associada a economistas como Arthur Cecil Pigou⁵⁸, por exemplo, que sugere que investir em políticas sociais pode gerar benefícios para além dos indivíduos diretamente envolvidos. Steven C. Medema⁵⁹, em concordância com a teoria de Pigou, elabora:

A atividade econômica envolve indivíduos tomando decisões dentro de um contexto social mais amplo, e os efeitos dessas escolhas frequentemente se estendem para outros. A produção de aço, por exemplo, pode gerar poluição, prejudicando o meio ambiente ou a saúde daqueles que vivem próximos à fábrica. A educação proporciona benefícios à sociedade como um todo, aumentando a produtividade dos trabalhadores. Um sistema de mercado às vezes não obriga os indivíduos a considerar esses benefícios e custos "externos" ao tomar decisões, resultando em resultados ineficientes nos quais há muitas atividades com efeitos colaterais negativos e poucas com efeitos positivos. (tradução nossa)

Medema destaca a interconexão entre as decisões individuais no âmbito econômico e os impactos sociais resultantes, sublinhando a possibilidade de externalidades negativas decorrentes de certas atividades econômicas. Ela sugere que, em determinadas circunstâncias, o sistema de mercado pode não incentivar adequadamente os agentes econômicos a considerar os efeitos externos de suas decisões, resultando em consequências ineficientes para a sociedade.

Argumenta-se que, ao implementar políticas sociais, o Estado pode mitigar as externalidades negativas associadas a certas atividades econômicas. Por exemplo, investir em educação pode não apenas elevar a produtividade dos trabalhadores, como mencionado por

Medema, mas também contribuir para a redução da desigualdade social e para a melhoria do capital humano da sociedade como um todo. O retorno econômico não se limita apenas ao aumento da produtividade, mas também abrange aspectos como a coesão social, a estabilidade econômica e a promoção do bem-estar geral.

Essa perspectiva aponta para uma visão integrada em que os investimentos em

⁵⁸ ARTHUR CECIL PIGOU. **The Economics of Welfare**. Nova Jersey: Transaction Publishers, 1948.

⁵⁹ MEDEMA, Steven G. **The Economics Book**. Nova Iorque: Sterling Publishing Co., Inc., 2019.

políticas sociais não apenas geram benefícios imediatos, mas também promovem uma autonomia sustentável, reduzindo a necessidade de intervenções contínuas em determinados setores. Esse redirecionamento estratégico dos recursos pode contribuir para a eficiência do gasto público, alinhando-se a uma abordagem mais abrangente e sustentável.

O retorno econômico do investimento em políticas sociais transcende, assim, a esfera da mera produtividade, abarcando dimensões cruciais como a coesão social, a estabilidade econômica e a promoção do bem-estar geral. Esta interconexão entre decisões individuais, políticas sociais e impactos sociais representa um ponto central no entendimento das relações entre economia e sociedade.

Diante desse panorama, torna-se pertinente explorar os impactos financeiros das políticas sociais no Brasil, tema que será abordado na seção subsequente, a fim de elucidar a relevância prática dessas considerações teóricas em um contexto nacional.

4.1.1 Impactos financeiros das políticas sociais no Brasil

Em consonância com o exposto, é evidente que o princípio da justiça social como orientador da economia e desenvolvimento de um país de forma sustentável e com respaldo na dignidade humana é trabalhado em diversas teorias ao redor do mundo.

No contexto brasileiro, há estudos de caso e evidências que demonstram o retorno positivo para a sociedade e a economia com o investimento em políticas sociais. Uma forte exemplificação do tema é o programa Bolsa Família e seus resultados como potencializador da economia estatal, em razão de se propor a quebrar um ciclo intergeracional de pobreza e, por conseguinte, estabelecer um futuro poder aquisitivo àqueles com acesso à educação e profissionalização por meio das medidas do programa, tornando seus beneficiários movimentadores da economia a longo prazo, além de ter significativos impactos na redução da desigualdade social.

O programa Bolsa Família (PBF) é um exemplo notável de como as políticas sociais podem gerar retornos econômicos significativos no Brasil, tendo como principal objetivo a redução da pobreza e a quebra do ciclo intergeracional desta, através da promoção de condições de acesso à educação e saúde às famílias em situação de vulnerabilidade social abrangidas pelo benefício, especialmente suas crianças, para promover o desenvolvimento pessoal e, com a redução da pobreza e profissionalização dos jovens, o desenvolvimento econômico do Brasil também. Este programa de transferência de dinheiro condicional tem sido bem direcionado para famílias em situação de vulnerabilidade e tem um forte efeito na

redução da desigualdade como se vê, por exemplo, nos dados de junho de 2023, em que o programa foi responsável por tirar 18,5 milhões de famílias da linha da pobreza⁶⁰. Sob essa ótica, Osorio *et al.*⁶¹ realizaram um estudo acerca dos efeitos do programa em relação à pobreza e à desigualdade, com dados referentes aos primeiros quinze anos do PBF, inclusive com análise do coeficiente de Gini⁶², em cujo qual chegaram à conclusão:

Sua excelente focalização explica por que, apesar do seu pequeno orçamento (0,5% do produto interno bruto – PIB) e da sua limitada participação na renda das famílias da PNAD (0,7%), o programa tem um impacto tão relevante na redução da pobreza: suas transferências reduzem a pobreza em 15% e a extrema pobreza em 25%. As decomposições dinâmicas do coeficiente de Gini sugerem que o programa foi responsável por 10% da redução da desigualdade entre 2001 e 2015. Entre 2001 e 2006 (período de sua maior expansão), o PBF explicou quase 17% da redução observada da desigualdade. As conclusões sugerem que a focalização do programa já é muito boa e que o principal limitador do seu impacto na pobreza não é o foco, mas o baixo valor das transferências.

Outrossim, destaca-se que a finalidade de programas assistencialistas, como o Bolsa Família, é de melhorar as condições familiares a curto prazo, devendo-se incentivar que os beneficiários busquem meios de prover sua melhoria a longo prazo, utilizando o benefício como um “impulsionador” para que o chefe da família se insira no mercado de trabalho⁶³. No que tange à controvérsia que surge sobre o programa, acerca de questionamentos se a concessão de auxílios não teria o efeito contrário do esperado e, na realidade, representaria uma queda na participação do mercado de trabalho, uma pesquisa realizada com dados do período entre 2004 e 2013 em todos os 5.570 municípios brasileiros indicou uma associação positiva entre o benefício do PBF e a quantidade de pessoal ocupado assalariado formal, bem como o total dos salários e de outras remunerações⁶⁴.

Esta tendência revela a possibilidade de que investimentos em políticas públicas que melhorem a qualidade de vida populacional a longo prazo tendem a reduzir a necessidade de

⁶⁰ BRASIL. Gov.br. **Bolsa família retira 18,5 milhões de famílias da linha da pobreza**. [Brasília]: Presidência da República, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/bolsa-familia-retira-18-5-milhoes-de-familias-da-linha-da-pobreza>>. Acesso em: 28 jan. 2024.

⁶¹ OSORIO, R. *et al.* **OS EFEITOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA SOBRE A POBREZA E A DESIGUALDADE: UM BALANÇO DOS PRIMEIROS QUINZE ANOS**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília: 2019, p. 5.

⁶² O coeficiente de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento utilizado para medir o grau de concentração de renda de diferentes grupos sociais, sendo, também, uma espécie de instrumento de medida para a desigualdade entre tais grupos.

⁶³ ARVALHO *et al.* **Impacto do Bolsa Família sobre a procura por trabalho no meio rural nordestino**. Revista de Política Agrícola, v. 28, n. 3. 2019, p. 11-12.

⁶⁴ CORREA *et al.* **Impactos do Programa Bolsa Família no mercado de trabalho dos municípios brasileiros**. Revista de administração pública, v. 53, n. 5, 2019, p. 838-858. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/dHzgLDQVc5MhGpZkxsCfyTS/>>. Acesso em: 30 jan. 2024.

investimentos em certos setores. Em um exemplo prático, tais investimentos em áreas com retorno socioeconômico positivo têm o potencial de impulsionar a busca por oportunidades no mercado de trabalho e a superação da situação de extrema pobreza. Isso, por conseguinte, possibilitaria que determinadas famílias deixassem de depender do auxílio oferecido pelo PBF, permitindo a realocação desses recursos para outras áreas de despesas correntes.

Por fim, é importante trazer à discussão dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) acerca da rentabilidade do programa Bolsa Família, ou seja, seu real retorno econômico ao Brasil: em 2009, cada real gasto no programa Bolsa Família tornou-se R\$1,78 no Produto Interno Bruto (PIB), gerando aumento de 1,78% na atividade econômica⁶⁵, o que deixa em evidência a tese de que, se bem planejado, o plano orçamentário estruturado para o investimento em políticas sociais pode gerar notável impacto econômico positivo ao Brasil.

Quanto à relação entre o aumento do poder aquisitivo e a movimentação da economia, é importante notar que o poder de compra é a quantidade de bens ou serviços que uma unidade de moeda pode comprar em um determinado momento⁶⁶. Quando o poder de compra aumenta, por exemplo, através de políticas sociais como o Bolsa Família, as famílias têm mais dinheiro para gastar em bens e serviços. Isso, por sua vez, pode estimular a economia, pois as empresas produzem mais bens para atender à demanda crescente e há, de forma geral, mais consumo no mercado.

