

Capítulo 2

A construção institucional da austeridade pós-1988³

Carlos Eduardo Santos Pinho⁴

Introdução

O aprimoramento do EBS do pós-Segunda Guerra Mundial coincide com o crescimento do fundo público, dos gastos sociais e com o fortalecimento do poder de negociação dos sindicatos, sobretudo entre 1945 e 1975, reforçando a compatibilidade entre capitalismo e democracia. Nesse sentido, para a preservação do modo de produção capitalista e a viabilidade do contrato social, o fundo público desempenhou um papel crucial (SALVADOR, 2020; STREECK, 2018).

Tal cenário de disputa, que se deu nos anos 1970, no âmbito de profundas transformações do capitalismo rumo à financeirização, pode ser caracterizado por um ataque do grande capital às instituições do EBS, que tiveram um papel proeminente no pós-Segunda Guerra Mundial. Isso se refletiu no Brasil no contexto de disputa pela apropriação do fundo público e do orçamento quando das políticas liberalizantes nos anos 1990. À época, as elites político-econômicas subordinadas aos circuitos da globalização financeira empreenderam reformas de austeridade. Se, por um lado, esse pacote de reformas buscou retrain as atribuições constitucionais do Estado e

³ Uma versão preliminar desta reflexão foi apresentada no XVIII Congresso Internacional Fórum Universitário Mercosul (FoMerco) – 30 Anos do Mercosul: Desafios e Trajetórias (28 a 30/09/2021, Evento virtual). Eixo 09. Políticas públicas, desenvolvimento e integração.

⁴ Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (PPGCS-Unisinos). Realizou estágio de pós-doutorado no Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT/PPED) e no Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (PPGSP-Uenf). Doutor e Mestre em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp/Uerj). Sócio do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento e pesquisador do INCT/PPED. Integra a Red de Hómulos sobre Desigualdad y Pobreza (AUSJAL), o Grupo de Estudos Interinstitucional sobre Futuros da Proteção Social (Centro de Estudos Estratégicos/Fiocruz) e o Grupo de Trabalho – GT “Trabajadores y reproducción de la vida” – do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (Clacso). E-mail: cpinho19@unisinos.br.

alavancar o papel do mercado na provisão de políticas sociais, por outro, efetuou cortes que agravaram o cenário de subfinanciamento crônico e o desmantelamento da armadura institucional de proteção social. Além da mobilizar a bibliografia de Economia Política do Desenvolvimento e Fundo Público, esta reflexão se vale da produção acadêmica sobre *policy dismantling* (BAUER; KNILL, 2014; JORDAN; BAUER; GREEN-PEDERSEN, 2013; PIERSON, 2001) para mostrar sob quais condições econômicas e institucionais os políticos fisiológicos⁵ e de filiação liberal-conservadora atuam para o desmantelamento de políticas públicas.

Nesse sentido, argumentamos que, no caso brasileiro, a fixação de regras fiscais rígidas em uma perspectiva histórico-institucional teve fortes impactos para o atual processo de desmantelamento de políticas públicas e de sua estrutura de financiamento, gestão, acesso e utilização. Trata-se de uma profunda mudança política que assinala, diante de constantes pressões impostas pelas forças financeiras globais, o compromisso dos agentes políticos com a dimensão da austeridade (BAUER; KNILL, 2014; PIERSON, 2001). O propósito deste capítulo consiste em explorar cada uma dessas reformas de austeridade e suas reverberações para o EBS, o regime político democrático e a cidadania, com o intuito de compreender como a dominância financeira vem constringendo os espaços democráticos de exercício da política.

A hipótese que norteia esta investigação consiste em relacionar a Reforma Gerencial do Aparelho de Estado, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e a Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016 (Teto de Gastos Públicos) com o processo de subfinanciamento e o atual desfinanciamento das políticas sociais. Desde as políticas pró-mercado (1990-2002), instaurou-se um ciclo de austeridade e de reformas econômico-institucionais que alavancaram as privatizações, a abertura comercial, a liberalização financeira, a dependência externa, a desindustrialização e o subfinanciamento crônico do Orçamento da Seguridade Social para o pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida pública (RIBEIRO; SALVADOR, 2018; SALVADOR, 2010, 2017, 2020). Após o *impeachment* de 2016, a instauração da EC nº 95/2016 aprofundou essas dimensões com uma celeridade, profundidade e abrangência sem precedentes na economia política brasileira quando comparada ao resto do mundo.

O capítulo está dividido em cinco seções, sendo a primeira esta introdução. A segunda seção explora as consequências das reformas pró-mercado (1990-2002). A partir das reformas administrativas produzidas nos países anglo-saxões (Reino Unido, EUA, Nova Zelândia), a Reforma Gerencial do Estado, no governo Fernando Henrique

⁵ Políticos que atuam em troca de cargos, verbas, emendas parlamentares, priorizando os interesses privados em detrimento da democracia e do coletivo. O atual bloco de parlamentares do Centrão é um exemplo elucidativo a esse respeito, pois controla o orçamento no governo Bolsonaro.

Cardoso (1995-2002), foi elaborada pelo ex-ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira. O objetivo era modernizar o Estado brasileiro ao propor a transição do suposto “Estado burocrático”, “paquidérmico” e “moroso”, típico do Nacional-Desenvolvimentismo (1930-1985), para um Estado gerencial, flexível, voltado para a “governança” e otimização dos recursos escassos no quadro da grave crise fiscal, endividamento externo e hiperinflação como heranças do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário (1964-1985) (PINHO, 2019).

Buscando reforçar as políticas de austeridade a partir da subordinação da política macroeconômica ao tripé ortodoxo (metas de inflação, câmbio flutuante e superávit fiscal primário), a terceira seção salienta que a LRF/2000 impôs limites ao endividamento nos âmbitos federal, estadual e municipal, afetou os gastos com a burocracia e políticas sociais, bem como cerceou a capacidade de os estados mobilizarem os bancos públicos para o pagamento de despesas.

A quarta seção mostra que, implementada após a ruptura com a democracia em 2016, a draconiana EC nº 95/2016, ao efetuar cortes em políticas de saúde, educação e infraestrutura por um período de 20 anos, constituiu um mecanismo de desmantelamento das políticas públicas que viabiliza a transferência de fundos públicos para o sistema financeiro. O Novo Regime Fiscal inviabiliza o planejamento, a implementação de políticas públicas, bem como a política fiscal anticíclica como instrumento legítimo do Estado de combate às crises econômicas, de incentivo à demanda e de fortalecimento do colchão de proteção social. Trata-se de uma inflexão radical com relação às reformas orientadas para o mercado da década de 1990, com impactos deletérios sobre a democracia e a cidadania.

Essas reformas, que contaram com o apoio irrestrito de uma ampla coalizão liberal-conservadora, engendraram uma espiral de desregulamentações inédita no cenário da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu uma proteção social ampliada. A fatura chegou na atual conjuntura crítica da pandemia global da Covid-19, e os problemas insuflados por essas regras fiscais rígidas agravaram a desigualdade e a extrema pobreza. É crucial pensar como os setores progressistas poderiam intervir para restaurar as capacidades do Estado Social no sentido de superar os obstáculos impostos pela ordem financeira global. Por fim, a quinta seção faz as considerações finais do capítulo.

Reforma Gerencial do Estado e governança neoliberal

No cenário internacional da crise da década de 1970, a contenção dos gastos públicos, atrelada à alta dos juros da dívida pública, privilegiou o capital em detrimento dos trabalhadores, que sofreram com o desemprego. A retórica de combate ao déficit

público foi acompanhada de uma política monetária restritiva favorável ao aumento das margens de acumulação. Isso convergiu para a instauração de um círculo vicioso fundado no desemprego: o déficit público vinculado ao aumento de juros veta a realização de gastos públicos que garantam o pleno emprego, além de fazer crescer o próprio déficit público com a criação de uma dívida pública de alta rentabilidade para garantir a renda mínima do capital (KALECKI, 1987 apud BERCOVICI; MASSONETTO, 2006).

As transformações processadas no âmbito do capitalismo global completaram a desconstrução do padrão regulatório que edificou a ordem mundial do pós-Segunda Guerra Mundial, a qual deu passagem a uma nova ordem, marcada pelo imperialismo da moeda norte-americana, decorrente do U. S. Treasury Bill *standard* e do fim da conversibilidade do dólar em ouro, pela expansão desregulada dos mercados e pela ampla disseminação de políticas neoliberais nos Estados nacionais (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006).

Pensar na reforma do Estado brasileiro no cenário de primazia de políticas neoliberais engendradas por profundas transformações no arranjo monetário internacional nos anos 1970/1980 implica analisar o papel do planejamento econômico e dos limites constitucionais do orçamento público. O constitucionalismo do século XX havia progredido por meio da estruturação de uma ordem econômico-financeira, tendo no planejamento o mecanismo central da organização estatal do modo de produção capitalista. No final do século XX, entretanto, o padrão de financiamento público da economia do pós-Segunda Guerra Mundial foi defenestrado, desencadeando a reação neoliberal e a desarticulação institucional do Sistema de Bretton Woods. O paradigma constitucional global que serviu de sustentáculo ao Estado Social passou a ser fortemente enfrentado, trazendo à baila questões que já pareciam superadas – a separação entre a economia e as finanças públicas, a abstenção do Estado no domínio econômico e a pretensa neutralidade financeira defendida pelos liberais (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006). Contudo, argumentamos que a crise sistêmica do capitalismo internacional emergiu entre o final dos anos 1960 e o limiar da década de 1970, sendo o neoliberalismo uma “resposta” que já vinha sendo arquitetada desde muito antes. Sua primazia atingiu diretamente o padrão de financiamento público então vigente e os Estados de Bem-Estar.

