

FINANÇAS PÚBLICAS NO BRASIL: ANÁLISE DOS GASTOS PÚBLICOS PELA PERSPECTIVA DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA¹

MÔNICA MATOS RIBEIRO²

Resumo

O objetivo desse artigo é compreender como a natureza da administração política do capitalismo contemporâneo tem refletido e orientado a condução das finanças públicas brasileiras, particularmente no que se refere ao comportamento dos gastos públicos, no macro período de 1980 a 2017. Parte-se do pressuposto de que, em um contexto de crise do capitalismo e de supremacia do capital financeirizado, foi engendrada uma administração política que se caracteriza pela forte descentralização das ações do Estado e a crescente e ampliada centralização das determinações do mercado. Nesse cenário, os gastos públicos tornaram-se um espaço de disputas das classes e suas frações na busca pela apropriação dos recursos públicos. Para alcançar esse objetivo tomamos como base epistemológico-teórica e metodológica os estudos desenvolvidos pelo campo da administração política, centrados na compreensão crítica das inter-relações complexas que fundamentam e orientam as dinâmicas das relações sociais de produção, circulação e distribuição do capitalismo. Como resultado observou-se que esse comportamento tem se refletido nos baixos níveis de crescimento econômico nas últimas décadas, demonstrando não apenas os equívocos da gestão das relações sociais de produção como também que o capital privado, ao ocupar o espaço antes reservado ao Estado, não tem logrado alcançar o propalado e desejado nível de crescimento e desenvolvimento econômico brasileiro.

Palavras-chave: Gastos Públicos. Finanças Públicas. Administração Política.

Abstract

This research aims to understand how the nature of the political administration of contemporary capitalism has reflected and guided the conduct of Brazilian public finances, particularly regarding the behavior of public spending between the years 1980 to 2017. It is assumed that

¹ Este artigo é resultado da tese de doutorado defendida no Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.

² Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) é professora da Universidade do Estado da Bahia (UNEB) e do Mestrado Profissional em Direito, Governança e Políticas Públicas da Universidade Salvador (UNIFACS). E-mail: monica.matos@yahoo.com.br

in a context of crisis of capitalism and the supremacy of the financialized capital, a political administration was structured that is characterized by the strong decentralization of the actions of the State and the increasing and amplified centralization of determinations of the market. In this scenario, public spending has become a space for class disputes and their fractions in the search for the appropriation of public resources. To achieve this goal, we take as an epistemological-theoretical and methodological basis the studies developed by the field of political administration, centered on a critical understanding of the complex interrelationships that support and guide the dynamics of the social relations of production, circulation and distribution of capitalism. As a result of the research, it has been observed that this behavior has been reflected in the low levels of economic growth in the last decades, demonstrating not only the mismanagement of the social relations of production but also that private capital, occupying the space previously reserved for State has not been able to achieve the desired level of growth and economic development in Brazil.

Keywords: Public Expenditure; Public Finances; Political Administration.

Introdução

Apesar dos resultados apresentados nas últimas quatro décadas, decorrentes das medidas adotadas pelos ideólogos do neoliberalismo, o Brasil continua a garantir a sua continuidade, como evidenciado pelas recentes medidas liberais aprovadas no país. O diagnóstico predominante que sustenta essas medidas se sustentam na tese clássica do desequilíbrio fiscal do Estado brasileiro decorrer dos equívocos das escolhas orçamentárias e tem produzido como consequência o aumento dos níveis de endividamento público, responsável último pelas crises da economia nacional. Nesse cenário, o poder público é visto como responsável exclusivo pela origem das convulsões que passaram a vitimar o sistema capitalista no âmbito nacional com impactos global.

Desse modo, a defesa do equilíbrio fiscal do Estado passou a ser o caminho exclusivo para a superação da crise e a condição *sine qua non* para o retorno dos níveis de crescimento. Desde os anos de 1980, essa tem sido a justificativa, com pequenas variações, para a imposição de políticas macroeconômicas restritivas, de forte ajuste fiscal na economia brasileira. Embora o ímpeto neoliberal tenha arrefecido, mas não revertido, no período de 2013 a 2015, durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), os resultados alcançados têm sido o oposto dos objetivos pretendidos pelo discurso ortodoxo, e tem sido possível observar as seguintes manifestações: a elevação persistente do déficit público, a não expansão da economia, a ampliação dos índices de desemprego estrutural, dentre outros aspectos negativos.

Com base nessa breve contextualização, esse estudo parte da premissa de que há um equívoco na crença inquestionável da vocação natural

dos mercados como líderes incondicionais dos padrões de gestão socioeconômica e que o pensamento neoliberal revela incapacidade em elaborar análises mais realísticas que deem conta das causalidades e alternativas para a superação das crises econômicas nacionais. O que permite questionar: como a administração política do capitalismo contemporâneo tem influenciado a condução das finanças públicas brasileiras, particularmente no que se refere ao comportamento dos gastos públicos no macro período de 1980 a 2017? Defende-se, pois, como pressuposto que analisar a dinâmica da distribuição do orçamento das despesas do Estado brasileiro permite compreender melhor as bases do enraizado credo da existência de uma “crise fiscal” como responsável exclusiva pelas crises cíclicas que tem assolado nossa economia, desde os anos de 1980.

Com base nessa questão central, o objetivo desse artigo é compreender como a natureza da administração política do capitalismo contemporâneo tem refletido e orientado a condução das finanças públicas brasileiras, particularmente no que se refere ao comportamento dos gastos públicos, no macro período de 1980 a 2017. A escolha desse recorte temporal se justifica por ser esse um tempo no qual o capital financeiro ganha preeminência, e os países desenvolvidos e em desenvolvimento vão convergir em diagnósticos e prognósticos dirigidos para promover alterações radicais no papel e funções assumidos pelo Estado — especialmente na dimensão dos gastos que passaram a sofrer interferências diretas dos interesses econômicos (mercado) na busca por novos espaços de realização e acumulação.

Em termos metodológicos, o tema-problema objeto deste estudo se insere em um contexto de pesquisa social, de perfil subjetivo que privilegiou o uso de métodos qualitativos para responder o objetivo central. Com essa abordagem metodológica, considera-se que, ao buscar analisar os processos que unificam a capacidade de gestão das relações sociais de produção, consumo e distribuição, observadas a partir do movimento das finanças públicas brasileira, foi possível reconhecer o que a administração política classifica como uma dada intencionalidade, que justifica a escolha dessa abordagem metodológica.

Para cumprir o objetivo central, o artigo foi estruturado em quatro seções, incluindo essa introdução. A primeira apresenta uma breve incursão sobre o conceito de administração política que emerge no capitalismo pós-crise dos anos de 1970. Em seguida, busca-se analisar as finanças públicas brasileiras no contexto neoliberal, discutindo suas características e

inserção aos ditames da economia globalizada. E a terceira e última seção apresenta uma análise dos gastos públicos brasileiros correlacionando seu comportamento com as opções adotadas pelo Estado, ao longo das quase quatro décadas. Ao final, são apontadas algumas breves considerações finais que assinalam possibilidades de novos estudos.

A emergência de uma nova Administração Política para o capitalismo pós-anos de 1970

A partir dos anos de 1970, evidenciam-se sinais do esgotamento do padrão anterior de economia política e de administração política que teve como base as experiências de desenvolvimento econômico dirigidas pelo Estado. Esse movimento integrou duas matrizes teórico-metodológicas distintas, ainda que complementares: a primeira, erigida no período pós-anos de 1930, teve sua síntese mais bem acabada nas teses propostas por Keynes (1985 [1936]); e a segunda foi edificada com a ampliação dos estudos introduzidos pelo novo arranjo institucional entre Estado e mercado defendido pela síntese neoclássica, tendo como referência central as contribuições de Samuelson (1997 [1947]), cuja defesa se relaciona à necessidade de ampliação das ações estatais, especialmente para a implantação do chamado “Estado de Bem-Estar Social”.

Os graves problemas estruturais que interromperam a dinâmica de desenvolvimento/crescimento econômico, até os anos de 1970, vão justificar a retomada do pensamento político, econômico e administrativo liberal, adormecido, desde os idos dos anos de 1930, que passa, progressivamente, a ser assumido como referência reorientadora dos novos padrões da economia política e da administração política emergentes. Ressurgem, portanto, com vigor, a partir daquele momento, as bases neoliberais que irão fundamentar os diagnósticos e prognósticos que classificamos como equivocados sobre os reais fundamentos da crise que se instala, a partir daquele contexto e que vão ter rebatimentos até o momento atual.

Com base nesse novo arcabouço ideológico e doutrinário, a resposta conservadora passa a defender que os problemas socioeconômicos são provocados pelos padrões “perversos” ou “equivocados” utilizados pela ação exclusiva do Estado na condução dos padrões recentes de administração política da economia global e nacional. Ao aceitar como variável central para as desconformidades do atual modo de “gestão e/ou de organização

do capitalismo” a incapacidade de o Estado seguir liderando o arranjo socioprodutivo com o apoio do mercado — padrão consolidado nos últimos 50 anos —, o pensamento econômico liberal (ou neoliberal) impossibilita, teórica e empiricamente, o sistema socioeconômico global e nacional de encontrar alternativas que garantam a retomada dos níveis desejáveis de desenvolvimento e/ou crescimento econômico.

Com base nessa posição predominante, não há espaço para a emergência e/ou aceitação de abordagens teóricas e metodológicas discordantes (progressistas e/ou críticas) capazes de enxergar que, a partir das experiências históricas anteriores, seria um risco não calculado sugerir a retirada parcial ou total do Estado da condução, direta ou indireta, das relações sociais de produção, consumo e distribuição.³ O que justifica que, a partir dos anos de 1980, assistimos à emergência de novos arranjos socioeconômicos e de um padrão de administração política para o capitalismo contemporâneo sustentado no predomínio dos interesses do mercado.