Diante da análise sobre o retorno econômico do investimento em políticas sociais, tanto em um contexto global quanto considerando especificamente o cenário brasileiro, torna-se inegável a importância estratégica dessas iniciativas para o desenvolvimento econômico e social. Os dados apresentados, que destacam a significativa influência da educação e eficiência produtiva nos indicadores econômicos, reforçam a tese de que investir em políticas sociais é uma medida não apenas benéfica, mas também essencial.

No contexto brasileiro, além dos elementos já abordados, destaca-se a singularidade de um retorno financeiro tangível resultante da redução de desigualdades sociais. A mitigação das disparidades socioeconômicas, por meio de políticas inclusivas, não apenas promove um ambiente mais justo, mas também impacta positivamente na estabilidade econômica do país e na procura por inserção no mercado de trabalho. Esse entendimento encontra respaldo nos princípios jurídicos internacionais relacionados ao direito ao desenvolvimento, onde a

⁶⁵ BRASIL. **O Bolsa Família, a economia e os objetivos fins**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: 2009. Disponível em: <https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/131015_bolsa_familia_release.pdf>. Acesso em 28 de jan. de 2024.

⁶⁶ HAYES, Adam. **Understanding Purchasing Power and the Consumer Price Index**. 2023. Disponível em: <<https://www.investopedia.com/terms/p/purchasingpower.asp>>. Acesso em: 22 jan. 2024.

promoção de condições socioeconômicas equitativas é considerada uma obrigação dos Estados.

Dessa forma, a conclusão que se extrai é a de que o investimento em políticas sociais não se limita a uma perspectiva meramente assistencialista, mas representa um compromisso estratégico com o desenvolvimento sustentável, sendo uma hipótese plausível seu alinhamento com o endividamento público, que será abordado na seção 4.2. Ao adotar abordagens que visam a educação, a eficiência produtiva e a redução das desigualdades, o Brasil pode alinhar suas políticas sociais não apenas aos preceitos legais, mas também às práticas eficazes para o alcance de um crescimento econômico duradouro e socialmente responsável.

4.2 Desenvolvimento sustentável com o planejamento econômico da dívida pública

O planejamento da dívida pública emerge como uma peça fundamental no contexto do desenvolvimento sustentável, revelando-se um instrumento estratégico de primordial importância para a promoção da justiça social. Nesse sentido, compreender a relação complexa entre o endividamento estatal e o desenvolvimento econômico torna-se imperativo, especialmente quando inserido no panorama mais amplo da busca por equidade social. Nesse subtópico dedicado à sustentabilidade da dívida pública, a análise se volta para a interseção entre planejamento econômico e o propósito maior de assegurar uma sociedade justa.

O modelo de desenvolvimento sustentável, apresentado no Relatório Nosso Futuro Comum em 1987, pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento⁶⁷, é fundamentado em três princípios: ambiental, econômico e social. Este paradigma visa criar condições que permitam à atual geração satisfazer suas necessidades sem comprometer a capacidade das gerações futuras, conectando-se intrinsecamente à justiça intergeracional, discutida na seção 1.2.1.1.

O desenvolvimento sustentável transcende a mera aspiração, tornando-se uma meta que exige um cuidadoso planejamento, não apenas nas contingências econômicas imediatas, mas também considerando os impactos de longo prazo sobre a sociedade. A responsabilidade legal na formulação de políticas que favoreçam a sustentabilidade da dívida traduz-se em um compromisso de tutela dos interesses presentes e futuros dos cidadãos.

A seção 3.1 destaca como os investimentos em políticas sociais são responsáveis por trazer benefícios não apenas a curto prazo, como o assistencialismo e a melhoria nas

⁶⁷ BRUNDTLAND COMMISSION. **Our Common Future**. Suffolk: Oxford University Press, 1987.

condições de vida dos atingidos por essas políticas, mas também em seus impactos a longo prazo. Isso inclui a quebra do ciclo intergeracional da pobreza, a busca pelo mercado de trabalho e o aumento no PIB, promovendo uma movimentação na economia com a elevação do poder aquisitivo da população mais vulnerável. Esses investimentos, destinados primordialmente às áreas sociais, revelam um evidente potencial retorno econômico e social na reestruturação da dívida pública para abranger tais despesas, ou mesmo na redução de juros para abrir espaço no orçamento para gastos com essas despesas correntes.

Assim, diante do exposto, o entendimento da interconexão entre desenvolvimento sustentável, o planejamento da dívida pública e os investimentos sociais destaca-se como um elemento essencial para a construção de uma sociedade mais justa e equitativa.