No plano internacional, a crise fiscal do Estado remonta à década de 1970 e coincide com a ascensão do neoconservadorismo na Inglaterra (Margaret Thatcher) e nos EUA (Ronald Reagan), o que ativou um ataque ao EBS, bem como um processo de reestruturação econômica, controle do trabalho e retração do poder de barganha sindical, que foi uma das bases do regime fordista. A ideologia neoliberal difundiu

para os países em desenvolvimento as premissas do “Consenso de Washington”, quais sejam: privatização, austeridade fiscal, estabilização monetária, desregulamentação financeira, abertura comercial e reforma do Estado. Fernando Collor de Mello, na primeira eleição presidencial pós-ditadura, em 1989, tentou implementar esse pacote de reformas de modo desastrado e sem construir uma coalizão parlamentar no Congresso (PINHO, 2019).

No governo seguinte, de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), entretanto, houve a construção de uma coalizão para materializar as reformas pró-mercado. As políticas de austeridade constituíram a âncora do combate à inflação, que se deu com a criação do Plano Real⁶, em 1994. Esse governo inspirou-se nos países ricos da OCDE para concretizar a reforma gerencial do Estado brasileiro. Esta, por sua vez, foi concebida como inadiável para assegurar a estabilização da moeda e o crescimento do PIB, tendo em vista a crise multidimensional que acometeu a economia brasileira nas décadas de 1980 e 1990: debilidade fiscal, endividamento externo e hiperinflação (BRESSER-PEREIRA, 2003a, 2003b, 2016; BRASIL, 1995).

Com o propósito de enfrentar este cenário contraproducente, o argumento do governo é que seria indispensável a reestruturação da administração pública para enfatizar fatores como produtividade, qualidade, eficiência, controle dos resultados e descentralização, o que acabaria com a supervisão cerrada, o uso de regulamentos rígidos e minuciosos e a auditoria de procedimentos. Segundo os artífices da reforma gerencial, tais elementos supostamente dotariam o Estado brasileiro de capacidade de governança, qual seja, otimizar os recursos (escassos) disponíveis de modo racional e eficiente para fazer mais com menos. Então, a reforma gerencial emergiria como alternativa para debelar a crise fiscal, administrativa e o intervencionismo estatal de cunho desenvolvimentista (ABRUCIO; COSTA, 1998; BRESSER-PEREIRA, 2003a, 2003b, 2016; DINIZ; BOSCHI, 2014; MOTTA, 2007; BRASIL, 1995).

O diagnóstico social-liberal é que a crise do Estado resulta do descontrole das contas públicas, hiperinflação, desemprego, baixo crescimento econômico. Nesse sentido, ela foi definida: 1) como uma crise fiscal, pois o Estado perde crédito e a poupança pública se torna negativa; 2) o fim da estratégia estatizante de intervenção do Estado, cujas características são o EBS da social-democracia europeia, o modelo de ISI no terceiro mundo, e o estatismo nos países comunistas; e 3) a superação da administração pública burocrática e sua substituição pela gestão gerencial (ABRUCIO, 2003, 2007; BRESSER-PEREIRA, 1998, 2003a, 2003b; CARDOSO JR., 2010; BRASIL, 1995; REZENDE, 2011). Conforme apontado, entre as diversas medidas, a reforma

⁶ Trata-se do plano de estabilização da moeda para controlar a aceleração inflacionária herdada da ditadura militar (1964-1985).

Bresser pressupunha um ajuste fiscal permanente e a redefinição do aparato estatal para incrementar sua capacidade de “governança”, isto é, implementar políticas públicas de modo eficiente e racional. Reconfigurou-se o papel estratégico do Estado, que passou a ser mero regulador e promotor, em vez de prestador direto de serviços (BRESSER-PEREIRA, 1998; CARVALHO, 2011; DINIZ; BOSCHI, 2014; LIMA JR., 2014; BRASIL, 1995). A crítica ao padrão intervencionista do Estado se vincula também à necessidade de quebrar a resistência política do funcionalismo público, concebido como patrimonialista, sustentado por agendas corporativistas que encarecem o erário público e obstaculizam a modernização.

Em uma perspectiva crítica à visão neoliberal do “Consenso de Washington” e à ótica social-liberal de Bresser-Pereira, Sonia Fleury assevera que a reforma do arcabouço administrativo do Estado está vinculada à esfera da institucionalidade estatal. Todavia, há que se levar em conta as reverberações dessas mudanças na distribuição do poder, ou seja, na correlação de forças, no âmbito estratégico de lutas e na forma pela qual as mudanças institucionais impactam nas posições de poder ou na representação de interesses de atores políticos diversos. Por fim, a reforma do Estado tem que ser entendida como abarcando a dinâmica interna de poder, o modelo de desenvolvimento e a inserção na economia global (FLEURY, 2001).

Quanto à política social, a reforma do Estado defendia a descentralização, para o setor público não estatal, da execução de serviços que não contemplariam o exercício do poder de Estado, mas que deveriam ser subsidiados por ele, como é o caso de políticas públicas de educação, saúde, cultura e pesquisa científica, o que era definido como “publicização”. Trata-se de instituir um mecanismo de parceria entre o Estado e a sociedade para o financiamento e o controle da produção dos serviços competitivos ou não exclusivos de Estado. No contexto da reforma gerencial, as OS surgiram no bojo dos serviços sociais e científicos, ou seja, das atividades executadas pelo Estado, mas que não lhe são exclusivas. Instituições públicas foram substituídas por modelos semipúblicos ou privados de gestão de serviços (BRESSER-PEREIRA, 1998, 2003a, 2003b, 2016; DINIZ; BOSCHI, 2014; LIMA JR., 2014; PRATES, 2007; BRASIL, 1995). Um dos efeitos dessa reforma foi a substituição de servidores estatutários por contratos por meio da Consolidação das Leis do Trabalho⁷ (CLT) em 1943. A Constituição prevê que os serviços públicos têm que ser desenvolvidos por servidores públicos contratados por meio de concursos públicos, que possuem estabilidade e regras próprias de aposentadoria.

⁷A referida lei, criada por Getúlio Vargas, promoveu de forma inédita a regulamentação das relações de trabalho, criando direitos como carteira de trabalho, jornada de trabalho, férias, salário mínimo, descanso semanal, entre outros.

A reforma gerencial do Estado viabilizou o incremento das atribuições reguladoras e de coordenação, sobretudo no âmbito federal, bem como a descentralização vertical nas instâncias estadual e municipal e das funções executivas na esfera da prestação de políticas de infraestrutura e serviços sociais. O argumento central é aprimorar a governança, isto é, viabilizar a passagem de uma administração pública dita burocrática, morosa e ineficiente, para uma administração pública gerencial, eficiente, dotada de flexibilidade e orientada para o “cidadão consumidor e cliente” (BRESSER-PEREIRA, 1998, 2003a, 2003b; COSTA, 2008; LIMA JR., 2014; BRASIL, 1995).

A partir de uma visão crítica acerca da reforma gerencial do Estado, Renato Raul Boschi e Eli Diniz salientaram que o Executivo foi sistematicamente potencializado para levar a efeito as reformas neoliberais, embora a capacidade estatal de provisão de políticas públicas tenha sido debilitada por ocasião do ajuste fiscal, pautado no corte de gastos e investimentos. O Estado foi reconfigurado e permeado pelas diretrizes de atuação da ótica racional do mercado, na medida em que a política econômica subordinou todas as esferas de atuação estatal, particularmente a dimensão da política (BOSCHI; LIMA, 2002).

Diversamente da visão de retração e desmonte do aparato estatal, verificou-se um ativo intervencionismo estatal para instituir um vasto escopo regulatório e legislativo no sentido de aumentar as esferas de atuação do mercado. Acreditava-se que as orientações do Consenso de Washington propiciariam a superação do atraso do Brasil e da América Latina. Ou seja, o suposto combate ao “Estado paquidérmico” significou, na verdade, uma mudança na natureza da intervenção estatal. Tal receituário liberal-ortodoxo, que redefiniu as relações Executivo/Legislativo, enfatizou uma concepção tecnocrática do desenvolvimento, uma vez que o desmembramento do Estado desenvolvimentista por meio de políticas de privatização, abertura comercial, desregulamentação financeira e liberalização dos fluxos de capital contribuiu para a irrupção de uma nova coalizão que instituiu uma nova modalidade de intervencionismo estatal centrada no mercado (BOSCHI; LIMA, 2002).

Em suma, argumentamos que a reforma gerencial buscou, a partir da retórica da “governança” de cunho neoliberal, para modernizar a gestão pública e suprimir o legado desenvolvimentista e intervencionista de construção da armadura racional-burocrática do Estado brasileiro. A edificação da moderna burocracia estatal, dotada de características como a impessoalidade, a especialização, a meritocracia, a competência técnica e o concurso público, remonta à criação, em 1938, do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp). No entanto, é na

Constituição Federal de 1988 que se verifica o coroamento e a consolidação do modelo de burocracia pública.

A próxima seção, portanto, escrutina a implementação da LRF/2000, marco da inauguração da cultura de austeridade fiscal no governo Fernando Henrique Cardoso. Essa estrutura normativa reproduziu o viés tecnocrático e de insulamento do Estado brasileiro na gestão da política macroeconômica, que remontam ao Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário, os quais o referido governo supostamente visava combater.