As bases desse novo pensamento conservador que passará a vigorar defendem como pressuposto central a tese clássica da “ineficiência alocativa” do Estado — pressuposição que revigora um dos princípios fundamentais da economia política clássica defendida por Smith e consolidada por seus seguidores da “não intervenção do Estado” — que provoca, inevitavelmente, déficits públicos impactando negativamente na dinâmica econômica produzindo, assim, desestímulo nos agentes econômicos.

A partir desse contexto, o pensamento liderado pela ortodoxia liberal vai executar um ambicioso projeto de retomada do poder político do mercado, mediante a elaboração e implantação progressiva de um novo projeto de “gerenciamento do capitalismo”. Esse novo direcionamento ideológico e doutrinário garantirá o alcance do processo que Santos et al. (2004) denominam de “reestruturação das bases produtivas do Estado” capitalista que irá substituir a política macroeconômica de longo prazo, fundamento do pensamento e práticas da economia política e da administração política vigente entre os anos de 1930 a 1975, pelas perspectivas da microeconomia e da administração profissional (administração científica)

3 Esta leitura não implica considerar que não havia necessidade de ajustar os padrões institucionais, organizacionais e administrativos que orientavam a administração política e, especialmente, a administração pública, em particular nos países de desenvolvimento tardio e/ou retardatário, como é o caso do Brasil e demais nações latino-americanas, entre outras — que tiveram em seu processo histórico a presença ativa do Estado na condução das políticas de desenvolvimento nacional, revelando, assim, plena aderência às imposições dos padrões de desenvolvimento do capitalismo global.

do processo produtivo que tomam o curto prazo como horizonte ideal e as abordagens racionais, de forte viés técnico e instrumental, como sua base acadêmica central.

Como ressaltado por Santos (2010), Santos et al. (2004; 2016) e Santos & Gomes (2017), dentre as diversas transformações que vão modificar profundamente as bases dos padrões de gestão das relações sociais de produção, consumo e distribuição, a partir da década de 1970, podem ser destacadas as seguintes: alteração do regime de acumulação (com ênfase na aceleração de ações que iriam potencializar processos de centralização e concentração da riqueza e renda); mudanças na concepção do papel e funções do Estado e dos agentes econômicos (mercado); e aceleração das medidas de desregulamentação da economia.

Segundo Harvey (1989), a crise do capitalismo dos anos de 1970 é caracterizada como uma fase de “transição histórica” do fordismo-keynesianismo para um regime de acumulação denominada de “acumulação flexível”. Segundo o autor, a rigidez do padrão socioeconômico anterior não foi capaz de manter as contradições intrínsecas à gestão do capitalismo e sua desarticulação significou a elevação do poder do capital financeiro frente ao Estado nacional. As alterações ocorridas naquele período são vistas como expressões da busca de soluções financeiras para superar as tendências de crise do capitalismo produtivo destacando-se, dentre as várias alterações ocorridas, a disseminação de coordenações via mercado em detrimento do papel relevante do Estado.

Ainda segundo Harvey (1989, p. 145), “Sempre houve [...] um equilíbrio delicado entre os poderes financeiros e estatais no capitalismo, mas a desarticulação do fordismo-keynesianismo significou uma evidente guinada para um aumento de poder do capital financeiro frente ao Estado nacional”. Essa percepção é compartilhada por Arrighi (1996), ao afirmar que este foi um período caracterizado por mudanças no funcionamento e/ou administração do capitalismo levando a um processo de reestruturação e reorganização do sistema, com alteração na configuração espacial dos processos de acumulação do capital ocorrendo, assim, o que classifica de uma elevação da mobilidade geográfica do capital.

Dardot & Laval (2016) reconhecem que o sistema capitalista liderado pela financeirização do capital tem conseguido impor seus critérios de rendimento financeiro à toda as esferas produtivas. Essa percepção é compartilhada por Santos et al. (2016) ao destacarem que o processo acelerado

de concentração e centralização da riqueza e renda produzida socialmente tem levado as sociedades a um processo que classificamos de “autofagia” onde uma nação, uma organização ou um indivíduo para sobreviver às novas “regas do jogo” precisa ultrapassar o outro.

Quanto ao papel do Estado nessa nova dinâmica, observa-se que tem assumido função essencial para o estabelecimento desse novo regime de acumulação que tem no capitalismo financeirizado sua principal liderança. Essa nova reconfiguração dos padrões de gestão das relações sociais de produção, consumo e distribuição está ligada à construção política de um sistema financeiro globalizado. Mas, apesar de nem todos os mecanismos terem sido orquestrados pelo Estado, não há dúvidas de que este ente tem preservado um papel fundamental nesse movimento, especialmente na primeira onda neoliberalizante, inaugurada entre os anos de 1980 e 1990. Nesse contexto, foram realizadas as reformas legais, institucionais e organizacionais mais importantes — as reformas administrativas, patrimonial e financeira —, com destaque para o processo de privatização que vai representar um papel central na crise do mercado, ao ampliar os espaços de realização do capital que ainda se encontravam na mão do Estado. (Santos et al. 2004; Santos et al., 2016).

As mudanças realizadas no papel e funções do Estado implicaram, segundo Dardot & Laval (2016, p. 275), a redução da intervenção política na economia criando com esse movimento um processo que denominamos de “interação horizontal” entre os atores privados que vai alterar, significativamente, a perspectiva do desempenho do Estado. O poder público perde, portanto, o sentido e utilidade de sua ação histórica e ganha relevância seu valor de “medida quantificada de [...] eficácia comparada com a de outros atores”. Com base nessa afirmação, pode-se deduzir que o Estado passa a ser visto como uma “organização/empresa” que deve estar no mesmo plano das demais entidades privadas e sociais, reduzindo, desse modo, seu papel na produção do interesse social geral, o que implica que passa a perder espaço substancial na defesa dos interesses coletivos e garantir os valores fundamentais da solidariedade social.

Em relação às medidas de desregulamentação os objetivos eram reduzir os marcos legais de concorrência, assim como eliminar regras de proteção ambiental, de segurança do trabalho e dos direitos dos consumidores; ou seja, importava retirar os limites impostos pelo Estado às empresas deixando que as ações econômicas ocorressem livremente no mercado.

Essas propostas convergem com os argumentos defendidos por Friedman (1988 [1962]), ao afirmar que o mercado reduz a tensão sobre a rede social por tornar desnecessária a conformidade sobre qualquer atividade sob seu controle. O que implica considerar que a quantidade de atividades cobertas pelo mercado limita a quantidade de questões que requerem concordância social, restringindo, desse modo, as decisões explicitamente políticas. Para o autor, a existência de bens indivisíveis impede a ação individual através do mercado, sendo necessária, portanto, a presença de canais políticos para reconciliar as diferenças. Como essas ações exigem muito da coesão social, afirma ser desejável a ampliação do uso do mercado para conter tensões.

Observa-se assim, que uma das principais características desse novo padrão de administração política é atribuir ao Estado o papel de principal agente desse novo reordenamento social, econômico e administrativo, passando a ser responsabilizado pelas instabilidades do sistema. Como destacam Santos et al. (2001), a crise passará a ser diagnosticada, mais uma vez, como uma tensão particular do poder público expressa na denominada “crise fiscal”.⁴ Para sua resolução, fazia-se necessário, portanto, minimizar as ações do poder público que deveriam passar por uma profunda reestruturação para possibilitar que o sistema conseguisse retornar aos níveis satisfatórios de crescimento.

Com base nesse diagnóstico conservador, os referidos autores afirmam que se eliminava a hipótese de a convulsão ser resultado de uma crise sistêmica dos padrões orientadores da economia política e da administração política. O que significa que estariam preservadas as bases do capitalismo contemporâneo legitimado pelo papel central do mercado, com ênfase na influência determinante do capital financeiro. O Estado perde, progressivamente, a partir daquele contexto, o poder de regulamentação, produção e intermediação — o poder de arbitragem — sobre as relações sociais de produção.

Para Santos et al. (2016, p. 1.019), o fato de os atuais gestores não admitirem que a descentralização do processo de gestão do capitalismo contemporâneo foi a responsável maior pelo processo de desorganização das relações sociais de produção, consumo e distribuição, com impacto

⁴ Para uma análise mais aprofundada, ver relatório final da pesquisa intitulada *Esgotamento do padrão de financiamento e crise fiscal do Estado brasileiro*, publicado em 2001, coordenado por Reginaldo Souza Santos (Escola de Administração da UFBA) e financiado pelo CNPQ.

negativo especialmente sobre os processos de distribuição, “[...] decorre tanto de uma convicção ideológica quanto de uma formação [acadêmica] incompleta: relegam como desimportante o processo histórico da formação e da expansão das sociedades capitalistas”.

Com base nessa análise crítica, os autores sustentam que, ao perder a capacidade de coordenar a gestão do sistema capitalista, a ausência do Estado tem levado à um processo de desorganização das relações sociais de produção, consumo e distribuição, ampliando e aprofundando, ainda mais, as crises atuais do sistema socioeconômico. Nessa direção, destacam que

Tudo isso é, em grande medida, consequência de orientações equivocadas da Administração Política, em razão de: 1) quando pretendeu o mercado ser capaz de coordenar os interesses de centenas de milhões de agentes, particularmente em situações em que as preferências (por razões óbvias) não são totalmente reveladas; e 2) quando imaginou poder sair da crise, no início da década de 1970, reestruturando-se para atuar, apenas, nos espaços capitalistas plenamente desenvolvidos. A periferia dos países desenvolvidos, da América Latina, uma parte da Ásia e toda a África ficaram de fora das perspectivas de desenvolvimento, nas últimas quatro décadas. E só não estão, exatamente, as mesmas de 40 anos atrás porque estão maiores e mais degradadas. Verdadeiramente, a Administração Política do capitalismo não deu um passo nessa direção. Há que se considerar, portanto, que esse tem sido um erro fatal para as pretensões futuras do sistema (Santos et al., 2016, p. 1.026).