4.2.1 O papel crucial do planejamento da dívida pública

O processo de planejamento da dívida pública no Brasil é regido, principalmente, pelo Plano Anual de Financiamento (PAF). O PAF expõe o conjunto de objetivos, diretrizes e metas que serão observados na gestão da Dívida Pública Federal (DPF) em um determinado ano. Por exemplo, para o ano de 2023, o governo federal esperava que o estoque da Dívida Pública Federal ficasse entre R\$6,400 trilhões e R\$6,800 trilhões⁶⁸. Como explicita Silva *et al.*⁶⁹, o objetivo da gestão da DPF é minimizar seus custos de financiamento no longo prazo, respeitando-se a manutenção de níveis prudentes de risco.

Data essa meta, a alocação de recursos provenientes da gestão da DPF em políticas públicas deveria ser interpretada como um investimento estratégico alinhado com metas de desenvolvimento sustentável. Em vez de uma abordagem puramente restrita ao aspecto fiscal, essa visão mais holística considera as políticas públicas como instrumentos capazes de impulsionar o crescimento econômico, mitigar desigualdades sociais e fortalecer a resiliência da sociedade, conforme dados trazidos à discussão em tópicos anteriores.

Assim alinha-se o pensamento de Scaff e Athias⁷⁰ acerca do desenvolvimento sustentável. Os autores destacam o endividamento público como uma estratégia de antecipação de receitas tributárias, de forma que o coloca como um instrumento crucial para a superação do subdesenvolvimento dos países que o souberem utilizar. A ênfase de sua tese

⁶⁸ MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Plano Anual de Financiamento (PAF)**. 2023. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/plano-anual-de-financiamento-paf/2023/114>>. Acesso em: 29 jan. 2024.

⁶⁹ SILVA *et al.*, *op. cit.*, p. 115.

⁷⁰ SCAFF; ATHIAS, *op. cit.*, p. 91.

recai sobre a necessidade de analisar o equilíbrio orçamentário e a capacidade de endividamento estatal sob uma perspectiva financeiramente sustentável. Visa-se atingir um equilíbrio a médio e longo prazo, concentrando-se em investimentos capazes de promover, efetivamente, transformações na sociedade. A finalidade principal é impulsionar o desenvolvimento e aprimorar a qualidade de vida, concretizando os direitos sociais e proporcionando benefícios duradouros, garantindo, em conjunto, a justiça social e a justiça intergeracional com o uso da dívida pública. De forma relacionada, a utilização dos recursos captados pelo endividamento em políticas sociais se mostra condizente com esses preceitos, conforme o exposto no tópico e subtópico anteriores (3.1 e 3.1.1, respectivamente).

Interligando-se com a ideia de Scaff de superação do subdesenvolvimento através do uso da dívida pública, podemos perceber que esta, bem como a concretização dos direitos sociais que possibilita o desenvolvimento, demandam a implementação de políticas públicas estrategicamente planejadas e coordenadas e um essencial planejamento orçamentário de receitas e despesas. Além disso, as políticas públicas não apenas representam um conjunto de processos, atos e ações administrativas, mas também acarretam custos de financiamento contínuos: a busca por uma melhoria na qualidade de vida da população e no desenvolvimento do país exige um esforço persistente.

Logo, é crucial compreender que, para alcançar tais objetivos, é necessário um conjunto coeso de ações estatais contínuas e sucessivas. Nesse contexto, surge a preocupação: utilizar a dívida pública em setores que necessitam de investimento contínuo, como as classificadas despesas correntes relativas às políticas sociais, não resultaria apenas em uma perpetuação desenfreada e sucessiva dessa dívida? Sobre o tema, na mesma lógica do investimento em capital humano apresentado no tópico 3.1, Scaff e Athias⁷¹ se manifestam:

Em relação ao endividamento, a Constituição brasileira instituiu a chamada regra de ouro do Direito Financeiro, a qual determina que é vedada a “realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital” (...). O foco é na primeira parte do dispositivo, o qual determina que o endividamento dos entes federados é vinculado e analisado em comparação às despesas de investimento em capital. Pretendeu-se limitar a capacidade dos governantes de aumentarem despesas correntes de forma desordenada e ausente de interesse público, autorizando apenas gastos que seriam supostamente responsáveis (...). Apesar da importância desse tipo de investimento, muitos gastos com políticas públicas não se qualificam como investimentos em bens de capital, mas focam em valores intangíveis igualmente essenciais, tais como educação e saúde. Desse modo, o endividamento para investir nesses setores descumpria essa regra de ouro, pois a definição de capital não abrange investimentos em fatores intangíveis. (...) A questão não é de abandonar investimentos na área de infraestrutura (...), mas sim de incluir nas despesas de capital os gastos referentes aos bens intangíveis, que implicará efetiva melhora na

⁷¹ *Ibidem*, p. 93.

qualidade de vida dos cidadãos, ou seja, o desenvolvimento socioeconômico. (**grifo nosso**).