Limites constitucionais ao investimento público

O processo histórico brasileiro de reestruturação das finanças públicas não resulta exclusivamente de nossas instabilidades históricas, mas deriva de um processo mais amplo de mudança da função do fundo público, tendo em vista as transformações ocorridas no sistema capitalista a partir dos anos 1970. Com o objetivo de viabilizar a atração dos investimentos privados, o Estado brasileiro tem que estabilizar o valor real dos ativos das classes proprietárias, isto é, o orçamento público deve garantir o investimento privado, em prejuízo dos direitos sociais e serviços públicos orientados aos mais vulneráveis. Nesse contexto, o direito financeiro, na estruturação do espaço político-econômico da acumulação, passa a servir a uma nova atribuição do Estado – a tutela jurídica da renda do capital e da sanção de ganhos financeiros privados por meio da alocação de garantias estatais ao processo sistêmico de acumulação, que é liderado pelo capital financeiro (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006).

No período posterior à Constituição Federal de 1988, o controle do orçamento monetário desencadeou a sujeição das políticas fiscais (e do “orçamento-programa”) à lógica da estabilização monetária (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006). Após o fim do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário (PINHO, 2019), cujo legado foi o monumental endividamento externo, recessão, crise fiscal e hiperinflação, seguidos de diversos planos de estabilização malfadados, o governo Fernando Henrique Cardoso foi marcado pelo controle da inflação e pelas reformas econômico-institucionais. Tais medidas, voltadas para os governos subnacionais e a renegociação das dívidas dos estados, foram favorecidas pelo fortalecimento da burocracia econômica, pela força política advinda do êxito do Plano Real e pela ênfase conferida à estabilização monetária. Foi nesse cenário que, em 1994, nasceu o Fundo Social de Emergência (FSE), sendo renomeado como Fundo de Estabilização Fiscal e, em seguida, como Desvinculação de Receitas da União (DRU) em 2000. A partir desse mecanismo, o governo federal

retira, anualmente, 20% dos recursos que a Constituição Federal de 1988 destina para a Seguridade Social e a Educação para a formação de superávit primário tendo em vista o pagamento de juros da dívida pública (FLEURY, 2008).

A âncora cambial constituiu o elemento basilar do Plano Real de controle da inflação, e havia a necessidade de atrair capitais externos por meio de taxas de juros crescentes. A consequência foi o aumento expressivo do endividamento público entre 1994 (R\$ 60 bilhões) e 2001 (R\$ 624 bilhões). No limiar de 1998, o total da dívida pública estava em 35,8% do Produto Interno Bruto (PIB). Esse patamar chegou, ao final de 1999, a aproximadamente 50% do PIB e, em 2002, alcançou o percentual de 60%. Ainda nesse ano, houve a execução de uma forte limitação orçamentária, na qual o governo Fernando Henrique Cardoso perseguiu, em consonância com as recomendações do FMI, seguidos superávits primários, que chegaram à cifra de 3,5% em 2001 (LOUREIRO; ABRUCIO, 2004).

Um dos componentes centrais dessa agenda reformista foi a LRF/2000, que fixou um arcabouço institucional rigoroso para o endividamento público, estabeleceu tetos para os gastos com a burocracia administrativa nos âmbitos municipal, estadual e federal e vetou renegociações de dívidas entre os entes federativos (ABRUCIO; COSTA, 1998). Os signatários da LRF argumentaram que ela promoveu mecanismos de *accountability* horizontal ao vetar o uso de recursos públicos em práticas populistas e esbanjadoras, inaugurando uma cultura política de responsabilidade fiscal (MEDEIROS *et al.*, 2017).

Trata-se de uma primeira tentativa de impor limites constitucionais ao crescimento das despesas públicas no contexto de austeridade e de um processo de descentralização dos serviços sociais, prejudicando sobremaneira a implementação de políticas públicas, especialmente no âmbito dos municípios. A “comunidade epistêmica” de economistas de linhagem neoliberal, com larga experiência na gestão pública e no mercado financeiro (PINHO, 2021), argumentou que a LRF foi muito positiva, pois disciplinou as finanças públicas e aplicou regras de “transparência”, propiciando o início de um ciclo de geração de elevados níveis de superávit primário que fez com que a relação dívida/PIB entrasse em trajetória de queda, ainda que os juros permanecessem elevados, respondendo por um peso grande do déficit público⁸ (NÓBREGA, 2016; PRAÇA, 2016; SALTO; ALMEIDA, 2016; TOLLINI, 2016).

⁸ Segundo esses economistas, tais avanços, que tiveram início na segunda metade da década de 1980, foram obstados com as práticas dos governos do PT (2003-2016), que passaram a ser descritas como “contabilidade criativa”. Esta, por sua vez, constituiu um artifício do governo para postergar o repasse de recursos do Tesouro Nacional aos bancos públicos e autarquias administrativas, com o objetivo de pagar os programas sociais e empréstimos subsidiados.

Os elementos centrais da LRF/2000 foram os seguintes: 1) veto ao socorro financeiro entre as distintas esferas governamentais, com o propósito de diminuir o risco moral entre atores públicos e privados; 2) criação de formas de controle das finanças públicas durante o período eleitoral; 3) fixação de metas fiscais anuais e apresentação de relatórios trimestrais de monitoramento das contas públicas; 4) reiteração de rigorosos limites de endividamento público estatuídos pelo Senado Federal, reforçando a proibição de aquisição de empréstimos e de convênios com o governo federal; 5) redução de gastos com funcionários públicos no que tange aos níveis de governo e o percentual atinente aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, de forma a suprimir as assimetrias vigentes nos governos estaduais (LOUREIRO; ABRUCIO, 2004). O resultado foi o grande impacto negativo na expansão dos serviços sociais previstos na Constituição e o “incentivo” à adoção do gerencialismo proposto pela reforma do Estado, descrita acima, cujo exemplo é a atuação das OS. O importante a ser ressaltado é o impacto no federalismo, já que os gastos da União não foram submetidos às mesmas regras que estados e municípios. Portanto, ao contrário do que previa o espírito da Constituição Federal de 1998, o que houve foi uma centralização do poder na União.

A LRF/2000 e a proposta de EC instaurando o déficit nominal zero, com o objetivo de aumentar o superávit primário e promover a desvinculação das receitas do orçamento, constituem meios de excluir o orçamento do escrutínio público, garantindo a imposição de metas de política monetária em proveito de interesses econômicos privados, que não querem assumir riscos para seus investimentos e práticas de especulação financeira. A execução da ordem econômica e da ordem social da Constituição de 1988 foi subsumida à dimensão orçamentária e financeira do Estado, o que alavancou a “blindagem” das instituições financeiras. A LRF/2000 somente impulsionou esse processo ao vedar a busca do pleno emprego e a implementação de outra política financeira. Cabe salientar a edição da Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, que, entre diversas medidas austeras, caracteriza como crime a promoção do déficit público (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006).

O Poder Executivo teve um papel central na concretização das reformas econômico-institucionais. No entanto, o Legislativo também tomou a iniciativa de criar leis concernentes à limitação do endividamento público. Antes da promulgação da LRF/2000, todo um arcabouço de leis foi consubstanciado para reforçar o compromisso do governo Fernando Henrique Cardoso com a agenda de austeridade fiscal. Em 1997, o governo determinou normas rigorosas de refinanciamento da dívida pública mobiliária dos estados e do Distrito Federal. Em 1998, o Senado

baixou uma resolução, assinalando maior rigidez no controle das despesas públicas, na medida em que vetou a emissão de novos títulos públicos para entes federativos endividados. Houve uma expressiva retração da capacidade de financiamento público e transferência de poder para o Banco Central, que não mais encaminhou ao Senado Federal pedido de autorização de endividamento de governos com déficit primário. O Senado criou duas resoluções, em dezembro de 2001, que preservaram as condicionantes da anterior, todavia, elas transferiram do Banco Central para o Tesouro Nacional a atribuição de deliberar sobre os pedidos de endividamento das prefeituras e governos estaduais⁹. Esse arcabouço normativo teve um viés fortemente austero, já que vetou a emissão de títulos públicos por um período superior a 10 anos (até 2010) (LOUREIRO; ABRUCIO, 2004).

Os senadores da situação e de oposição ao governo Fernando Henrique Cardoso comprometeram-se com o reforço do ajuste fiscal, mesmo que pressionados pelos governos estaduais. É importante apontar que os senadores não foram subordinados ao Poder Executivo, mas barganharam com os entes federativos e o governo federal medidas de responsabilidade fiscal, como a privatização dos bancos públicos estaduais, a criação de programa para a redução do setor público na atividade bancária nos estados e a transferência de poderes ao Banco Central (LOUREIRO; ABRUCIO, 2004).

A tentativa de exclusão do orçamento e das finanças públicas do debate democrático não é uma especificidade do Brasil. São exemplos desse paradigma as metas fiscais rígidas de contenção do déficit público impostas na União Europeia por meio do Tratado de Maastricht, de 1992, assim como as leis norte-americanas de 1985 (Gramm-Rudman-Hollings), de 1990 (Budget Enforcement Act) e de 1997 (Balanced Budget Act), que exigem o equilíbrio fiscal na formatação da peça orçamentária, mas não na sua execução. Além disso, apresentou-se uma proposta de constitucionalização do equilíbrio orçamentário, que foi derrotada por poucos votos no Senado norte-americano (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006).