Partindo das provocações trazidas pelos autores, e considerando o esforço analítico empreendido nesse estudo sobre as mudanças e equívocos dos padrões de gestão do capitalismo pós-anos de 1970, a próxima subseção analisa como os equívocos na condução da administração política do capitalismo têm levado ao aprofundamento dos desequilíbrios nas finanças públicas do Brasil.

Finanças públicas do Brasil no contexto neoliberal

Conforme destacado na seção anterior, as reformas de caráter neoliberal empreendidas pelos países centrais, a partir do final dos anos de 1980 e durante toda a década de 1990, fizeram parte de um movimento racional cujo objetivo era garantir as condições favoráveis para a concorrência tanto dos capitais individuais quanto das nações, em um contexto de relações intercapitalistas cada vez mais competitivas. É nesse cenário que o Brasil irá realizar o que Santos et al. (2004) classificam de “reestruturação produtiva”, *vis-à-vis* a política econômica imposta pelos países líderes, a partir da década de 1980. Nesse contexto, começaram a ser implantadas na economia brasileira políticas dirigidas para equacionar o desequilíbrio externo e promover a estabilização interna, baseadas no paradigma neoliberal e inspiradas nas abordagens que defendiam a tese do mercado como representação do alcance da eficiência.

Para alcançar esse desiderato, a principal ação seria garantir a estabilidade monetária tendo como variável fundamental de ajuste o controle das contas públicas. A partir desse momento observa-se, como destacam Santos et al. (2001), uma tendência de convergência entre o pensamento defendido pelas correntes conservadoras e progressistas, especialmente no que se refere ao diagnóstico e prognóstico da crise que assume o setor público como a principal variável macroeconômica de ajuste. Nesse sentido, a convergência entre neoliberais e desenvolvimentistas contribui para a estruturação do arcabouço conservador que passa a reorientar a administração política da economia brasileira que será guiada pelos ditames do capitalismo globalizado. Nesse contexto, ganha relevância o papel central assumido pelas finanças públicas com ênfase nos gastos.

A década de 1980 será marcada por queda expressiva da taxa de crescimento da economia nacional, período caracterizado por uma política de controle monetário e de crédito, sendo registrada a retração das fontes externas de recursos, além do alto custo dos empréstimos internos, decorrente tanto da taxa interna de juros elevada como do crescimento da correção monetária em consequência da aceleração da inflação. Ficou evidenciada, assim, a inviabilidade dos contratos de longo prazos vigentes, sejam os nacionais, com cláusulas de correção monetária, ou mesmo os

internacionais, com correção cambial e repactuação periódica dos juros em vigor no mercado financeiro externo.

Com o aprofundamento do desequilíbrio externo, a partir da década de 1990, o governo brasileiro vai atuar no sentido de introduzir medidas de reestruturação institucional, administrativa, produtiva e patrimonial do Estado. Nessa direção, visando equacionar os desequilíbrios externos vai aprofundar a política de ajuste fiscal como forma de dar sustentabilidade às contas externas. Inicia-se, a partir desse momento, uma discussão mais técnica sobre o que se convencionou chamar de “crise fiscal” do Estado, passando a defender a necessidade de um ajuste estrutural mais profundo da estrutura administrativa e das políticas estatais. No bojo desse debate, observa-se o aprofundamento da discussão sobre a dimensão do déficit público, assim como o esforço de se encontrar a melhor forma de determiná-lo e reduzi-lo. (Santos et al., 2001).

Reforçam essa análise Costa & Deos (2002) ao destacarem que a década de 1990 foi também marcada pela liberalização financeira, observando que o papel do Estado na regulação do financiamento da economia brasileira foi sendo, progressivamente, reduzido. Momento em que as fontes internas de financiamento, baseadas no financiamento público e no autofinanciamento, perdem força. Santos et al. (2001, 2004) e Santos (2010) avaliam que esse será o momento no qual o Estado perde a capacidade de encontrar soluções de longo prazo que garantiriam responder aos compromissos assumidos com a concepção e execução de um novo e consistente “Projeto de Nação”.

Os anos de 1980 e de 1990 serão marcados, portanto, como o período no qual o Brasil passa a executar uma política externa comprometida, fundamentalmente, com sua integração à dinâmica das relações socioeconômicas internacionais (globalização ou mundialização) e passa a defender uma agenda pública pragmática, em alinhamento à lógica dos interesses do capitalismo global. Desse modo, ao aceitar de forma acrítica os princípios, doutrinas e recomendações impostas pelas agências multilaterais e atender integralmente às diretrizes sugeridas pelo “Consenso de Washington” (1989), o Brasil se subordina à política macroeconômica mundial.

Com base nessa compreensão e aceitação aos ditames internacionais, muda-se também o discurso das autoridades econômicas nacionais que, como assinalam Santos et al. (2001), dado o nível de recursos que

entravam no país, passaram a afirmar que os nossos problemas não eram mais externos, mas essencialmente internos, causados, fundamentalmente, pela nossa incapacidade de administrar ou gerenciar os interesses do Estado brasileiro. O que significa considerar que as estruturas institucionais, organizacionais e administrativas não estavam apropriadas para superar a crise e garantir a retomada do crescimento econômico e social. Com base nesse diagnóstico apressado e limitado, o encaminhamento imperativo era garantir a reforma do Estado. Seguir tais orientações foi o que coube aos governos brasileiros que passaram, desde então, a implantar políticas macroeconômicas de ajuste baseadas, exclusivamente, na busca do equilíbrio orçamentário do setor público.

Essas mudanças convergiram, pois, para a construção ideológica e técnica das bases das reformas do Estado alicerçadas na necessidade de reduzir os níveis de intervenção econômica e descentralizar o processo de gestão das relações sociais de produção, consumo e distribuição para o mercado. O que significa considerar que não se tratava apenas de conceder o patrimônio público para as mãos do setor privado, mas as transformações induzidas e praticadas foram muito mais profundas e graves visto que ansiavam transferir para o âmbito do mercado as próprias decisões dos níveis de gastos públicos — que passariam, portanto, pelo controle do orçamento. As forças liberalizantes não se contentavam apenas com a autonomia das forças de mercado, conforme defendem os economistas clássicos e neoclássicos. Era fundamental avançar para além das fronteiras da economia para dirigir/administrar o próprio Estado, especialmente nas áreas estratégicas, como passam a ser os gastos públicos em um cenário de acumulação e reprodução financeira do capital.

Emerge, portanto, uma nova forma organizativa do capitalismo, ainda não experimentada, que traz elementos com capacidade para gerar destruição do próprio sistema socioeconômico, manifesta no que alguns autores classificam de autofagia (Oliveira, 2010; Santos et al., 2016), conforme já destacado. E, infelizmente, o Brasil e as nações em desenvolvimento e subdesenvolvidas não ficam de fora desse processo autofágico; ao contrário, esses países assumem centralidade nesse movimento, considerando que passam a configurar espaços disputados para a preservação, especialmente, da acumulação e reprodução do capital financeiro, mas também do capital produtivo. Essa agenda de reformas estruturais do capitalismo global e nacional assume como objetivo central alcançar o desejado “ajuste

fiscal” uma vez que se fazia necessário assentar as contas públicas para reduzir, assim, os desequilíbrios orçamentários, base fundamental do diagnóstico que defendia e reproduziu o discurso da existência de uma “crise fiscal”. Essa leitura equivocada, segundo defendem Santos et al. (2001), tem provocado a limitação da expansão do capital a novas fronteiras e tem induzido a busca por espaços de acumulação e reprodução dentro dos próprios ambientes/territórios capitalistas já ocupados.

No caso brasileiro, conforme defendem Santos et al. (2001) e Gomes (2007), a “crise fiscal” parece refletir muito mais um construto ideológico do que uma realidade concreta. Os autores afirmam que, ao contrário dessa perspectiva, o que se observa é a difusão de um discurso dirigido para convencer a sociedade de que não havia e não há outro prognóstico possível, a não ser reduzir o papel e as funções assumidos pelo Estado. Sobre esse aspecto merece trazer as contribuições de Filgueiras (2015) que vai destacar que o padrão de desenvolvimento capitalista, instituído a partir dos anos 1990 no Brasil, se caracteriza por ser de perfil “Liberal-Periférico”.⁵ O autor ressalta, ainda, que esse processo perpassou todos os governos brasileiros desde os anos de 1990 — iniciando-se com o Governo de Fernando Collor e de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e consolidando-se com os Governos de Lula e de Dilma Rousseff.

Os princípios e diretrizes orientadoras do governo FHC, entre os anos 1995 e 2002, ao priorizarem o controle das altas taxas de inflação — que ocorreu com a implantação do Plano Real —, passou a ter credibilidade política para aprovar outras medidas fiscais restritivas e executar, assim, sua proposta de reforma do Estado. Nesse contexto, a reorganização e a revisão do papel do setor público na economia, associadas ao equilíbrio das contas públicas, tornaram-se variáveis fundamentais para o processo de reestruturação do Estado brasileiro. Em relação à política macroeconômica, o primeiro mandato de FHC foi caracterizado pela âncora cambial, sustentado pela implantação do Plano Real. Já no seu segundo mandato, foi instituído o “rígido tripé macroeconômico”, formado pela definição das metas de inflação, *superávit* primário e câmbio flutuante (Lopreato, 2015).