É de suma importância, novamente, ressaltar que o propósito não é justificar excessos de gastos a curto prazo, mas sim observar uma abordagem de despesas sustentáveis, compreendendo o conceito de capital humano e nos benefícios, econômicos e sociais, a longo prazo de investimentos que o valorizem. Em relação à dívida pública como fonte dos investimentos, em determinados períodos esses gastos podem superar a receita, mas a perspectiva é de que, diante do exposto, resultem em um retorno significativo no futuro. Para isso, a eficácia do endividamento público como instrumento depende, inquestionavelmente, da qualidade do gasto que será financiado por meio dessa estratégia.

Assim, a utilização dos recursos provenientes de empréstimos não deve autorizar déficits sucessivos sem uma perspectiva clara de investimentos para impulsionar o desenvolvimento. O objetivo principal é aprovar um gasto planejado, responsável e direcionado para setores específicos que efetivamente contribuirão para o bem-estar da sociedade. Sua importância e foco devem recair na busca por uma melhoria palpável, evitando desperdícios e direcionando os recursos para iniciativas que gerem benefícios duradouros e promovam o desenvolvimento sustentável.

Scaff e Athias ⁷²destacam a imprescindibilidade da sustentabilidade e do planejamento dessa dívida, esclarecendo que devemos compreender que isso resultará em déficits orçamentários temporários estendidos a médio e longo prazo, diluído o pagamento em forma de tributos entre as gerações que desfrutarão dos benefícios. Para tal, inclusive, os autores utilizam uma analogia em que igualam a situação ao cenário em que se consideram esses gastos como um empréstimo que uma família realiza para financiar a educação dos filhos. Assim como tal empréstimo pode gerar um déficit orçamentário temporário para a família, sua sustentabilidade se revela ao longo do tempo, desde que seja gerenciado de maneira adequada. A metáfora ressalta a importância de uma visão de longo prazo na administração financeira, destacando que investir em áreas críticas, mesmo que isso ocasione temporariamente um desequilíbrio nas contas, pode resultar em benefícios duradouros.

A gestão prudente desses gastos é essencial, assemelhando-se à forma como uma família administra seu orçamento para garantir o futuro educacional dos filhos. Essa abordagem visa equilibrar a necessidade imediata de recursos com a responsabilidade de assegurar a sustentabilidade financeira ao longo do tempo, construindo, assim, um alicerce sólido para o progresso e o bem-estar a longo prazo.

⁷² *Ibidem.*

5 CONCLUSÃO

Diante da análise minuciosa sobre a relação entre a dívida pública e a justiça social, bem como a responsabilidade do Estado na elaboração de um plano orçamentário equitativo, é possível concluir que existe uma conexão intrínseca entre a gestão da dívida e o cumprimento dos direitos sociais. O entendimento aprofundado da dívida pública, as implicações sociais da alocação de seus recursos, os impactos das suas taxas de juros e a relevância do orçamento como instrumento de promoção da justiça social evidenciam a necessidade de uma abordagem mais equitativa na alocação dos recursos.

A compreensão da dívida pública como resultado de empréstimos destinados ao custeio das despesas estatais evidenciou sua relevância na determinação do panorama social. A interseção entre a dívida pública e as políticas sociais, destacada nas áreas de interesse social, como a educação e saúde, especialmente em relação à políticas públicas, ressaltou a necessidade de atenção especial a dois elementos cruciais: a regra de ouro e as taxas de juros.

A regra de ouro, sendo o princípio constitucional que visa salvaguardar a justiça intergeracional e impedir os governantes de exacerbadamente aumentarem despesas correntes sem atenção ao interesse público, tem sido, na realidade, desafiada por suas próprias limitações quanto ao uso da dívida pública somente com despesas de capital, comprometendo a estabilidade fiscal e a capacidade de investimento do Estado.

Dentro do tema, como exposto no corpo do trabalho, é de extrema importância ter em foco na análise que a efetiva aplicação da regra de ouro requer uma ciência mais ampla do conceito de capital social. Enquanto as despesas de capital, àquelas constitucionalmente aprovadas, são tradicionalmente associadas à construção de infraestrutura física, como estradas e escolas, o capital social abrange o valor intangível derivado das relações sociais, da confiança e da cooperação dentro de uma sociedade. Ignorar esse aspecto do capital social pode levar a decisões políticas que negligenciam investimentos em áreas cruciais para o desenvolvimento a longo prazo, como educação, saúde e programas de inclusão social. Portanto, uma abordagem mais holística da regra de ouro exige considerar não apenas os gastos em ativos tangíveis, mas também os investimentos que fortalecem os laços sociais e promovem o bem-estar coletivo, garantindo assim uma base sólida para o progresso sustentável e a estabilidade fiscal a longo prazo.