O direito financeiro, antes voltado à organização do financiamento público da economia capitalista e à provisão de políticas de bem-estar social, teve seu conteúdo significativamente reformatado. Se o direito financeiro outrora estava voltado para a ordenação da expansão material do sistema mundial a partir do paradigma keynesiano, deu lugar a um complexo normativo orientado à organização da expansão financeira do processo sistêmico de acumulação. Em patamar diametralmente oposto à ordem

⁹ Essa tendência contrasta com o atual cenário da pandemia global do coronavírus, em que o governo Bolsonaro se furtou de sua tradicional incumbência na cooperação/coordenação federativa e no qual o Supremo Tribunal Federal passou a decidir em benefício de governadores e prefeitos, rompendo com a tendência de julgar favoravelmente à União nas querelas federativas (SOUZA; FONTANELLI, 2021).

do pós-Segunda Guerra Mundial, as elites financeiras do mundo corporativo, situadas no entrelaçamento das redes de poder e capital do sistema mundial, passaram a comandar a disseminação do capital e a impor uma adaptação dos ordenamentos jurídicos nacionais, tendo em vista os pressupostos dos detentores da riqueza global (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006).

No contexto de reconfiguração do capital global atrelado às significativas transformações no arcabouço orçamentário doméstico, a LRF/2000 foi uma primeira tentativa de colocar travas no arranjo proposto pela Constituição de 1988. Não por acaso, essa tentativa, na época, também se deu em um contexto de reforma administrativa: limites constitucionais, estrangulamento financeiro das políticas sociais e demissão de pessoal. Alguns elementos contribuíram para criar uma convergência no tocante à responsabilidade fiscal durante o ambiente histórico-institucional das reformas neoliberais. São eles: o êxito do Plano Real, a abertura comercial ao capital estrangeiro, as imposições estruturais do mercado financeiro globalizado em defesa de condições macroeconômicas favoráveis aos investidores internacionais (estabilização monetária, balança comercial equilibrada e superávit primário) bem como um processo de conscientização sobre os perigos da insolvência fiscal (precarização dos serviços públicos, greves, atraso e falta de pagamento ao corpo técnico-burocrático) (GIAMBIAGI, 2005; LOUREIRO, 2001; LOUREIRO; ABRUCIO, 2002; MARTINS, 2002; PINHO, 2019). Como decorrência da LRF/2000, cortes substantivos ocorreram em áreas como saneamento e infraestrutura (LOUREIRO; ABRUCIO, 2004).

A LRF/2000 teve impactos significativos nas relações intergovernamentais com a renegociação das dívidas estaduais, a privatização dos bancos estaduais, a criação de novas regras concernentes ao endividamento público e o fortalecimento de instituições econômicas vinculadas ao Poder Executivo, como o Ministério da Fazenda e o Banco Central. De forma insulada, despolitizada e sem passar pelo crivo democrático, a criação dessas regras de responsabilidade fiscal tiveram profundo impacto sobre as formas democráticas de controle das finanças públicas. Trata-se da retroalimentação do perfil tecnocrático de gestão da política macroeconômica, que foi uma marca constitutiva dos regimes autoritários no Brasil e na América Latina na segunda metade do século XX. Também em nome da eficiência e de uma suposta racionalidade na gestão fiscal do Estado brasileiro, tal viés tecnocrático predominou durante o processo de redemocratização, em detrimento da política e dos mecanismos de *accountability* (LOUREIRO; ABRUCIO, 2004).

Por fim, no cenário de austeridade fiscal iniciado na década de 1990, o tripé macroeconômico ortodoxo (juros elevados, taxa de câmbio flutuante, superávit

fiscal primário) constituiu o eixo de suporte ao Plano Real, e mecanismos de desvinculações drenaram importantes recursos de fontes tributárias da seguridade social. No ano 2000, a criação da DRU reforçou essa tendência e vem sendo prorrogada desde então¹⁰ (SALVADOR, 2020).

A próxima seção examinará o Novo Regime Fiscal, em conformidade com a EC nº 95, de 2016, como medida de austeridade radical que leva ao extremo as reformas pró-mercado dos anos 1990, uma vez que impõe uma regra fiscal limitadora de investimentos em saúde, educação e infraestrutura durante 20 anos. Por outro lado, uma quantidade volumosa de recursos dos impostos dos contribuintes é direcionada para o pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida pública. Tamaña austeridade, que não encontra precedentes em nenhum outro país do mundo, retira dos espaços políticos democráticos do Estado a prerrogativa de expandir o gasto público em momentos de crise econômica, obstaculiza a política fiscal anticíclica, desconsidera o envelhecimento e o crescimento populacional, que pressionam cada vez mais os serviços públicos. Além de intervir na soberania do Estado sobre a formulação e implementação da política macroeconômica, o Novo Regime Fiscal debilita o regime político democrático e as demandas prementes dos cidadãos mais pobres em proveito de uma oligarquia financeira cada vez mais concentradora de renda e de poder político.

Novo Regime Fiscal e neoliberalismo extremado

O controverso processo de impedimento da ex-presidente¹¹ contou com a aquiescência das “comunidades epistêmicas da austeridade fiscal”: grande imprensa corporativa e mídia oligopolista, empresariado industrial, capital financeiro globalizado, economistas ortodoxos, bancada parlamentar liberal/conservadora eleita em 2014 e renovada em 2018 (composta por segmentos armamentistas, ruralistas e religiosos), bem como movimentos de classe média/alta que se articularam pelas mídias digitais, foram às ruas protestar contra o governo, defender o *impeachment* e clamar por intervenção militar (PINHO, 2021).

¹⁰ A EC nº 93, de 8 de setembro de 2016, além de prorrogar a DRU até 31/12/2023, aumenta de 20% para 30% o montante de receitas tributárias federais usadas livremente para o pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida pública (SALVADOR, 2020).

¹¹ O pedido de impeachment de Dilma Rousseff, elaborado pelos juristas Hélio Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaína Paschoal, foi acatado pelo presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha. Dilma foi acusada injustamente de cometer crime de responsabilidade pela edição de decretos de abertura de créditos sem o aval do Congresso e pelas “pedaladas fiscais”, isto é, o atraso no repasse de recursos para a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço para o pagamento de programas sociais como Bolsa Família e o Minha Casa Minha Vida, benefícios sociais como o abono salarial e o seguro-desemprego, e subsídios agrícolas.

Antes de romper oficialmente com o governo Dilma Rousseff (2011-2016), o vice-presidente Michel Temer, que era membro de outro partido da coalizão do governo, divulgou um documento chamado “Uma Ponte para Futuro” (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2015), o qual continha um pacote de reformas de austeridade para reduzir os custos empresariais, revitalizar do crescimento do PIB, alavancar a competitividade econômica e estancar o crescimento da dívida pública. Dentre as principais medidas, destacam-se as reformas trabalhista, previdenciária, a terceirização da mão de obra e EC nº 95/2016 (ou Teto de Gastos Públicos) (PINHO, 2021, 2019).

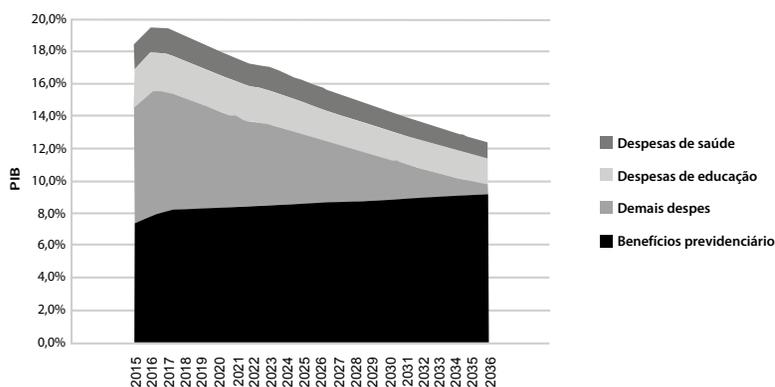
O golpe parlamentar e a ruptura com a democracia foram consumados em 2016. Conforme já apontado, uma das principais justificativas dos economistas liberais e *policy-makers* do governo Michel Temer para a promulgação da EC nº 95/2016 foi que ela viabilizaria a retomada do crescimento. Mesmo tendo rompido formalmente com o governo da presidente Dilma, Temer assumiu o governo após o *impeachment*. É necessário fazer uma breve retrospectiva da economia política naquele contexto, que, em 2010, atingiu o patamar de 7,5% de crescimento do PIB durante o governo Lula II (2006-2010). No primeiro mandato do governo Dilma Rousseff, entre 2011 e 2014, houve um crescimento médio de 2,3%, configurando uma performance inferior à totalidade do governo Lula da Silva (2003-2010). De 2015 a 2016, período marcado por forte crise política que conduziu ao *impeachment* da mandatária, a recessão agravou-se, e o PIB caiu mais de 7%. Por outro lado, entre 2017 e 2018, o PIB cresceu 1,1% (RAMOS; LACERDA, 2019). Em 2019, já sob o governo Bolsonaro, a combinação de juros menores e um insuficiente fomento à demanda doméstica (consumo) não foi capaz de impulsionar o crescimento econômico, que permaneceu estagnado, com desemprego elevado e crescimento do PIB inferior ao de 2017 e 2018 (DWECK, 2021). Portanto, as evidências empíricas mostram que, nos primeiros anos de vigência do Teto de Gastos, as taxas de crescimento da economia brasileira foram anêmicas.

O fato é que o Teto de Gastos Públicos constitui uma guinada radical com relação à trajetória de reformas de austeridade fiscal implementadas durante os governos de Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso (PINHO, 2019, 2021). Trata-se de uma regra fiscal inexistente nos países ricos da Europa e nos EUA, a nação mais liberal do planeta, pelo menos do ponto de vista discursivo, como bem mostrou o economista Ha Joon Chang, na obra clássica *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica* (CHANG, 2007).