⁵ Segundo Filgueiras (2015), o padrão é liberal por ser constituído a partir da abertura comercial e financeira, das privatizações e da desregulação da economia com a hegemonia do capital financeiro. E é periférico pelo fato de o neoliberalismo assumir características específicas nos países capitalistas dependentes, sendo, neste caso, mais regressivo se comparada sua agenda e implantação com a dos países capitalistas centrais.

Com as medidas de reestruturação das ações interventivas do Estado, esse governo ampliou o poder da esfera federal, de modo a permitir que a União voltasse a centralizar o poder de formulação da política fiscal, o que garantiu a imposição de um ajuste macroeconômico nos moldes impostos pelo ideário neoliberal. Nessa direção, observam-se avanços tanto no processo de privatizações, que garantiria ao capital nacional e internacional a assunção dos espaços públicos privilegiados, como a adoção de medidas restritivas para reduzir os gastos públicos, mediante a adoção de regras fiscais mais rígidas e restrições orçamentárias. Com essas transformações, estariam dadas as condições indispensáveis, segundo os novos princípios neoliberais, para gerar o desejado “*superávit* primário”, fundamental tanto para o controle das contas públicas quanto para assegurar a “confiança do mercado”. Para concluir o processo institucional para limitar as ações estatais na economia, o governo de FHC vai outorgar ao “orçamento fiscal” a responsabilidade pela redefinição da capacidade do gasto público, limitando, assim, o poder de interferência do Estado também na condução das funções econômicas e sociais, o que garantiu a destruição progressiva das ações dirigidas para o alcance do “bem-estar social”.

Apesar do relativo êxito alcançado com o processo de reformulação do regime fiscal, o governo de FHC, na opinião de Lopreato (2015), não conseguiu consolidar as medidas de ajustes das contas públicas nacionais (considerando os princípios rígidos exigidos pelos ditames neoliberais). Ao assumir essa herança e comprometido em restaurar a confiança na solvência do Estado, necessária para a retomada do crescimento, o primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) surpreendeu seus eleitores mais tradicionais ao manter inalteradas, nos primeiros dois anos, as políticas macroeconômicas neoliberais assumidas pelo governo anterior e que tinham como base o tripé macroeconômico conservador (Filgueiras et al., 2010; Moraes & Saad-Filho, 2011; Bastos, 2017).

O novo mandatário precisava seguir a lógica e compromissos assumidos pela política fiscal de FHC e justifica sua postura de defesa do programa de austeridade fiscal para garantir os contratos internacionais e nacionais firmados com o mercado. O que implica o compromisso do novo administrador político com a sustentabilidade da dívida pública, demonstrando, assim, a subordinação ao poder estrutural do capital financeiro na condução da administração pública brasileira. Segundo destacado por Lopreato (2015), o novo governo vai dar, inicialmente, pouco espaço

para a ação ativa do Estado ficando a ação do poder público restrita à consecução do “projeto de economia de mercado”, expresso no compromisso em seguir e consolidar as políticas dirigidas para aperfeiçoar o redesenho das instituições públicas de modo a elevar a eficiência das suas políticas.

Mas, conforme destacam Moraes e Saad-Filho (2011), em consequência dos reflexos das medidas restritivas assumidas por FHC, entre os anos de 1995 e 2002, vão surgir críticas da corrente progressista (heterodoxa) que irão dar sustentação ideológica e política para a emergência de políticas “neodesenvolvimentistas”. Nesse sentido, a segunda metade da primeira gestão do Governo Lula vai refletir uma mudança significativa de rumo, expressa em uma nova proposta de política econômica, denominada de “novo-desenvolvimentismo”.

A partir desse novo contexto político, observa-se a emergência de ações neo-intervencionistas que foram integradas às políticas macroeconômicas neoliberais, resultando em uma política econômica híbrida, conformando medidas estatais e de mercado. A orientação governamental, a partir de 2006, como destaca Lopreato (2015), assume, pois, a defesa de um programa forte de investimentos públicos tendo como base a expansão dos gastos públicos, associada à retomada dos incentivos fiscais para apoiar setores industriais e a definição de novas diretrizes de atuação das empresas e agentes financeiros estatais, recolocando, desse modo, o Estado como importante agente do “projeto de crescimento econômico”.

Filgueiras (2015) destaca que ocorreu nesse contexto uma flexibilização (ou relaxamento) do tripé macroeconômico que passou a atender o alcance do *superávit* primário ao tempo em que revelava comprometimento com a busca do crescimento econômico, através da tradicional fórmula, a elevação dos gastos públicos. Entretanto, é importante observar que essas alterações na estratégia das políticas macroeconômicas nacionais, mesmo representando um importante recuo na agenda neoliberal, não resultaram em uma nova configuração estrutural das relações sociais de produção, consumo e distribuição vigentes. Concorde-se com as análises feitas por Lopreato (2015), Filgueiras (2015) e Santos et al. (2017) ao afirmarem que a flexibilização do tripé macroeconômico não representou na gestão Lula um compromisso com a transformação do regime neoinstitucional, assumido nas gestões anteriores, visto que foram preservados os interesses do capital financeiro.

A instabilidade ocorrida no capitalismo mundial, a partir de 2008, demonstrou a fragilidade da concepção engendrada no Governo Lula, uma vez que a conjuntura internacional passou a ser desfavorável, revelando, desse modo, que não houve um investimento em mudanças estruturais. O cenário da crise econômica evidenciou a inviabilidade da manutenção do que Filgueiras (2015) classificou de relaxamento do tripé macroeconômico, assim como a continuidade da compatibilização dos divergentes interesses das classes e suas frações. Como destaca Bastos (2017), a volta da rigidez da política fiscal e a perda rápida dos benefícios conquistados pela classe trabalhadora, entre os anos de 2004 e 2008, demonstram não apenas a dependência da economia brasileira ao contexto internacional como a não efetivação de mudanças estruturais nas bases da socioeconomia, particularmente no que se refere à força que o capital financeiro passou a assumir no direcionamento da economia global e nacional, a partir dos anos de 1980 e 1990.

Conformando-se como um governo de continuidade, as gestões de Dilma Rousseff, a partir de 2011, vão se defrontar com um contexto muito mais adverso da economia internacional e nacional, reflexo direto dos efeitos da crise financeira global de 2008. Com o objetivo de conciliar os compromissos ideológicos assumidos na campanha, bem como refletindo suas convicções políticas e socioeconômicas, a governante vai manter a estratégia delineada nos últimos seis anos da gestão de Lula. A opção será, portanto, a utilização dos instrumentos de política macroeconômica em defesa do “projeto neodesenvolvimentista” buscando ampliar, desse modo, os níveis de investimentos na área produtiva e no setor de infraestrutura.

Defendendo o Estado como ente indutor do crescimento, Dilma Rousseff admitiu como estratégia principal a recuperação da indústria e passou a reorientar a realização de um conjunto de ações direcionadas para a elevação da competitividade do setor e favorecer a expansão do PIB. Bastos (2017, p. 17) observa, ainda, que continuaram os incentivos ao mercado interno mediante o apoio ao capital privado, através de incentivos e subsídios fiscais. Juntam-se a essas ações as desonerações tributárias e o crédito subsidiário, assim como as concessões de serviços públicos para a iniciativa privada. Ainda segundo o autor, esse conjunto de ações foi designado de “nova matriz econômica” e parecia sinalizar uma nova etapa da economia brasileira, comprometida em romper com aspectos

vinculados às políticas de cunho neoliberal — expressas nas altas taxas de juros e preservação da elevada rentabilidade do segmento financeiro, assim como da alta concentração de renda e riqueza e, em consequência desse movimento, da elevação da pobreza (Lopreato, 2015; Pinto, 2015).

Entretanto, tais medidas intervencionistas demonstraram dificuldades em superar a valorização da riqueza financeira estabelecida nos ganhos de curto prazo e assegurada, em grande medida, pelos altos juros pagos pela dívida pública. Nesse sentido, apesar dos esforços ideológicos contrários, um dos grandes problemas da política fiscal dos governos de Dilma Rousseff foi o de continuar buscando consolidar, assim como ocorreu nas gestões de Lula, os propósitos de manter o apoio ao crescimento e contribuir para a defesa da estabilidade em ações de curto prazo, próprias dos princípios das medidas liberais. Juntam-se a esses fatores a desfavorável conjuntura internacional que vai inibir o dinamismo dos investimentos e a retomada dos níveis de crescimento econômico.

A partir de 2014, ao se acentuarem diversos fatores da crise socioeconômica nacional, o governo foi pressionado a recuar em suas ações intervencionistas e foi forçado a fazer concessões e ampliar interlocuções políticas com o objetivo de amenizar as resistências ideológicas e partidárias. Somaram-se a essas questões, a pouca competência política de Dilma Rousseff, o que contribuiu para que o governo começasse a perder, progressivamente, apoio político e capacidade de governabilidade revelada pela ineficiência em definir agendas governamentais junto ao Congresso Nacional. A queda de legitimidade, associada ao aprofundamento das investigações de práticas de corrupção no governo, assim como a ampliação dos conflitos sociais — materializados nas convulsões sociais de 2013 —, dificultaram a possibilidade de o governo encontrar alternativas de conciliação dos interesses intra e interclasses.

Nesse contexto de crescentes adversidades e buscando recuperar o apoio das frações hegemônicas do mercado, no segundo mandato, Dilma Rousseff altera as políticas macroeconômicas, afastando-se do embrionário “projeto neodesenvolvimentista”, para seguir as prescrições ortodoxas em defesa da manutenção dos interesses do capitalismo financeiro. Diante do agravamento da crise econômica, social, política e administrativa, tendo sua governabilidade e popularidade enfraquecida, a presidenta Dilma Rousseff sofreu impedimento político sendo afastada, temporariamente, em maio de 2016, e, definitivamente, em 31 de agosto do referido ano.