Sob a ótica do capital social, a alocação de recursos realizada através do orçamento deve se tornar tema da discussão acerca da responsabilidade e o papel do Estado na promoção de direitos sociais, pois é através de recursos financeiros que o ente estatal possibilita a

materialização dos direitos humanos fundamentais do ser humano, cumprindo assim com sua finalidade de promover dignidade a seus cidadãos. Dessa forma, a elaboração do orçamento entra em pauta tornando-se um instrumento de planejamento financeiro estatal, com grande destaque para a iminente necessidade de incorporar a justiça social como um princípio norteador na alocação de recursos, em conformidade com o propósito do Estado Social de garantidor e concretizador desses direitos suso mencionados.

O princípio da justiça social sugere a priorização de políticas públicas voltadas à redução das desigualdades e à garantia dos direitos humanos, com esse fim de materializar/concretizar, de forma efetiva através de recursos financeiros, os direitos sociais. Contudo, a inserção da dívida pública com recursos destinados apenas às despesas correntes e como despesa financeira obrigatória impõe desafios consideráveis, uma vez que seu capital não é utilizado para investimentos nas áreas sociais e ainda reduz o montante disponível para tal, uma vez que o pagamento dos encargos da dívida consome expressiva parcela do orçamento. Ou seja, a forma com que é legalmente previsto e determinado o pagamento da dívida termina por restringir os recursos disponíveis para as políticas sociais, tornando também pertinente à discussão a possibilidade de regulamentação das taxas de juros da dívida pública brasileira, que figura entre as mais elevadas globalmente.

Devido aos questionamentos apontados, ao considerar a reestruturação da gestão da dívida pública como um caminho viável, duas medidas propostas destacam-se: a consideração do capital social para a alocação dos recursos provenientes da dívida em investimentos em políticas sociais e setores estratégicos de longo prazo, tais como educação e saúde; e a redução das taxas de juros mediante a regulamentação do Banco Central e da taxa Selic. Estas iniciativas visam não somente reequilibrar as prioridades do orçamento, mas também reafirmar o compromisso do Estado com a promoção da justiça social.

A sustentabilidade da dívida pública, quando alinhada ao investimento em políticas sociais, revela-se como um instrumento importante para impulsionar o desenvolvimento sustentável. O retorno econômico proveniente de investimentos em áreas como educação e saúde não apenas promove a equidade social, mas também contribui para uma economia mais robusta e produtiva.

Em face das reflexões apresentadas ao longo deste trabalho, conclui-se que a resposta à indagação sobre a possibilidade de reestruturar a dívida pública visando o financiamento de políticas sociais é afirmativa, mas com ressalvas acerca de seu planejamento, que deve ser minucioso. A articulação de mecanismos legais, a revisão das taxas de juros e a priorização estratégica no planejamento orçamentário são passos fundamentais para assegurar que a

dívida pública seja um instrumento efetivo na busca da justiça social, permitindo ao Estado atuar como agente promotor de um desenvolvimento equitativo e sustentável. Buscar medidas que conciliam o equilíbrio fiscal com a efetivação dos direitos sociais consagrados na Constituição de 1988 é imperativa para a construção de uma sociedade mais justa, livre e solidária, em conformidade com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALOMOTO, William; NIÑEROLA, Angels; PIÉ, Laia. **Social Impact Assessment: A Systematic Review of Literature**. *Social Indicators Research*, [S. l.], v. 161, 2021. DOI: <<https://doi.org/10.1007/s11205-021-02809-1>>.

AMARAL *et al.* **Regra de Ouro: Falhas de Concepção e de Aplicação no Âmbito da União**. 46. ed. Brasília: Conselho Editorial Senado, p. 12, 2020.

ARNOLD, Jens Matthias; BUENO, Matheus. **OECD Economics Department Working Papers**. OECD, [S. l.], 2021. DOI: <<https://doi.org/10.1787/18151973>>.

ARVALHO *et al.* **Impacto do Bolsa Família sobre a procura por trabalho no meio rural nordestino**. *Revista de Política Agrícola*, v. 28, n. 3, p. 9-22, jul./ago./set. 2019.

BALDO, Rafael Antonio. **O Déficit Semântico da Dívida Pública Brasileira**. p. 91 -114. *In: Dívida Pública*. São Paulo: Blucher, 2019.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Taxas de juros básicas – Histórico**. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicotaxasjuros>>. Acesso em: 22 jan. 2024.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Saraiva, p. 284, 2006

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETO, Fernando. **A Constituição Dirigente Invertida: A blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica**. Coimbra: Universidade de Coimbra, *Boletim de Ciências Econômicas XLIX*, p. 2–23. 2006.