O regime fiscal excepcional traz implicações bastante negativas sobre o sistema de Seguridade Social do País. Tamanha constrição orçamentária foi imposta sem estabelecer mecanismos de concertação e de diálogo com a sociedade, evidenciando o aprofundamento da austeridade, a determinação de limites constitucionais ao endividamento público, a desconstitucionalização de direitos sociais e, sobretudo, a destruição do edifício social-democrata da Constituição Federal de 1988 (BOSCHI; PINHO, 2019a, 2019b; FLEURY; PINHO, 2018, 2020; PINHO; FLEURY; LANZARA, 2020; PINHO, 2021).

Quando consumado o golpe parlamentar travestido de legalidade democrática (SANTOS, 2017), o governo Temer aprovou o Novo Regime Fiscal por meio de amplo apoio de sua coalizão congressual da qual foi subalterno. Uma vez aplicada, conforme mostra o gráfico 1, a regra brasileira reduziria a despesa primária do governo federal de cerca de 20% do PIB em 2016 para algo em torno de 16% do PIB até 2026 ou mesmo 12% em 2036. Além disso, a nova regra não prevê nenhum mecanismo para lidar com crises econômicas ou outros choques. Ao contrário, tende a engessar a política fiscal por duas décadas e a contribuir zero para o crescimento da demanda agregada, puxando para baixo o crescimento do PIB. Na prática, ao estabelecer uma política de redução permanente do gasto se está perenizando uma política fiscal contracionista. Diferente do que disse a exposição de motivos da PEC, a regra é acíclica, pois o gasto será determinado de forma independente do ciclo econômico (AUSTERIDADE..., 2016).

Gráfico 1. Simulação das Despesas Públicas sob o Novo Regime Fiscal – 2015/2036

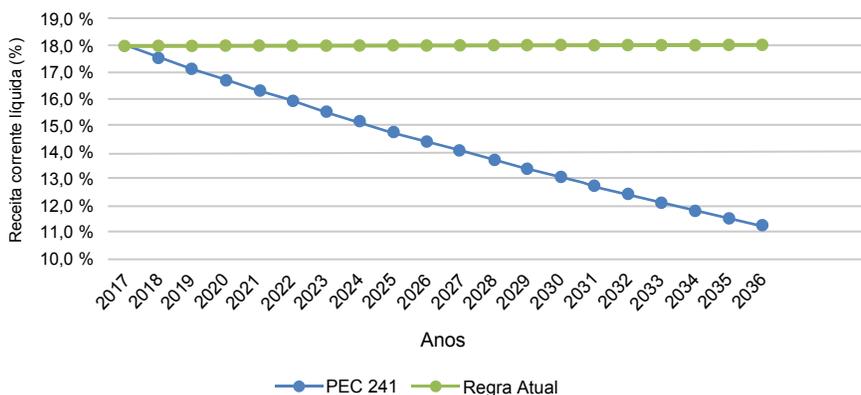


Fonte: Austeridade e Retrocesso (2016).

Sob tal cenário, para que o teto global da despesa seja cumprido, os demais gastos – os quais compreendem desde benefícios sociais como o programa de

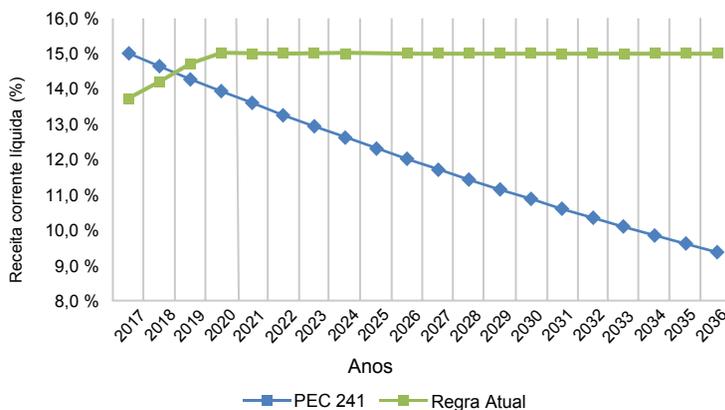
transferência de renda Bolsa Família, salário de servidores, gastos com Ciência & Tecnologia, Forças Armadas, Legislativo e Judiciário, investimentos em infraestrutura etc. – precisariam encolher quase pela metade em 10 anos (de 8% para 4% do PIB ou até 3% do PIB em 20 anos), o que é pouco exequível já que afetaria o funcionamento da máquina pública e inviabilizaria o financiamento de funções estatais básicas. Não há preocupação em limitar gastos que não aparecem no orçamento primário, como os elevados montantes de juros – diante do equivocado argumento dos defensores da proposta de que estes cairiam automaticamente sob o Novo Regime Fiscal. Essa política radical de austeridade é deletéria pois: 1) do ponto de vista macroeconômico, representa um entrave ao crescimento econômico e à atuação anticíclica do Estado; 2) da perspectiva social significa, a destruição da Constituição de 1988 e um arrocho nos serviços sociais, especialmente educação e saúde; e 3) do prisma político, retira o poder do Congresso e da sociedade de moldar o tamanho do orçamento público e, de forma antidemocrática, impõe um novo pacto social – sem legitimidade social – em torno de um Estado mínimo (AUSTERIDADE..., 2016). Para Dweck e Rossi (2016), haverá forte redução do percentual da receita corrente líquida destinada para Educação (de 18% para 11,3%) e Saúde (de 15 % para 9.3%) até 2036 (gráficos 2 e 3) (DWECK; ROSSI, 2016 apud FAGNANI, 2017).

Gráfico 2. Evolução do percentual de receita corrente líquida destinado para educação (2017-2036)



Fonte: Dweck e Rossi (2016).

Gráfico 3. Evolução do percentual da receita corrente líquida destinado para a saúde (2017-2036)



Fonte: Dweck e Rossi (2016).

A singularidade da EC nº 95/2016 reside no fato de aprofundar as políticas de austeridade a partir de três pressupostos: 1) o período de duração de 20 anos não encontra paralelo nas políticas fiscais mundiais; 2) uma vez constitucionalizada, a intensidade de sua rigidez é normativa quando comparada a outros países; 3) a imposição de limites constitucionais e penalidades de vasto escopo e rigor que desconsideram elementos centrais como crescimento econômico e/ou populacional, recessões, crises econômicas, fiscais e financeiras. A vigência do Novo Regime Fiscal, que serve para o pagamento de juros da dívida pública, evidencia uma dimensão temporal de amplo alcance, além de rigor normativo e abrangência material (RAMOS; LACERDA, 2019; TAVARES; SILVA, 2020).

A regra fiscal brasileira, antagônica à política democrática, chega a ser mais austera do que a Lei de Controle Orçamentário (*Budget Control Act*) dos EUA, que retira recursos anuais para comprimir os gastos públicos. Implementada por meio de lei ordinária, tem duração aproximada à metade do Teto de Gastos brasileiro e preserva despesas como o Programa de Assistência Temporária para Famílias Necessitadas, seguridade social, benefícios de veteranos, programas de saúde (Medicaid), créditos tributários restituíveis, seguro-desemprego. Tendo em vista o aumento populacional e o crescimento da atuação econômica do setor privado, que demandarão da máquina pública a ampliação da oferta de serviços nas mais diversas políticas setoriais, a perspectiva é que a primazia do regime de austeridade por 20 anos convergirá para a queda expressiva dos patamares de democracia fiscal (TAVARES; SILVA, 2020).

Em face da crise doméstica e internacional, os investimentos públicos assegurados pela política fiscal são fundamentais para a reativação da economia e as cadeias

produtivas. Isso tende a gerar um efeito multiplicador que alavanca o investimento privado. A EC nº 95/2016, ao criminalizar a política fiscal anticíclica, não limita o pagamento de juros da dívida pública, asfixiando ainda mais a capacidade estatal de provisão de políticas públicas. O regime fiscal contracionista compromete o crescimento do PIB, a competitividade econômica, a realização de investimentos e desconsidera o perfil da dívida pública brasileira, caracterizada por elevada liquidez, de curto prazo e de alto custo de financiamento. Consequentemente, isso resulta no déficit nominal das contas públicas e na deterioração do quadro fiscal (RAMOS; LACERDA, 2019).

A política de austeridade radical ignora as necessidades prementes das camadas despossuídas e os direitos sociais de cidadania, que constituem o contingente majoritário da população brasileira. O Novo Regime Fiscal foi implementado após o duro ajuste fiscal da ex-presidente Dilma Rousseff, no limiar de 2015, quando o País já estava assolado com cortes nas áreas de saúde, educação, habitação e no investimento público. Ademais, convém salientar os diversos erros que embasaram a execução dessa medida fiscal de exceção: 1) concebe a crise como predominantemente fiscal; 2) não contempla o perfil da dívida pública e seu custo elevado de financiamento por causa de altas taxas de juros, debilitando as contas públicas; 3) só o crescimento do PIB viabilizará o aumento da arrecadação e a concomitante queda do endividamento público; 4) inclui os investimentos no regime de austeridade, o que impactará negativamente a infraestrutura, a competitividade, o nível de atividade e a capacidade de crescimento; 5) considera a retração do gasto público como um fim em si mesmo, ignorando as reverberações sociais; 6) bloqueia o orçamento para as políticas públicas; 7) criminaliza o papel anticíclico do gasto público e seu efeito multiplicador; 8) ignora o crescimento e envelhecimento da população bem como as garantias da Constituição Federal de 1988; 9) veta a expansão do gasto social no longo prazo; 10) a política macroeconômica é interpretada como “economia doméstica”; e, por fim, reforça a ideia de que 11) as crises serão superadas pela confiança dos agentes do mercado. A visão acerca do desempenho fiscal enfatiza exclusivamente o resultado primário, em detrimento do resultado nominal, notabilizando uma perspectiva limitada das contas públicas (RAMOS; LACERDA, 2019).