Assumiu o governo o então vice-presidente Michel Temer, em um contexto de forte retração econômica e crise política e social.

Diante do cenário de crise política, o novo governo vai manter e aprofundar o direcionamento das políticas econômicas assumidas por Dilma Rousseff, ratificando para o mercado o compromisso com a política de austeridade defendida pela corrente ortodoxa. Michel Temer assume, como os demais governantes que o antecederam, o diagnóstico e prognóstico neoliberal já aceito e instituído, baseado na concepção de que o Brasil vivia naquele contexto um aprofundamento da “crise fiscal” — traduzida nas evidências da elevação vertiginosa dos déficits públicos e na tendência do endividamento do Estado. Para o novo gestor, esse seria o mais importante obstáculo a ser superado para a retomada do crescimento econômico. Nesse sentido, afiança a equipe econômica do Governo Temer que era fundamental a realização de um severo “ajuste fiscal”, de caráter permanente — o que de fato foi executado, a partir de 2016, com a aprovação de uma agenda conservadora resumida na defesa contundente da PEC 241/16 e EC n.º 95/16 —, ao garantir o congelamento dos gastos públicos por 20 anos.

A síntese diagnóstica e prognóstica defendida pela equipe gestora e intelectual do novo governo vai fortalecer a mesma perspectiva levantada nos anos de 1970 e 1980 ao culpar o desequilíbrio fiscal do Estado como responsável último pela elevação dos níveis de inflação, dos juros, dos impostos, da pressão cambial, dos níveis de incerteza e da retração da economia. O que implica reforçar que todos os problemas econômicos do Brasil estavam circunscritos nas evidências provocadas pelo desequilíbrio fiscal, justificando, ideologicamente, a defesa das mudanças radicais da agenda governamental para, assim, contribuir com os esforços sociais necessários para a retomada dos níveis de crescimento e desenvolvimento.

Conforme pode ser comprovado no discurso contido no programa do Governo de Temer, intitulado *Uma Ponte para o Futuro*, a proposta da PEC 241/16 cumpriu a função estratégica de institucionalizar mudanças de caráter permanente no teto dos gastos públicos primários, garantindo o controle do mercado no longo prazo (20 anos). Nesse sentido, ao orientar a redução dos gastos apenas para as despesas primárias, o governo continua agindo como fizeram os gestores anteriores, preservando os interesses do capital financeiro. Conforme será analisado na próxima seção, o orçamento público brasileiro tem sido impactado negativamente, sendo grande

parcela do gasto destinado à manutenção e preservação desse capital, não apenas onerado como também orientado e afetando profundamente o processo distributivo via orçamento.

Análise do comportamento dos gastos públicos do Brasil à luz da Administração Política

Conforme destacado anteriormente, as finanças públicas assumiram funções estratégicas no processo de reprodução e acumulação do capitalismo financeirizado, transformando as despesas públicas em importante espaço de disputa dos interesses de classes. Essa contenda tem revelado que a divisão do “bolo tributário” ultrapassou, a partir da segunda metade do século XX, o princípio originário da economia e administração política clássica e neoclássica — baseado no poder “mítico” e também “racional” assumido pela “*mão invisível*” do mercado — e revelou que é essencial para o atual momento do capitalismo garantir o papel de uma “*mão visível*” dando, assim, ao Estado essa importante função. Nesse sentido, a administração política do capitalismo contemporâneo e brasileiro passa a rever a concepção liberal, de modo a integrar elementos ideológicos e teórico-metodológicos que permitam conceber e realizar uma reforma do Estado de modo que este ente assuma características de Estado mínimo para o atendimento das demandas sociais e estado máximo para garantir a estabilidade e acumulação das demandas do mercado.

Como destacam O’Connor (1977), Oliveira (2010) e Santos & Gomes (2017), o orçamento é muito mais do que um instrumento formal ou uma simples “peça orçamentária”. É a representação de um espaço de disputa onde estão presentes as manifestações de interesses sociais, políticos e corporativos e onde as correlações de forças se exteriorizam na definição das prioridades, enfim, o espaço onde os embates mais duros e mais escusos acontecem entre as classes e suas frações. Esse movimento espelha a competição pela fatia da renda socialmente produzida, refletindo, desse modo, os interesses antagônicos que conformam o poder político e socioeconômico em cada nação. Com base nesse entendimento, sua análise deve ultrapassar as informações eminentemente quantitativas expostas nas peças orçamentárias.

Para defender o ideário neoliberal, segundo o qual o Estado é o único responsável pela crise socioeconômica que emerge no contexto dos anos

de 1970, conservadores e progressistas vão convergir com a defesa da máxima que “o Estado gasta muito e gasta mal”. Assim, os anos de 1990 vão servir para consolidar as mudanças mais relevantes na direção de realizar a reforma do Estado e garantir, desse modo, as bases políticas para promover as reestruturações econômicas necessárias para a consolidação do ideário neoliberal. Nessa direção, o poder público deve cumprir o compromisso assumido com os processos de privatização, desregulamentação, reforma administrativa do setor público, ajuste fiscal, dentre outras medidas complementares asseguradas como ações estratégicas, fundamentais e imprescindíveis, para que o país voltasse a crescer e se desenvolver.

Ao se analisar o desempenho dos gastos públicos pela perspectiva dos números atuais, observa-se que o volume de recursos mobilizado pela administração pública brasileira, nas três esferas de governo (União, Estados e municípios), é representativo da sua estatura e importância para os interesses do capitalismo nacional e internacional. Conforme destacado por Afonso (2016, p. 10), esse montante representava, em 2016, mais de 40% do PIB e, em 2017, Santos & Gomes (2017, p. 76) afirmam que o valor que transitou pelo orçamento do Estado não foi inferior a 50% da renda nacional. É factível constatar que, mesmo em uma economia de mercado, é muito representativo e revelador o volume de recursos que está sob a tutela (gestão) do Estado brasileiro.

Como ressaltado por Santos et al. (2004) e reforçado por Santos & Gomes (2017, p. 81), o papel estratégico do Estado, por ser o maior ente arrecadador líquido de recursos e comprador social, lhe confere papel de destaque na economia capitalista contemporânea; isto é, como um dos principais, senão o principal, agente econômico. Sobre esse aspecto, merece destacar a afirmação feita pelos últimos autores de que “[...] o ritmo da dinâmica econômica e o nível da acumulação da riqueza social são determinados pelo orçamento do Estado e não pelo varejo do mercado!”. Pode-se afirmar que o volume de recursos públicos passa a ser uma arena de disputa de vários agentes, setores e segmentos sociais que vão se manifestar, de formas diferenciadas — refletidas na capacidade de poder decisório —, no processo de elaboração, aprovação legal e execução do orçamento público.

Nesse sentido, o papel assumido pelas finanças públicas foi redefinido na Constituição Federal de 1988 e revelou-se bastante conservador — apesar de ter avançado nos aspectos relativos aos direitos e deveres

cidadãos —, ao legitimar os novos marcos que guiariam o reordenamento institucional (entre os diversos órgãos que controlavam as contas federais) e a unificação orçamentária do governo central — cujo objetivo era assegurar reformas estruturais que garantissem maior capacidade de controle sobre os gastos públicos. (Guardia, 1997). Ressalta o citado autor que as reformas empreendidas no âmbito institucional centraram esforços no fortalecimento do papel do executivo federal e do poder legislativo. Nessa direção, merece destacar que o Congresso Nacional recuperou suas prerrogativas e competências sobre a matéria orçamentária.

As alterações da estrutura e da gestão orçamentária revela, pois, compromisso da Constituição com a recuperação do papel do planejamento nacional e regional da administração pública, com vistas a promover uma maior integração entre o planejamento e a orçamentação. Aliado a esse esforço gerencial, a Carta Magna integra, ainda, instrumentos importantes para garantir e ampliar os princípios da transparência e da *accountability* sobre os gastos públicos, fundamental para o exercício do controle social. Essas inovações possibilitaram ao Estado realizar a agregação de contas, o que resultou em uma significativa ampliação das despesas públicas, devido tanto à criação de novas rubricas que passaram a compor o orçamento, como pela incorporação dos novos direitos sociais assegurados pela Constituição. Foram definidas, ainda, novas regras legais como esforço para exercer um maior controle das contas públicas, com destaque para as seguintes medidas: proibição de realização de despesas de operações de crédito acima das despesas de capital; proibição do uso da dívida pública para o pagamento de pessoal; limitação dos gastos com salários dos funcionários públicos; proibição da aprovação de gastos sem a indicação dos recursos necessários; e proibição da vinculação entre receitas e despesas.

Entretanto, para os objetivos da agenda neoliberal, as transformações institucionais introduzidas na CF de 1988, apesar de serem avaliadas como um passo importante no sentido das mudanças neoliberais requeridas eram, ainda, insuficientes. Conforme ressalta Guardia (1997), vão ganhar destaque como fator impeditivo desse processo os elevados índices de inflação, observados desde os anos de 1980, que vão exercer impacto negativo na elaboração e uso dos instrumentos de planejamento e gestão do orçamento público.

Nesse sentido, visando resolver essa situação crítica, o Governo do FHC vai introduzir, a partir de 1995, uma das mais importantes medidas

para solucionar a crise inflacionária, mediante a criação e implantação do Plano Real. Essa mudança tem sido considerada, até os dias atuais, como uma das grandes inovações realizadas no âmbito das finanças públicas, pois contribuiu para estabelecer novas e efetivas relações institucionais para a garantia do controle das contas públicas visto que permitiu implantar ações dirigidas para alcançar a esperada e fundamental disciplina fiscal, assim como importantes medidas de controle dos gastos públicos.