BOBBIO, N.; COUTINHO, Carlos Nelson. **A era dos direitos**. [s.l.] Rio De Janeiro Elsevier, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 19 Jan

2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 106 de 07/05/2020.** Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. Disponível em: <[BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <\[BRASIL. **O Bolsa Família, a economia e os objetivos fins.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: 2009. Disponível em: <\\[BRETON, Theodore R. **A Human Capital Theory of Growth: New Evidence for an Old Idea.** SSRN Electronic Journal, \\\[S.l.\\\], 2014. DOI: <\\\[BRUNDTLAND COMMISSION. **Our Common Future.** Suffolk: Oxford University Press, 1987.\\\]\\\(https://doi.org/10.2139/ssrn.2456903/>.>.</p>
</div>
<div data-bbox=\\\)\\]\\(https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/131015_bolsa_familia_release.pdf/>.>. Acesso em 28 de jan. de 2024.</p>
</div>
<div data-bbox=\\)\]\(https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.html/>.>. Acesso em: 20 Jan 2024.</p>
</div>
<div data-bbox=\)](https://legis.senado.leg.br/norma/32160992#:~:text=Institui%20regime%20extraordin%C3%A1rio%20fiscal%2C%20financeiro,p%C3%BAblica%20nacional%20decorrente%20de%20pandemia.&text=Sobre%20a%20vig%C3%Aancia%20desta%20Emenda,11.>.>. Acesso em: 18 Jan 2024.</p>
</div>
<div data-bbox=)

BUCCI, M. P. D. **Estado social: uma sistematização para pensar a reconstrução.** Revista de Ciências do Estado, Belo Horizonte, v. 8, n. 1, p. 1–31, 2023. DOI: 10.35699/2525-8036.2023.46716. Disponível em: <[CAMPOS, Hélio Sílvio Ourem. **O Brasil: uma breve visão histórica do Estado, das constituições e dos tributos.** Revista Esmafe: Escola de Magistratura Federal da 5ª Região,](https://periodicos.ufmg.br/index.php/revce/article/view/e46716/>.>. Acesso em: 7 fev. 2024.</p>
</div>
<div data-bbox=)

Recife, n. 6, p. 75-123, abr. 2004. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/27710>>. Acesso em: 24 fev. 2024.

CONGRESSO NACIONAL. **Termo: Operação de Crédito - Glossário de Termos Orçamentários Congresso Nacional.** [s.d.]. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/operacao_de_credito>. Acesso em: 27 dez. 2023.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Despesa Pública (2023).** Portal da Transparência. Disponível em: <<https://portaldatransparencia.gov.br/despesas?ano=2023>>. Acesso em: 22 jan. 2024.

CORREA et al. **Impactos do Programa Bolsa Família no mercado de trabalho dos municípios brasileiros.** Revista de administração pública, v. 53, n. 5, p. 838–858, 2019. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/dHzgLDQVc5MhGpZkxsCfyTS/#>>. Acesso em: 30 jan. 2024.

COURI *et al.* **Regra de ouro no Brasil: balanços e desafios.** Estudo Especial n. 5/2018. Instituição Fiscal Independente. Brasília: Senado Federal, p. 7-8, 2018.

DEVELOPMENT PATHWAYS. **Investments in social protection and their impacts on economic growth ITUC CSI IGB.** Bélgica: International Trade Union Confederation, 2021. Disponível em: <https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/investments_in_social_protection_and_their_impacts_on_economic_growth.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2024.

DORLACH, Tim. **Social Policy Responses to Covid-19 in the Global South: Evidence from 36 Countries.** Social Policy and Society, [S. l.], v. 22, n. 1, p. 1–12, 2022. DOI: <<https://doi.org/10.1017/s1474746422000264>>. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/journals/social-policy-and-society/article/social-policy-responses-to-covid19-in-the-global-south-evidence-from-36-countries/D52112203C5D0ECABC02>>

45F5521761F5#article>. Acesso em: 7 jul. 2022.

ELIAS, Juliana. **Juro alto eleva gasto do governo com a dívida em até R\$ 110 bi em 2023, diz XP**. 2023. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/economia/juro-alto-eleva-gasto-do-governo-com-a-divida-em-a-te-r-110-bi-em-2023-diz-xp/>>. Acesso em: 21 jan. 2024.

FARIAS, Mariana de Freitas; ALVES, Larissa Fernanda Freire. **Os reflexos da implantação da Emenda Constitucional 95 às... 2019**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/75039/os-reflexos-da-implantacao-da-emenda-constitucional-95-as-despesas-publicas-do-estado>>.

FEIJÓ et al. **Política monetária no Brasil em tempos de pandemia**. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 42, n. 1, p. 150–171, 2022. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rep/a/5V8WcFdTxhzJV73ztc3mdBh/#>>. Acesso em: 23 jan. 2024.

GASPARINI, Andreia.; GODOIS, Leandro. **DIREITOS FUNDAMENTAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: A ILEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL**. Santa Cruz do Sul: Barbarói, v. 47, p. 251–270, 2016.