No Brasil, há recursos vinculados, principalmente nas políticas sociais. A política de ajuste fiscal permanente é signatária da desvinculação, do desfinanciamento das políticas sociais, do superávit primário em benefício dos rentistas e da apropriação do fundo público para o pagamento de juros, encargos, amortizações da dívida pública. Além disso, tal receituário beneficia as camadas abastadas por meio de redução de impostos, alavanca o lucro das empresas através da desoneração da carga de impostos e corta gastos com servidores (SALVADOR, 2020).

Entre 2016 e 2019, houve um crescimento do orçamento de somente 2,6% acima da inflação. Nesse mesmo período, diversas atribuições orçamentárias vinculadas ao Estado Social e garantidoras de direitos sofreram retração. O orçamento voltado para os direitos de cidadania – que inclui políticas públicas de igualdade racial, gênero, direitos humanos – caiu de R\$ 2,17 bilhões (2016) para R\$ 1 bilhão (2019), configurando uma retração de 57,44%. Tais políticas foram praticamente abandonadas após 2016. A função habitação teve uma queda de 53,87%, o que simboliza o abandono das políticas de direito à moradia. Evidenciando que a reforma agrária também não é prioridade, a função organização agrária retrocedeu 47,34% no período. A EC nº 95/2016 assinalou o fim da vinculação dos recursos obrigatórios para educação e saúde, além de efetuar cortes na realização de concursos públicos para o magistério superior e nos orçamentos das universidades federais. Em 2019, o orçamento federal da educação ficou abaixo de R\$ 100 bilhões e, entre 2016 e 2019, sofreu uma perda real de 12,57%, saindo de R\$ 112,71 bilhões para R\$ 98,54 bilhões (SALVADOR, 2020).

O Teto de Gastos Públicos reduziu em 8,85% a função trabalho, cujo orçamento está voltado para o pagamento de parcelas do seguro-desemprego em face de alarmante aumento das taxas de desemprego. Os gastos em saúde tiveram um desempenho irrisório de 0,39%, na medida em que saíram de R\$ 118,63 bilhões (2016), para R\$ 119,10 bilhões (2019). O quadro de austeridade, que desmonta o sistema nacional público de saúde brasileiro (SUS), foi agravado pela aprovação do novo financiamento da atenção básica de saúde para 2020, que condiciona o repasse de recursos ao quantitativo de pacientes cadastrados nas unidades de saúde, e não ao contingente populacional coberto (SALVADOR, 2020).

Está em curso no Brasil a hegemonia da financeirização, que não tem o sistema produtivo como o cerne da atividade econômica. Muito pelo contrário, o setor produtivo está cada vez mais subordinado aos bancos, intermediários improdutivos e atravessadores. O sistema de intermediação financeira, uma vez amalgamado de forma oligopolizada, atua na drenagem, no controle ou na dinamização das interações humanas. Um exemplo é a crescente privatização e a financeirização de políticas públicas, como são os casos dos planos de saúde, previdência, fundos de pensão complementar, empresas de seguros e educação (DOWBOR, 2019).

O fundo público fornece subsídios para a compreensão do atual conflito distributivo no Brasil, já que exerceu uma função essencial no âmbito da financeirização do capital e das reformas do Estado. Nesse sentido, ele possui algumas funções na economia: 1) no tocante ao orçamento público, é responsável

pela transferência de juros e amortização da dívida pública para o capital fictício e os detentores do capital portador de juros; 2) fornece políticas públicas de amparo aos mais vulneráveis, inserção no mercado interno de consumo de massas e provisão de direitos mesmo para os que estão fora do mundo do trabalho; 3) a concessão de subsídios, incentivos fiscais e desonerações tributárias aos empresários (SALVADOR, 2010, 2020), além de parcerias público-privadas como meio de apropriação privada do fundo público.

Além da apropriação do fundo público pelos circuitos do capitalismo globalizado, o Brasil convive com um sistema tributário perverso que inviabiliza o financiamento sustentável das políticas públicas. A distorção tributária manifesta-se na tributação sobre o consumo, que representa 68,7%, ao passo que a tributação sobre patrimônio constitui 4,4% dos tributos arrecadados. Já a tributação sobre a renda, que inclui a contribuição previdenciária dos trabalhadores, diz respeito a 26,86% do montante arrecadado em 2017. O conflito distributivo fica evidente no embate entre as políticas macroeconômicas neoliberais, por um lado, e os direitos sociais inscritos na Constituição Federal de 1988, por outro lado. O legado do contrato social pós-ditadura foi criar uma armadura institucional para financiar o Estado Social por meio da vinculação orçamentária de recursos e a obrigatoriedade de gastos públicos (SALVADOR, 2020).

Tradicionalmente, o orçamento do Estado brasileiro priorizou a acumulação de capital em prejuízo dos investimentos em políticas sociais. Ao assegurar recursos para as políticas sociais, a Constituição Federal de 1988 levou a cabo uma iniciativa inovadora, com destaque para a seguinte estrutura de financiamento das políticas públicas, com recursos atrelados à União: 1) a manutenção e o desenvolvimento do ensino básico a partir da aplicação de, no mínimo, 18% das receitas oriundas de tributos; e 2) programas como abono salarial, seguro desemprego e qualificação profissional são financiados por meio de 60% da contribuição social de natureza tributária. Ademais, 40% desses recursos são repassados ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para custear programas de desenvolvimento. No âmbito dos estados e municípios, a vinculação orçamentária assegura gastos mínimos em educação e saúde. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios passaram a contar com gasto mínimo em saúde. Por fim, o orçamento da seguridade social é financiado por contribuições sociais específicas (SALVADOR, 2012 apud SALVADOR, 2020).

Entre 2016 e 2019, a política de assistência social, que é assegurada mediante o pagamento de benefícios de transferências de renda e manutenção de serviços sociais à população, cresceu somente 5,44%. Pela primeira vez, desde quando foi instituído

em 1996, o programa de transferência a idosos e deficientes registrou, em 2019, uma queda no número de idosos contemplados. De 2016 a 2019, as despesas com juros e encargos da dívida pública cresceram 8,5%, à proporção que o orçamento fiscal e da seguridade social cresceu apenas 2,6% acima da inflação. O pagamento de juros e encargos da dívida pública, em 2016, correspondeu a R\$ 242,61 bilhões, que foi aumentado para R\$ 287,57 bilhões em 2019, notabilizando um crescimento real de 22,57%. O fato é que parcela expressiva do orçamento do Estado brasileiro é abocanhada com o pagamento de despesas com juros e amortização da dívida pública (SALVADOR, 2020).

A política de sucateamento, cortes e subfinanciamento do Estado Social é acompanhada de um processo crescente de privatização/mercantilização das políticas públicas, tendo em vista o oferecimento, no mercado, de bens e serviços como aposentadoria, seguro saúde, educação, que predominam nas carteiras dos investidores institucionais, particularmente os fundos de pensão e os fundos de investimentos orquestrados pelo mercado financeiro. Nessa lógica rentista e especulativa, os benefícios sociais são convertidos em mercadorias, tornando os trabalhadores vulneráveis às crises financeiras. A primazia do capitalismo financeiro, do paradigma acionário da governança corporativa, do poder político-econômico dos rentistas e do capital de juros potencializa a lógica dos grupos de interesse/acionistas e da conversão dos bens sociais em ativos de mercado. Universidades, planos de saúde, seguros e previdência passaram a ser cobiçados pelos investidores do mercado de capitais para o aumento das margens de lucro financeiro. Ao mesmo tempo, viceja uma política deliberada de sucateamento dos serviços públicos de saúde e educação, além de um patamar expressivo de endividamento das famílias (LAVINAS; GENTIL, 2018; SALVADOR, 2020), como evidencia o regime de austeridade radical.

Considerações finais

A partir da mobilização teórico-conceitual da literatura de Economia Política do Desenvolvimento, Fundo Público e *policy dismantling*, o objetivo deste capítulo foi analisar a trajetória histórico-institucional de três reformas que impactaram negativamente a estrutura de financiamento e as capacidades estatais de provisão de políticas públicas. As duas primeiras ocorreram quando da implementação das medidas liberalizantes do governo Fernando Henrique Cardoso e dizem respeito, respectivamente, à Reforma Gerencial do Estado e à LRF/2000. Sob a ótica da gestão pública gerencial, com enfoque na racionalidade neoliberal, a primeira reforma buscou suprimir o legado do Estado Nacional-Desenvolvimentista, isto é, “enterrar a Era Vargas” e sua herança de industrialização, de modernização produtiva, de edificação de instituições e empresas públicas.

A segunda reforma disciplinou os entes federativos, privatizou os bancos estaduais e estabeleceu regras rígidas de endividamento. Representou um marco na inauguração da cultura de austeridade fiscal. Reproduziu o viés tecnocrático e de insulamento do Estado brasileiro na gestão da política macroeconômica, os quais remontam ao Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário. Desmontou o serviço público ao inviabilizar crescentemente o paradigma do funcionalismo público de Estado estruturado na Era Vargas. Além disso, fortaleceu e insulou, das pressões democráticas, a burocracia econômica encastelada no Ministério da Fazenda, no Banco Central e na Secretaria do Tesouro Nacional.