A partir desse momento, ações em direção à reestruturação das bases para implantação de ajustes fiscais mais severos foram sendo, progressiva, tomadas pelos governos, revelando uma nova atuação estatal, apesar de mantidas as características e perfil particular e ideológico que cada governante representava. A despeito das diferenças importantes que irão distinguir cada Governo (FHC, Lula e Dilma Rousseff), observa-se uma convergência relevante no esforço de garantir a sustentabilidade da dívida pública. (Garcia, 2012; Filgueiras, 2015; Lopreato, 2015). Nesse sentido, Garcia (2012) destaca que, com o aprofundamento da reforma do Estado (refletida nas mudanças introduzidas pela EC n.º 19/1998), aprofunda-se a institucionalização de medidas restritivas que irão garantir um maior controle fiscal e priorizar as ações públicas comprometidas em preservar a sustentabilidade da dívida pública.

Nessa direção, é regulamentada, em 2000, a Lei Complementar n.º 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que vai se caracterizar como um novo e potente instrumento para fortalecer e endurecer a gestão do orçamento público, assumindo, desse modo, o papel de instrumento de controle e equilíbrio fiscal. A LRF vai exigir dos gestores públicos um maior compromisso com o realismo na elaboração e execução do orçamento público, passando a impor o cumprimento do princípio constitucional da “responsabilização dos agentes públicos”, sob pena de receber severas punições. O que implica considerar a nova lei não apenas como um instrumento para garantir o equilíbrio das contas públicas, mas um recurso legal para penalizar os maus gestores. É importante ressaltar que essa lei completa o ciclo de medidas que vinham sendo empreendidas pelo governo federal no sentido de manter o controle sobre as contas das subunidades nacionais, em especial dos municípios que passam a assumir o compromisso de respeitar o equilíbrio das contas públicas. Em síntese, Oliveira (2010) vai destacar que essa inovação jurídica consagra o princípio neoliberal do equilíbrio orçamentário ao fornecer as condições

normativas necessárias para o planejamento orçamentário, o controle e a transparência das contas públicas, tornando-se, desse modo, uma potente ferramenta institucional para atender aos requisitos impostos pela teoria neoliberal e assegurar o controle dos gastos públicos.

Com base nessa análise, pode-se inferir que foram estabelecidos os limites legais ao poder governamental (integrando todas as instâncias federativas), através da imposição de regras que passaram a guiar (administrar) o comportamento dos políticos e da burocracia estatal, revelando a integração plena, sem significativas resistências, do arcabouço teórico defendido pelas concepções conservadoras na administração pública brasileira. Assim, estavam dadas e assimiladas pela sociedade, academia e poder político as justificativas para a aceitação plena das novas orientações que passaram a fundamentar as bases da nova administração política nacional. O discurso revelava o esforço por recuperar a confiança nas instituições políticas, particularmente, no que se refere ao controle do déficit público e do crescimento da dívida — imposições que já vinham sendo adotadas pelos países centrais e em diversas nações latino-americanas e europeias desde a segunda metade dos anos de 1970.

Nesse sentido, o Brasil consolida a estrutura para atender as determinações neoliberais, instituindo um competente arcabouço legal para preservar os limites e reduzir a interferência do Estado na economia, avançando, para a dominação dos interesses do mercado sobre o orçamento público, que Santos et al. (2016) classificam de dominação dos interesses privados sobre a gestão dos gastos públicos. Se, pelo lado da agenda imposta pelos interesses do mercado, esse processo é analisado como um *case* de sucesso, ao se observar esse movimento pela perspectiva tanto da capacidade de atendimento dos interesses sociais como pelo cumprimento da promessa de retomada dos níveis de crescimento — a taxa média de crescimento não do Brasil não ultrapassa os 2% a.a — e impulsos para um novo ciclo de desenvolvimento, percebe-se que os impactos têm sido pífios e dramáticos — especialmente ao se deter o olhar sobre a expectativa da população mais pobre que depende da ação ativa do Estado.

A aceitação acrítica e indiscriminada dessa agenda restritiva do papel do Estado no Brasil, particularmente no que se refere às exigências impostas pelo controle do orçamento público em relação ao controle das suas despesas primárias, irá trazer sérias implicações institucionais-administrativas e socioeconômicas que têm impedido o poder público de cumprir

seus compromissos — especialmente os assumidos pela CF de 1998 que se referem à garantia dos direitos sociais. Os problemas estão diretamente relacionados ao enrijecimento da capacidade de gasto público para o atendimento das chamadas despesas obrigatórias⁶. Ao observar a evolução comparativa, em relação ao PIB, entre as despesas obrigatórias e as despesas discricionárias, pode-se contatar a desproporcionalidade existente, no período de 2003 a 2015, entre os dois tipos de gastos, indicando a supremacia das despesas obrigatórias em relação às discricionárias. Para o ano de 2003, por exemplo, as despesas obrigatórias eram da ordem de 12,3% do PIB e as despesas discricionárias correspondiam a 2,8%. No ano de 2015, esse números foram de 15,6% e 3,9%, respectivamente.

Constata-se que as despesas obrigatórias têm “engessado” o orçamento, deixando uma pequena margem sobre a qual o governo pode atuar para a realização de objetivos mais amplos, a exemplo de ações dirigidas para estimular o desenvolvimento do país. Este problema se aprofunda, uma vez que nas despesas discricionárias existem as chamadas vinculações orçamentárias, especialmente as dirigidas para a cobertura dos gastos nas áreas de saúde e educação. Essa rigidez ou imobilidade tem contribuído para reduzir, ainda mais, o montante de recursos sobre os quais o governo pode intervir sem restrições.

Dentre as despesas discricionárias que podem ser remanejadas, contingenciadas e/ou sofrer cortes, estão as rubricas de “juros e encargos da dívida”, “investimentos”, custeio da máquina pública, dentre outras. No entanto, observa-se que uma importante e decisiva vitória para os interesses privados foi alcançada a partir de 1999, quando “juros e encargos da dívida” se configuraram como despesa obrigatória (Menezes, 2008; Oliveira, 2010). Compreender essa mudança estratégica para os objetivos e metas do capital rentista é indispensável para o entendimento do papel que o controle e uso dos gastos públicos passam a assumir para garantir a reprodução e ganhos do capital financeiro, particularmente, por espelhar

6 Na alocação dos gastos públicos, umas das classificações feitas é a separação entre tipos de gastos obrigatórios e os discricionários. Os primeiros não podem ser alterados pelo gestor público visto representar compromissos definidos e fixados pela CF de 1988, ou por Lei, e são compostos pelos gastos com a previdência social, salários dos servidores federais, pensões, benefícios assistenciais — abono salarial, seguro-desemprego, benefícios da Lei de Assistência Social —, desonerações e subsídios, só podendo ser alterados, extintos e/ou criados por meio de reformas legais mediante aprovação do Congresso Nacional. Já os segundos gastos, discricionários, têm maior flexibilidade, podendo o gestor alterar sua alocação, uma vez que são gastos de caráter não obrigatório.

a administração política do capitalismo contemporâneo e brasileiro, em particular. Em síntese, essa conquista do mercado evidencia, portanto, a central função que a política fiscal passou a assumir a partir do final da década de 1990,⁷ quando se observa que houve uma redução significativa da disponibilidade de recursos não obrigatórios. Oliveira (2010) sintetiza bem essa questão ao assinalar que os problemas enfrentados pelo orçamento público no Brasil se explicam por dois motivos:

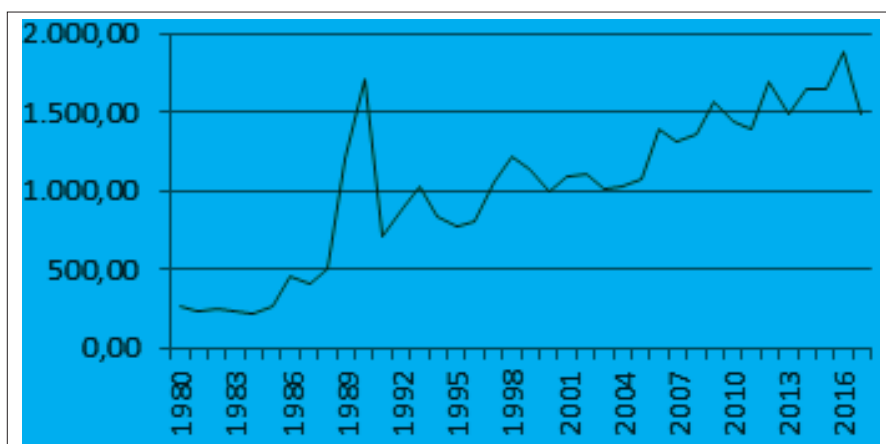
[...] por um lado, pelo forte e crescente *engessamento* (*enrijecimento*) que tem marcado o orçamento público federal, com o avanço de despesas obrigatórias em sua estrutura, a partir da Constituição Federal de 1988, e, de outro, pelo compromisso assumido pelo país, a partir de 1999, de destinar parcela considerável de sua receita para o pagamento dos juros da dívida pública, tornando-o um compromisso *sagrado*, inescapável, por adquirir, nessa situação, o *status* de uma despesa obrigatória (Oliveira, 2010, p. 110).

Nesse contexto, é natural que os debates em relação à rigidez orçamentária se dividam entre seus defensores e críticos, justamente por considerarem sua importância para assegurar, por um lado, as condições mínimas para a manutenção das demandas sociais, e, por outro lado, por assumir o papel de instrumento fundamental para oferecer algumas garantias (redução de riscos) para um sistema que se diz fundamentar nos princípios da liberdade do mercado. Essas duas pressões justificam, pois, o debate sobre o fato de que a suspensão da vinculação pode levar muitas áreas a ficarem reféns de condicionantes políticos, que tendem a direcionar os recursos para projetos que contemplem interesses particulares, e, por outro lado, os que são favoráveis à desvinculação argumentam que os governos teriam maior liberdade na alocação de recursos, flexibilizando, assim, o orçamento, o que possibilitaria uma melhor distribuição (Menezes, 2008).