HAYES, Adam. **Understanding Purchasing Power and the Consumer Price Index**. 2023. Disponível em: <<https://www.investopedia.com/terms/p/purchasingpower.asp>>. Acesso em: 22 jan. 2024.

KEYNES, John Maynard. **General Theory Of Employment, Interest, And Money**. S.L.: Palgrave 29 Macmillan, 1936.

KRELL, Andreas J. **Direitos sociais e controle Judicial no Brasil e na Alemanha: Os (Des)Caminhos de um Direito Constitucional “Comparado”**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, p. 19, 2002.

KURRLE, M.; FISCHER, O. **DIREITOS FUNDAMENTAIS NA PERSPECTIVA DA DEMOCRACIA INTERAMERICANA 2020/2021: LIMITES E CONTROLE DOS**

GASTOS COM A DÍVIDA PÚBLICA: UMA QUESTÃO DE JUSTIÇA FISCAL E ORÇAMENTÁRIA. Porto Alegre: Editora Fundação Fênix, pág. 263-277, 2021.

LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo. **Teoria dos direitos fundamentais sociais.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, p. 87, 2006.

MÂNICA, Fernando Borges. **Teoria da reserva do possível: direitos fundamentais a prestações e a intervenção do Poder Judiciário na implementação de políticas públicas.** Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, ano 5, n. 18, Belo Horizonte, Fórum, p. 176, 2007.

MEDEMA, Steven G. **The Economics Book.** Nova Iorque: Sterling Publishing Co., Inc., 2019.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Plano Anual de Financiamento (PAF).** 2023. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/plano-anual-de-financiamento-paf/2023/114>. Acesso em: 29 jan. 2024.

MOURA, Emerson; RIBEIRO, Jamir. **DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS, ORÇAMENTO PÚBLICO E RESERVA DO POSSÍVEL: O DEVER DE PROGRESSIVIDADE NOS GASTOS PÚBLICOS.** Revista de Direito Brasileira, [S. l.], v. 16, n. 7, p. 225–241, 2017. Disponível em: <<https://indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/3085/2808>>. Acesso em: jan. 2024.

NAVES, Thiago; ANASTASIOU, Helene Paraskevi. **Desafios Jurídicos e Sociais na Gestão da Dívida Pública Brasileira.** [S. l.], 2024. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/desafios-juridicos-e-sociais-na-gestao-da-divida-publica-brasileira/2119486143>>. Acesso em: 22 jan. 2024.

OSORIO et al. **OS EFEITOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA SOBRE A POBREZA E A DESIGUALDADE: UM BALANÇO DOS PRIMEIROS QUINZE ANOS.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília: 2019.

PIGOU, Arthur Cecil. **The Economics of Welfare**. Nova Jersey: Transaction Publishers, 1948.

SCAFF, F.; ATHIAS, D. DÍVIDA PÚBLICA E DESENVOLVIMENTO: do equilíbrio orçamentário à sustentabilidade financeira. **Revista Científica Fagoc Jurídica**, v. I, p. 85–96, 2016.

SCAFF, Fernando Facury. **Crédito Público e sustentabilidade financeira**. Revista Direito à Sustentabilidade. Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Campus Foz do Iguaçu. Centro de Ciências Sociais aplicadas, v. 01, n. 1, For do Iguaçu: Triunfal Gráfica e Editora, p. 34-47, 2014.

SCHULTZ, Theodore W. **Investment in Human Capital**. **The American Economic Review**, [S.l.], v. 51, n. 1, p. 1–17, 1961. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/1818907>>. Acesso em: 28 jan. 2024.

SENADO FEDERAL. **PEC 55/2016 - Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2016**. 2016. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127337>>. Acesso em: 21 jan. 2024.

SILVA *et al.* **Dívida Pública**: a experiência brasileira. Brasília. Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial. 2009.

TABOSA, Francisco José Silva ; CASTELAR, Pablo Urano De Carvalho . **Impacto dos Gastos Públicos com Educação e Saúde no Crescimento Econômico dos Estados Brasileiros Impact of Public Spending on Education and Health on Economic Growth in the Brazilian States**. Revista Ciências Administrativas, v. 27, n. 2, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/62314/1/2021_art_fjstabosa_impacto.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2024.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Tributário e Financeiro**. 18ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, pág. 219, 2011.

VENAGLIA, Livia. **Debênture de infraestrutura: entenda como funciona o novo investimento – e se vale a pena**. 2024. Disponível em: <<https://inteligenciafinanceira.com.br/onde-investir/renda-fixa/debentures-de-infraestrutura-imposto-de-renda/>>. Acesso em: 13 jan. 2024.

YELLEN, Janet L. Many targets, many instruments: **Where do we stand? In: What Have We Learned?: Macroeconomic Policy after the Crisis**. [s.l.]: The MIT Press, p. 31–36, 2014. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/j.ctt9qf899.4>. Acesso em: 23 jan. 2024.