A singularidade da terceira reforma intitulada “Teto de Gastos Públicos” reside no fato de que foi instituída após o golpe parlamentar e a ruptura com a democracia em 2016, que alçou Michel Temer ao poder. A retórica (falaciosa) aventada pela coalizão liberal/conservadora foi que, uma vez aprovado, o Novo Regime Fiscal viabilizaria o crescimento do PIB, a retomada da confiança do mercado financeiro e o estancamento da dívida pública. Nesse cenário, o Brasil atravessava uma forte crise econômica oriunda da desaceleração do *boom* de *commodities* e da forte recessão que fez o PIB cair 7,2% no biênio 2015-2016 (AMORIM *et al.*, 2017). Com a eleição de Bolsonaro em 2018, buscou-se aprofundar o fiscalismo de Michel Temer, no sentido de “criar um arcabouço institucional que impeça que a alternância de poder permita a um novo governante utilizar instrumentos distintos aos de uma lógica neoliberal” (DWECK, 2021, p. 242).

Diante da conjuntura de austeridade que se iniciou em 2015 e que foi aprofundada com o *impeachment* de Dilma Rousseff no ano subsequente, uma complexa coalizão liberal-conservadora irrompeu. A partir de então, manifestou-se um profundo compromisso ideológico com a implementação de políticas de desmantelamento. Essas medidas foram concebidas como alternativas factíveis para sanar a suposta “crise fiscal” do Estado brasileiro e assegurar a disciplina orçamentária. Por outro lado, tal coalizão não se defrontou com “constrangimentos institucionais” (BAUER e KNILL, 2014) para levar a cabo o aprofundamento da austeridade, tendo em vista a constituição, desde as eleições de 2014, no Congresso Nacional, de uma coalizão liberal-conservadora e reacionária signatária de políticas ultraliberais, fiscalistas, destruidoras do meio ambiente, refratárias aos direitos trabalhistas e de minorias. Essa coalizão parlamentar foi renovada nas eleições de 2018, paralelamente à retração expressiva da bancada sindical e representativa dos interesses dos trabalhadores (PINHO, 2021).

A fim de lidar com as pressões políticas advindas do capitalismo financeiro global para a radicalização da austeridade, tal coalizão liberal-conservadora e reacionária (imbuída de uma carapaça autoritária com a ascensão de Bolsonaro ao poder) vem

buscando esfelcar, asfixiar as políticas públicas bem como seus mecanismos de financiamento estatuidos com a promulgação da Constituição Federal de 1988. A opção pela política de austeridade fiscal modifica a própria natureza da ação estatal. Na linha dos governos populistas – como de Donald Trump, nos EUA –, que concebem o aparato estatal e o “Estado administrativo” como algo a ser extirpado (BAUER; BECKER, 2020; BROWN, 2019), Bolsonaro vem sabotando e desmantelando a burocracia das diversas políticas públicas setoriais (relações exteriores, educação, cultura, meio ambiente, trabalho, proteção social). Isso mostra uma modalidade de política predatória que testa os limites das instituições políticas assim como a capacidade de resiliência e robustez da estrutura administrativa de políticas públicas.

Finalmente, resumirei três tarefas urgentes que se colocam no atual cenário de recrudescimento do autoritarismo com profundo, célere e abrangente desmantelamento de políticas públicas. Em primeiro lugar, salvaguardar a democracia das crescentes tentações autoritárias que conduzem à deslegitimação e ao permanente tensionamento das instituições políticas democráticas (Congresso, Supremo Tribunal Federal – STF, Tribunal Superior Eleitoral, imprensa). Segundo, após o grave quadro de crise econômica, política, social e sanitária, construir uma coalizão político-econômica e societal progressista devotada à reconstrução nacional, tal como ocorreu no pós-Segunda Guerra Mundial e que levou à ascensão da social-democracia na Europa. Terceiro, revitalizar o arcabouço institucional de políticas públicas e o fortalecimento de mecanismos progressivos de financiamento fora dos cânones liberal/ortodoxos. Essa tarefa, portanto, é urgente tendo em vista o quadro de terra arrasada e de completa destruição do tecido institucional de políticas públicas provocado pelo governo Bolsonaro.

Finalmente, convém recuperar uma ideia que é transversal ao argumento deste capítulo, isto é, a política fiscal de austeridade representou a desconstrução dos espaços de pactuação e controle democráticos do Estado brasileiro – que se completa com o Golpe de Estado de 2016.

Referências

ABRUCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. p. 48-69.

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 41, n. esp., p. 67-86, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v41nspe/a05v41sp.pdf>. Acesso em: 18 set. 2020.

ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998.

AMORIM, D. *et al.* Com dois anos de recessão, PIB brasileiro encolhe 7,2%. *Estadão*, São Paulo, 7 mar. 2017. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,pib-cai-3-6-em-2016-e-confirma-pior-recessao-desde-1930,70001689773>. Acesso em: 20 jul. 2021.

AUSTERIDADE e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil. São Paulo: Fórum, 21; Fundação Friedrich Ebert Stiftung (FES); GT de Macro da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP); e Plataforma Política Social, 2016. Disponível em: http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2016/10/Doc-AUSTERIDADE_final_ok.pdf. Acesso em: 09 jun. 2021.

BAUER, M. W.; BECKER, S. Democratic backsliding, populism, and public administration. *Perspectives on Public Management and Governance*, [s. l.], v. 3, n. 1, p. 19-31, 2020. Disponível em: <https://academic.oup.com/ppmg/article/3/1/19/5698480>. Acesso em: 20 jul. 2021.

BAUER, M. W.; KNILL, C. A conceptual framework for the comparative analysis of policy change: measurement, explanation and strategies of policy dismantling. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, [s. l.], v. 16, n. 1, p. 28-44, 2014.

BERCOVICI, G.; MASSONETTO, L. F. A constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Económica. *Boletim de Ciências Econômicas*, v. 49, p. 57-77, 2006. Disponível em: https://digitalisdsp.uc.pt/bitstream/10316.2/24845/1/BoletimXLIX_Artigo2.pdf?ln=pt-pt. Acesso em: 19 set. 2020.

BOSCHI, R.; LIMA, M. R. S. O Executivo e a construção do Estado no Brasil: do desmonte da Era Vargas ao Novo Intervencionismo Regulatório. In: VIANNA, L. W. (org.). *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002. p. 195-253.

BOSCHI, R.; PINHO, C. E. S. Crisis and austerity: the recent trajectory of capitalist development in Brazil. *Contemporary Politics*, [s. l.], v. 25, n. 3, p. 292-312, 2019a. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13569775.2018.1555783?src=recsy>. Acesso em: 23 jun. 2021.

BOSCHI, R.; PINHO, C. E. S. Crise Fiscal, Pensamento Empresarial e Financeirização no Brasil: A Desconstrução da Ordem Corporativa no Século XXI. In: GIACALONE, R. (org.). *Pensamiento Empresarial Latinoamericano en el Siglo XXI*. Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia (Colección Pensamiento Global), 2019b. v. 1. p. 65-94.

BRASIL. Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 135, n. 176, p. 20246, 12 set. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19496.htm. Acesso em: 30 jun. 2022.

BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado*. Brasília, DF: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=121>. Acesso em: 18 out. 2020.

BRASIL. Senado Federal. Resolução nº 40, de 2001. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*: seção 1, Brasília, DF, ano 138, n. 243, p. 6, 21 dez. 2001a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/ressen/2001/resolucao-40-20-dezembro-2001-429320-normaatualizada-pl.html>. Acesso em: 30 jun. 2022.

BRASIL. Senado Federal. Resolução nº 43, de 2001. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*: seção 1,

Brasília, DF, ano 138, n. 244, p. 1-4, 26 dez. 2001b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/ressen/2001/resolucao-43-21-dezembro-2001-429342-norma-pl.html>. Acesso em: 30 jun. 2022.

BRASIL. Senado Federal. Resolução nº 78, de 1998. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas respectivas autarquias e fundações, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*: seção 1, Brasília, DF, ano 136, n. 128-E, p. 1-3, 8 jul. 1998. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/ressen/1998/resolucao-78-1-julho-1998-365884-norma-pl.html#:~:text=EMENTA%3A%20Disp%C3%B5e%20sobre%20as%20opera%C3%A7%C3%B5es,autoriza%C3%A7%C3%A3o%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs>. Acesso em: 30 jun. 2022.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A Reforma Gerencial no Brasil: impactos e desafios. In: FLEURY, M. T. L. et al. (org.). *Capital humano, gestão pública e competitividade*. Rio de Janeiro: FGV, 2016. p. 78-103.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003a.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003b. p. 57-81.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Enap/Editora 34, 1998.

BROWN, W. *Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente*. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019.

CARDOSO JR., J. C. Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. In: PINTO, E. C.;

CARDOSO JR., J. C.; LINHARES, P. T. (org.). *Estado, Instituições e Democracia: desenvolvimento*. Brasília, DF: IPEA, 2010. v. 3. p. 203-246. Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2010/Livro_estadoinstituicoes_vol3.pdf. Acesso em: 18 set. 2020.

CARVALHO, E. D. P. O Aparelho Administrativo Brasileiro: sua Gestão e seus Servidores – de 1930 aos dias atuais. In: CARDOSO JR., J. C. (org.). *Burocracia e ocupação no setor público brasileiro*. Rio de Janeiro: IPEA, 2011. p. 287-309. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol05.pdf. Acesso em: 18 set. 2020.

CHANG, H-J. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: UNESP, 2004.

COSTA, F. L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-874, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n5/a03v42n5.pdf>. Acesso em: 18 set. 2020.

DINIZ, E.; BOSCHI, R. Reforma administrativa no Brasil dos anos 90: projeto e processo. In: SOARES, G. A. D.; LAVAREDA, A. (org.). *A relevância da ciência política: comentários à contribuição de Olavo Brasil de Lima Júnior*. Rio de Janeiro: Revan, 2014. p. 128-149.