7 No final de 1998, o governo realizou um acordo de socorro financeiro internacional coordenado pelo FMI, quando anunciou o Programa de Estabilidade Fiscal, no qual propunha um ajuste voltado para a geração de *superávits* primários, baseado na elevação de receitas (como prioridade) e redução das despesas com o propósito de estabilizar a relação dívida pública/PIB. Além disso, ocorreram alterações na política monetária com a implantação de metas de inflação e também na política cambial, através do abandono do regime de câmbio fixo e a implantação do câmbio flutuante.

Assim, à implantação das alterações legais e institucionais, normatizando a operacionalização do orçamento público, assim como a defesa do equilíbrio fiscal, da sustentabilidade da dívida pública, juntam-se as elevadas taxas de juros que tem levado à garantia da estrutura orçamentária, propugnada pela administração política do capitalismo contemporâneo, uma vez que não apenas o capital financeiro, nacional e internacional, consolidou e assegurou seu espaço em uma das áreas mais relevantes para a dinâmica social — o orçamento público — como, também, passa a ser assegurada a busca incessante pelo controle dos gastos públicos. Observar a perspectiva de crescimento dos gastos públicos, no gráfico 1, contribui para o entendimento de como tem se dado esse processo de disputa pelos espaços de poder sobre o orçamento.

Gráfico 1. Evolução das Despesas Totais da União:
valores absolutos em R\$ bilhão*



Fonte: Elaboração própria, dados do SIAFI - STN/CCONT/GEINC.

* Valores atualizados com base no IGP-DI de 2017; excetuados os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública.

Pode ser verificado, no gráfico acima, que os gastos públicos brasileiros têm um comportamento crescente, ao longo das décadas, particularmente a partir de meados dos anos 1980, demonstrando um forte componente de expansão *estrutural do orçamento* (Gobetti, 2015), interrompido

em poucos momentos.⁸ Para Oliveira (2010), a elevação dos gastos públicos é justificada pelo padrão de ajuste das contas públicas que, ao atender às exigências de um compromisso maior com a responsabilidade fiscal e com a sustentabilidade da dívida pública, incorre em uma contradição. Conforme apontado pelo autor, essa contradição pode ser explicada pelo fato de ter

[...] se apoiado predominantemente no aumento da carga tributária, visando garantir as receitas adicionais para geração de *superávits* primários, indispensáveis para manter a relação dívida/PIB sob controle, este aumento termina garantindo, também, a elevação dos gastos, por contarem os impostos e, principalmente as contribuições sociais, com normas legais e constitucionais que garantem boa parte de sua arrecadação (cerca de 80%) para determinados beneficiários (estados e municípios) e para o financiamento de determinadas áreas sociais (Oliveira, 2010, p. 152).

Como destaca o autor, o processo para elevar as receitas com vistas a garantir ganhos adicionais para o pagamento dos juros da dívida acaba por ampliar as despesas vinculadas, a exemplo das transferências intergovernamentais e outros gastos correntes, resultando em desacordo com o ajuste pretendido e, conseqüentemente, com os postulados neoliberais, uma vez que esse movimento retroalimenta o crescimento dos gastos e, portanto, o crescimento do Estado.

Outro componente importante a ser observado para o entendimento do comportamento do orçamento público do Brasil é o elevado gasto com juros. Segundo dados da OCDE (2018), em 2017, essa despesa representou 6,1% do PIB, permanecendo entre as maiores do mundo. Assim, priorizando o pagamento dos juros e a garantia do valor do principal da dívida (amortização), o Estado tem mantido uma política de juros elevados ao

⁸ Em 1990, dada a instabilidade financeira do setor público, o Estado brasileiro articulou os parâmetros da política macroeconômica, alinhando-se aos determinantes do FMI a partir do Consenso de Washington, que passa a orientar a institucionalização de ações que irão contribuir para a queda dos gastos realizados, dentre outras, cortes drásticos nos subsídios e incentivos fiscais e nos gastos públicos. (Santos et al., 2001). Em 1993, a queda dos gastos foi decorrente da inserção no orçamento da rubrica “refinanciamento da Dívida Pública”. Já em 1999 e em 2003, esse movimento foi decorrente dos ajustes fiscais realizados. E, em 2006, os decréscimos são justificados em função do crescimento econômico. Entre 2014 e 2015, os gastos em investimentos foram reduzidos em 58%; e, em 2016, mais uma vez, a queda foi decorrente do ajuste fiscal que propõe o controle dos gastos públicos pelos próximos 18 anos.

longo dos anos, o que faz elevar o peso orçamentário do serviço da dívida. Entre os anos de 1980 a 2017 o Estado brasileiro pagou da conta “Amortização da Dívida”, sem considerar seu refinanciamento, o correspondente a 18,05% dos gastos totais. Somando-se a este percentual o pagamento realizado com a conta “Juros e Encargos da Dívida”, que corresponde a 11,20%, obtém-se um total de 29,25%. O que significa considerar que se trata de um percentual significativo dos gastos públicos que estão sendo direcionados para assegurar e sustentar o endividamento público. Com base nesses números, pode-se constatar que o Estado brasileiro altera o seu papel nas relações sociais de produção, cedendo o lugar de responsável por resguardar o bem-estar da coletividade em favor da manutenção e reprodução do sistema capitalista, mesmo que esta última ação, pelas condições e forma como está sendo imposta ao orçamento público, se inviabilize no futuro.

Em contrapartida, quando analisamos a conta “Investimento”, observa-se um comportamento de constante queda nos gastos com essa rubrica, no período de 1980 a 2017, correspondendo a 3% dos gastos totais. Como destacam Santos e Gomes (2017), esses comportamento implica que, se não houver um aumento nos índices de produtividade do trabalho nos serviços públicos, ocorrerão impactos na qualidade dos bens ofertados pelo Estado. Este processo define o que os autores chamam de processo de “despatrimonialização social”, que é dado pela potencial falta de recursos disponíveis para que o Estado consiga, ao menos, recuperar o desgaste da capacidade de produção instalada, uma vez que estão comprometidos os recursos disponíveis para investir na oferta de novos bens e serviços públicos. Motta, Maciel e Pires (2017) complementam essa análise crítica ao destacarem que os investimentos públicos em infraestrutura impactam não apenas na demanda agregada de curto prazo, mas influenciam também na acumulação de capital físico — o chamado produto potencial —, elevando a produtividade total dos fatores da economia no longo prazo.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a dívida pública vem assumindo um lugar de destaque no que se refere aos aspectos estruturais do processo de acumulação capitalista, como analisam Brettas (2011) e Fattorelli (2015), sendo a mesma retroalimentada pelas políticas postas em prática pelo Estado brasileiro nas últimas décadas, particularmente no que se refere à política de juros, que eleva o custo de financiamento da dívida e converte essa relação em relevante fator de determinação de resultado

negativo para as contas públicas. Cabe destacar que, diferentemente das análises feitas por Minsky (2008 [1986]), segundo as quais uma política ativa do Estado na dívida pública poderia contribuir para reequilibrar a economia durante um dado período, no caso brasileiro, essa política ativa está levando ao aprofundamento da crise, uma vez que esta se tornou permanente, privilegiando uma fração de classe, e seus gastos, cada vez mais elevados, estão levando a um processo permanente de desequilíbrio econômico, e não o contrário, como tem ocorrido em outras nações, especialmente nas mais desenvolvidas. Utilizando a tese de Keynes, pode-se afirmar que o Brasil perdeu, a partir de 1995, a proporção da suficiência dessa política para o controle da economia, ou seja, não tem sabido orientá-la de modo a assumir o papel de instrumento de dinamismo socioeconômico.

Segundo dados do Tesouro Nacional (Brasil, 2018), o montante da dívida pública federal é da ordem de R\$ 3,66 trilhões, assumindo uma espiral ascendente. Ao comparar esse valor com o montante pago na conta “Juros e Encargos da Dívida”, desde 1980 até 2017, que perfaz um valor de R\$ 4,34 trilhões, pode-se concluir que parte considerável da primeira está sendo realimentada pela segunda. Esses dados ratificam a percepção de O’Connor (1977), quando este afirma que a dívida pública tem assumido o papel de garantidora das condições de produção e reprodução do capital, nesse caso financeirizado, desempenhando um importante papel na sustentação do sistema financeiro e servindo como importante instrumento para o processo de acumulação no capitalismo contemporâneo.

Ainda no que tange às contribuições propugnadas por Minsky (2008 [1986]) em relação ao fato de que os governos podem recorrer à dívida pública, podendo produzir déficits em momentos de recessão e crise, implica considerar, segundo o autor, que esse recurso fiscal ativo tem um comprovado poder ao financiar os gastos públicos para manter a dinâmica e o equilíbrio econômico. Entretanto, deve-se evidenciar que tal recurso não pode se tornar uma política permanente voltada para atender aos interesses de uma determinada classe social (mercado) em detrimento da busca pela melhoria do todo social. Com base nessa perspectiva, pode-se inferir que a orientação do capitalismo brasileiro não tem atentado para a realização de intervenções que, efetivamente, contribuam para realizar mudanças estruturais no sistema econômico. As ações efetivadas são pontuais, atendendo a questões específicas, sem se preocupar, conforme destacado

pelo citado autor, com a eficiência de tais medidas associadas aos efeitos de “estratégias políticas específicas”.

Os sistemáticos equívocos da política econômica para a administração da dívida e para os resultados fiscais não estão apenas nos ajustes realizados, mas em não analisar esse instrumento dentro de um contexto mais amplo, que privilegie muito mais a construção de alternativas dirigidas para atender aos interesses nacionais do que a defesa dos interesses externos. Ao eleger uma posição guiada pelos objetivos estratégicos do capitalismo global, o Brasil revela, pois, carecer de um “Projeto de Nação” que respeite suas necessidades e preserve seus interesses, de modo a conceber e implantar ações que não estejam limitadas, exclusivamente, a recorrer a políticas mais restritivas de ajuste fiscal sempre que a economia aponte sinais de esgotamento, revelando uma tendência de repetição cíclica desse processo nos últimos 37 anos.

Considerações finais

Esse artigo buscou contribuir para o debate acerca da análise da dinâmica distributiva do orçamento de despesa do Estado brasileiro, destacando sua importância para a compreensão do enraizamento do diagnóstico da tão propalada “crise fiscal” da economia brasileira. A partir de uma análise longitudinal dos últimos 37 anos foi possível apreender que, a partir dos anos de 1980, o capitalismo no Brasil passou a se caracterizar pela forte descentralização das ações do Estado e a crescente e ampliada centralização das determinações advindas do mercado. Nesse contexto, a agenda dominante se encaminha para culpabilizar o Estado pelos problemas que acometem o sistema socioeconômico e as finanças públicas vão ganhar destaque nessa agenda, passando a assumir o papel de instrumento dirigido para garantir as mudanças centrais prescritas pelas agendas hegemônicas. O que implica reconhecer que os gastos públicos passam a representar o espaço de maior disputa do capital expresso, principalmente, na conta juros e encargos da dívida.

As análises realizadas possibilitaram observar que houve a priorização dos gastos públicos na alocação de recursos para as contas “juros” e “amortização da dívida” — que passaram a ser tomadas como despesas obrigatórias. Essa alteração ganha relevo pela evidência do compromisso prioritário de garantir a sustentabilidade da dívida pública e seus encargos,

via geração de *superávits* fiscais. Como consequência dessas ações, registram-se a imposição e a manutenção da política de elevação das taxas de juros que, além de ampliar o nível do endividamento do Estado brasileiro, complexificam os resultados socioeconômicos.

Ao observar o movimento dos gastos públicos nesse longo período, foi possível identificar as orientações trazidas pelo pensamento conservador ficando visível na dinâmica orçamentária dos últimos 37 anos as opções dirigidas para atender às novas determinações impostas pelo sistema econômico internacional e financeirizado. Pode-se reafirmar que a orientação em relação às despesas públicas priorizou os ganhos da classe capitalista (especialmente os “rentistas”), em detrimento dos interesses da coletividade, independentemente do perfil ideológico dos governantes que lideraram esse macroprocesso.

Dada a limitação imposta a esse artigo, configuram-se como perspectivas de estudos futuros, para citar apenas alguns mais relevantes: a análise conjunta das diversas contas do orçamento; a análise da configuração das disputas políticas na distribuição dos gastos; o poder de influência dos agentes e as negociações e acordos que definem suas prioridades; a análise do detalhamento e discussão do amplo e complexo conjunto de leis e regulamentos que influenciam o planejamento e gestão do orçamento, analisando suas interferências no ordenamento orçamentário; a análise do endividamento público e o nível de arrecadação da receita tributária do país, entre outros.

Conforme destacado por Schumpeter (2017 [1942], apud O’Connor, 1977, p.16, grifos nossos), “As *finanças públicas* são um dos melhores pontos de partida para uma *pesquisa da sociedade*, especialmente, embora não exclusivamente, de sua vida política”. Nesse sentido, acredita-se que este artigo tenha trazido reflexões que reforçam a importância de se seguir investindo em pesquisas que avancem em análises empíricas sobre as finanças públicas, uma área que continua pouco explorada no âmbito acadêmico.

Referências

- AFONSO, J. R. Orçamento público no Brasil: história e premência de reforma. *Espaço Jurídico Journal of Law* (EJJL), vol. 17, n.º 1, pp. 9-28, 2016.

- ARRIGHI, G. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Rio de Janeiro, Contraponto. 1996.
- BASTOS, P. P. Z. Ascensão e crise do Governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. *Revista de Economia Contemporânea*, Curitiba, núm. esp., pp. 1-63, 2017.
- BRASIL. Tesouro Nacional. *Relatório Mensal da Dívida Pública Federal*. 2018. Disponível: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/660409/Apresenta%EF%BF%BD%EF%BF%BD%o-R-MD.pdf/aec21d38-efec-4b75-9a15-6313bf8aa708>>. Acesso em: 10 mai. 2018.
- BRETTAS, T. A disputa pelo fundo público no contexto de financeirização. *Anais... Marx e o Marxismo 2011: teoria e prática*. Niterói, 28 a 1.º de dezembro, 2011.
- COSTA, F. N. & DEOS, S. S. Reflexões sobre o financiamento na economia brasileira. Texto para Discussão. *IE/UNICAMP*, n.º 109, ABR. 2002.
- DARDOT, P. & LAVAL, C. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. Trad. Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.
- FATTORELLI, M. L. A dívida pública é um mega esquema de corrupção institucionalizado. *Carta Capital*, publicada em 9 de Junho de 2015. Disponível em <<https://www.cartacapital.com.br/economia/201ca-divida-publica-e-um-mega-esquema-de-corrupcao-institucionalizado201d-9552.html>>. Acesso em: 10 fev. 2018.
- FILGUEIRAS, L. et al. Modelo liberal-periférico e bloco de poder: política e dinâmica macroeconômica nos governos Lula. In: *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, pp. 35-69, 2010.
- FILGUEIRAS, L. Notas para a análise de conjuntura. In: PINTO, E. C; FILGUEIRAS, L. & GONÇALVES, R. Governo Dilma, PT, esquerda e *impeachment*: três interpretações da conjuntura econômica e política. Texto para Discussão. *IE/UNICAMP*, n.º 015, 2015.
- FRIEDMAN, M. *Capitalismo e liberdade*. São Paulo: Nova Cultural, 1988 [1962].
- GARCIA, R. C. PPA: o que não é e o que pode ser. In: *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. IPEA. Artigo especial. Brasília, pp. 431-56, 2012.

- GOBETTI, S. W. *Ajuste fiscal no Brasil: os limites do possível*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para Discussão n.º. 2037. Brasília: IPEA, 2015.
- GOMES, F. G. *Acumulação de capital via dívida pública: contribuição para uma crítica à razão da crise fiscal*. 2007. 237 f. Doutorado em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007.
- GUARDIA, E. R. O processo orçamentário do Governo Federal: considerações sobre o novo arcabouço institucional e a experiência recente. In: MEYER, A. (org.) *Finanças Públicas: ensaios selecionados*. Brasília, IPEA. São Paulo: FUNDAP, 1997.
- HARVEY, D. *A condição pós-moderna. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. Rio de Janeiro: Loyola, 1989.
- KEYNES, J. M. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Nova Cultural (série Os Economistas), 1985 [1936].
- LOPREATO, F. L. C. *Aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma*. Texto para discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), n.º 2039, fev. 2015.
- MENEZES, J. S. S. A vinculação constitucional de recursos para a educação: os (des)caminhos do ordenamento constitucional. *Revista HISTEDBR (on-line)*, Campinas, n.º 30, pp. 49-163, 2008.
- MINSKY, H. P. *Stabilizing an unstable economy*. McGraw-Hill, USA, 2008 [1986].
- MORAIS, L. & SAAD-FILHO, A. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. *Revista de Economia Política*, vol. 31, n.º 4, pp. 507-27, 2011.
- MOTTA, A. R.; MACIEL, P. J. & PIRES, V. A. *Qualidade do gasto público: revisitando o conceito em busca de uma abordagem polissêmica articulada*. Texto para Discussão n.º 18. Brasília: ESAF, 2017.
- OCDE. Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento. *Relatórios Econômicos OCDE: Brasil*. 2018.
- O'CONNOR, J. *USA: a crise do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- OLIVEIRA, F. A. *Economia e política das finanças públicas no Brasil: uma guia de leitura*. São Paulo: Hucitec, 2010.
- PINTO, E. C. Dilma: de “coração valente” à “presidenta acuada”. Notas para a análise de conjuntura. In: PINTO, E. C.; FILGUEIRAS, L. & GONÇALVES, R. *Governo Dilma, PT, esquerda e impeachment: três*

- interpretações da conjuntura econômica e política. Texto para Discussão. IE/UNICAMP, n.º 15, 2015.
- SAMUELSON, P. A. *Fundamentos da Análise Econômica*. Editora Nova Cultural, São Paulo, 1997 [1947].
- SANTOS, R. S. *Keynes e a proposta de administração política para o capitalismo: uma crítica aos pressupostos da externalidade do Estado e da crise fiscal*. São Paulo: Hucitec, 2010.
- SANTOS, R. S. et al. Esgotamento do padrão de financiamento e crise fiscal do Estado brasileiro. *Relatório de Pesquisa*. CNPq, 2001.
- SANTOS, R. S. et al. Reestruturação produtiva do Estado brasileiro na perspectiva do projeto neoliberal. *Revista de Administração Pública*, vol. 1, n.º 38, pp. 7-32, 2004.
- SANTOS, R. S. et al. A crise, o Estado e os equívocos da administração política do capitalismo contemporâneo. *Cad. EBAPE.BR*, vol. 14, n.º 4, pp. 1011-34, 2016.
- SANTOS, R. S. et al. Administração política e políticas públicas: em busca de uma nova abordagem teórica-metodológica para a (re)interpretação das relações sociais de produção, circulação e distribuição. *Cad. EBAPE.BR*, vol. 15, n.º 4, pp. 939-59, 2017.
- SANTOS, R. S. & GOMES, F. G. *Outro modo de interpretar o Brasil: ensaios de administração política*. São Paulo, Hucitec, 2017.