DOWBOR, L. O parasitismo financeiro e seus malefícios. In: LACERDA, A. C. (coord.). *O mito da austeridade*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019. p. 73-96.

DWECK, E. A agenda neoliberal em marcha forçada. In: AVRITZER, L.; KERCHE, F.; MARONA, M. (org.). *Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política*. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 241-254.

DWECK, E.; ROSSI, P. A aritmética da PEC 55: o alvo é reduzir saúde e educação. *Rede Brasil Atual*, [s. l.], 17 nov. 2016. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/intranet/ie/userintranet/ienamidia/arquivo/061220162534_171116_A_aritmatica_da_PEC_55_o_alvo_a_reduzir_saade_e_educacao.pdf. Acesso em: 09 jun. 2021.

FAGNANI, E. O fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil (1988-2015). *Texto para Discussão*, Campinas, n. 308, p. 1-20, 2017. Disponível em: <https://www8.eco.unicamp.br/Publicacoes/textos-para-discussao>. Acesso em: 09 jun. 2021.

FLEURY, S. Reforma del Estado. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 35, n.5, p. 7-48, 2001. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6403>. Acesso em: 04 nov. 2021.

FLEURY, S. Seguridade Social: um novo patamar civilizatório. In: DANTAS, B. *et al.* (org.). *A Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois*. Os cidadãos na Carta Cidadã. Brasília, DF: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2008. v. 5. p. 178-212. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-v-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-os-cidadaos-na-carta-cidada/seguridade-social-seguridade-social-um-novo-patamar-civilizatorio/view>. Acesso em: 25 out. 2021.

FLEURY, S. PINHO, C. E. S. A desconstrução da democracia social e da cidadania urbana no Brasil. In: MINTEGUIAGA, A. AGUILAR, P. L. (org.). *La disputa por el bienestar en América Latina en tiempos de asedio neoliberal*. Buenos Aires: Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO), 2020. v. 1, p. 151-181. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20200921052306/Disputa-bienestar.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2021.

FLEURY, S.; PINHO, C. E. S. Authoritarian Governments and the Corrosion of the Social Protection Network in Brazil. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 21, n. 1, p. 29-42, 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802018000100029. Acesso em: 23 jun. 2021.

FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES. *Uma Ponte para o Futuro*. Brasília, DF: Fundação Ulysses Guimarães/PMDB, 29 out. 2015. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2021.

GIAMBIAGI, F. Estabilização, reformas e desequilíbrios macroeconômicos: os anos FHC. In: *Economia brasileira contemporânea*. GIAMBIAGI, F. *et al.* (org.). Rio de Janeiro: Editora Campus/Elsevier, 2005. p. 153-170.

JORDAN, A.; BAUER, M. W.; GREEN-PEDERSEN, C. Policy dismantling. *Journal of European Public Policy*, [s. l], v. 20, n. 5, p. 795-805, 2013.

KALECKI, M. Os Aspectos Políticos do Pleno Emprego. In: KALECKI, M. *Crescimento e Ciclo das Economias Capitalistas*. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1987. p. 23-43.

LAVINAS, L.; GENTIL, D. L. Brasil anos 2000: a política social sob regência da financeirização. *Novos estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 37, n. 2, p. 191-211, 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/nec/v37n2/1980-5403-nec-37-02-191.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2021.

LIMA JR., O. B. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. In: SOARES, G. A. D.; LAVAREDA, A. (org.). *A relevância da ciência política: comentários à contribuição de Olavo Brasil de Lima Júnior*. Rio de Janeiro: Revan, 2014. p. 122-146.

LOUREIRO, M. R. Instituições, política e ajuste fiscal: o Brasil em perspectiva comparada. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, [s. l.], v. 16, n. 47, p. 75-96, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v16n47/7721.pdf>. Acesso em: 17 set. 2015.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Incrementalismo, negociação e *accountability*: análise das reformas fiscais no Brasil. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (org.). *O Estado numa era de reformas: os anos FHC – Parte 1*. Brasília, DF: MP, SEGES, 2002. p. 75-120.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. Política e reformas fiscais no Brasil recente. *Brazilian Journal of Political Economy*, [s. l.], v. 24, n. 1, p. 53-76, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/SF3tcw4rHByyxqWCdq6jGjR/?lang=pt#>. Acesso em: 07 jul. 2021.

MARTINS, H. F. Reforma do Estado e coordenação governamental: as trajetórias das políticas de gestão. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (org.). *O Estado numa era de reformas: os anos FHC – Parte 1*. Brasília, DF: MP, SEGES, 2002. p. 209-280.

MEDEIROS, K. R. *et al.* Lei de Responsabilidade Fiscal e as despesas com pessoal da saúde: uma análise da condição dos municípios brasileiros no período de 2004 a 2009. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 22, n. 6, p. 1759-1769, 2017.

MOTTA, P. R. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 41, n. esp., p. 87-96, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v41nspe/a06v41sp.pdf>. Acesso em: 18 set. 2020.

NÓBREGA, M. Construção e desmonte das instituições fiscais. *In: SALTO, F.; ALMEIDA, M. (org.). Finanças públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade.* Rio de Janeiro: Record, 2016. p. 123-145.

PIERSON, P. Introduction: investigating the welfare state at century's end. *In: PIERSON, P. (ed.). The new politics of the Welfare State.* Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 1-16.

PINHO, C. E. S. *Planejamento estratégico governamental no Brasil: autoritarismo e democracia (1930-2016).* Curitiba: Editora Appris, 2019.

PINHO, C. E. S. Welfare State and epistemic communities of fiscal austerity in Brazil: from Lula da Silva to Jair Bolsonaro (2003-2020). *Sociedade & Estado*, [s. l.], v. 36, n. 1, p. 195-216, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/GqvHyvFSkFSNyJf7K7V9jkx/>. Acesso em: 20 jun. 2021.

PINHO, C. E. S.; FLEURY, S.; LANZARA, A. P. (org.). Instituições, Políticas Públicas e Desenvolvimento em Tempos de Pandemia Global. *Ciências Sociais Unisinos*, [s. l.], v. 56, n. 2, p. 107-115. Disponível em: http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/issue/view/869. Acesso em: 23 jun. 2021.

PRAÇA, S. A prática das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) no governo federal brasileiro (1989-2010). *In: SALTO, F.; ALMEIDA, M. (org.). Finanças públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade.* Rio de Janeiro: Record, 2016. p. 78-118.

PRATES, A. A. P. Administração pública e burocracia. *In: AVELAR, L.; CINTRA, O. (org.). Sistema Político Brasileiro: uma introdução.* São Paulo: Fundação Unesp Editora, 2007. p. 117-129.

RAMOS, A. P.; LACERDA, A. C. A Emenda Constitucional (EC) 95 e o engodo do Teto de Gastos. *In: Antônio Corrêa de Lacerda (coord.). O mito da austeridade.* São Paulo: Editora Contracorrente, 2020. p. 53-77.

REZENDE, F. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. *In: CARDOSO JR., J. C. (org.). A reinvenção do planejamento governamental no Brasil.* Brasília, DF: IPEA, 2011. p. 177-238. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_dialogosdesenvol04.pdf. Acesso em: 18 set. 2020.

RIBEIRO, I. R.; SALVADOR, E. Hegemonia e políticas sociais no Brasil: contribuições ao debate sobre vinculação orçamentária. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 21, n. 1, p. 76-85, 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802018000100076&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 23 jun. 2021.

SALTO, F.; ALMEIDA, M. Introdução: Responsabilidade fiscal é a chave para voltar a crescer. In: SALTO, F.; ALMEIDA, M. (org.). *Finanças públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade*. Rio de Janeiro: Record, 2016. p. 2-16.

SALVADOR, E. desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 130, p. 426-446, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/mT566rdLkQ8crx5qQ4z7W9k/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 23 jun. 2021.

SALVADOR, E. Fundo público e conflito distributivo em tempos de ajuste fiscal no Brasil. In: CASTRO, J. A.; POCHMANN, M. (org.). *Brasil: Estado social contra a barbárie*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020. p. 367-389. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/publicacoes/estante/brasil-estado-social-contra-a-barbarie/>. Acesso em: 20 jun. 2021.

SALVADOR, E. Fundo Público e o Financiamento das Políticas Sociais no Brasil. *Serviço Social em Revista*, [s. l.], v. 14, n. 2, p. 4-22, 2012. Disponível em: <https://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/12263>. Acesso em: 05 nov. 2021.

SALVADOR, E. S. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 104, p. 605-631, São Paulo, 2010. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282010000400002&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 23 jun. 2020.

SANTOS, W. G. *A democracia impedida: o Brasil no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017.

SOUZA, C.; FONTANELLI, F. Antídotos institucionais do federalismo brasileiro: a Covid-19 mudou a dinâmica federativa? In: AVRITZER, L.; KERCHE, F.; MARONA, M. (org.). *Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política*. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 135-150.

STREECK, W. *Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático*. São Paulo: Boitempo, 2018.

TAVARES, F.; SILVA, G. A ciência política brasileira diante do novo Regime Fiscal: para uma agenda de pesquisas sobre democracia e austeridade. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 63, n. 2, 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582020000200203. Acesso em: 09 jun. 2021.

TOLLINI, H. M. Repensando a gestão das finanças públicas no Brasil. *In*: SALTO, F.; ALMEIDA, M. (org.). *Finanças públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade*. Rio de Janeiro: Record, 2016. p. 115-150.