

AUSTERIDADE COMO POLÍTICA DE FINANÇAS PÚBLICAS NO BRASIL: IMPLEMENTAÇÃO E AJUSTES

LA AUSTERIDAD COMO POLÍTICA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN BRASIL: IMPLEMENTACIÓN Y AJUSTES

AUSTERITY AS A PUBLIC FINANCE POLICY IN BRAZIL: IMPLEMENTATION AND ADJUSTMENTS

Brenda Shaély Ferreira Gonçalves *
brenda.goncalves@ifam.edu.br

Roberta Dalvo Pereira da Conceição**
rdalvo@gmail.com

* Instituto Federal de Educação do Amazonas, IFAM, Brasil

**Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, PPGE, Brasil

Resumo

Este artigo busca analisar os aspectos envolvidos na implementação da mais rigorosa política de austeridade no Brasil, instituída através da Emenda à Constituição Federal nº95 (EC95), bem como os ajustes que nos últimos anos têm afetado essa política. Recentemente, o chamado “teto de gastos” consagrado na EC95 para durar duas décadas voltou a ser alvo de discussões após sofrer alguns ajustes. Para essa análise, realiza-se uma revisão de literaturas com vistas a identificar as discussões e ajustes legislativos pós-implementação dessa política austera no Brasil. Os resultados indicam que um orçamento público com gastos limitados a um valor pregressão não supre o crescimento das necessidades da população, e por isso o governo brasileiro tem se valido de ajustes constitucionais para evitar o próprio teto de gastos e atender as crescentes demandas sociais. A quantidade razoável de ajustes num curto espaço de tempo (2019-2021) indica que o governo brasileiro ao mesmo tempo em que defende uma política de austeridade, desvia-se dela.

PALAVRAS CHAVE: Políticas Públicas. Orçamento Público. Novo Regime Fiscal. Teto de Gastos. Austeridade.

Resumen

Este artículo busca analizar los aspectos involucrados en la implementación de la política de austeridad más rigurosa en Brasil, establecida a través de la Enmienda a la Constitución Federal 95 (EC95), así como los ajustes que han afectado esa política en los últimos años. Recientemente, el llamado “techo de gasto” consagrado en la EC95 con una vigencia de dos décadas ha vuelto a ser tema de discusión luego de sufrir algunos ajustes. Para este análisis, se realiza una revisión de la literatura con el fin de identificar las discusiones posteriores a la implementación y los ajustes legislativos de esta política austera en Brasil. Los resultados indican que un presupuesto público con gasto limitado a un monto anterior no satisface las crecientes necesidades de la población, por lo que el gobierno brasileño ha hecho uso de ajustes constitucionales para evitar su propio techo de gasto y atender las crecientes demandas sociales. La cantidad razonable de ajustes en un corto período de tiempo (2019-2021) indica que el gobierno brasileño, si bien aboga por una política de austeridad, se desvía de ella.

PALABRAS CLAVE: Políticas Públicas. Presupuesto Público. Nuevo Régimen Tributario. Techo De

Gastos. Austeridad.

Abstract

This article seeks to analyze the aspects involved in the implementation of the most rigorous austerity policy in Brazil, instituted through the Amendment to the Federal Constitution 95 (EC95), as well as the adjustments that have affected this policy in recent years. Recently, the so-called “spending ceiling” enshrined in the EC95 to last two decades has been the subject of discussions again after undergoing some adjustments. For this analysis, a literature review is carried out in order to identify the discussions and legislative adjustments after the implementation of this austere policy in Brazil. The results indicate that a public budget with spending limited to a previous amount does not meet the growing needs of the population, and therefore the Brazilian government has made use of constitutional adjustments to avoid its own spending ceiling and meet growing social demands. The reasonable number of adjustments in a short period of time (2019-2021) indicates that the Brazilian government, while defending an austerity policy, deviates from it.

KEYWORDS: Public Policies. Public Budget. New Tax Regime. Expense Ceiling. Austerity.

1. Introdução

Grande parte das decisões governamentais no Brasil consideram diretrizes prévias que foram transformadas em Políticas Públicas. Embora o papel do setor público seja diferente conforme as formas de governo e características político-sociais de cada país, os apontamentos clássicos de Musgrave (1959) sobre finanças públicas demonstram que, de modo geral, as políticas públicas são fundamentais para conduzir, corrigir e suplementar os mecanismos de mercados nas mais diversas economias.

Mas as questões de mercado não são a única motivação para que os governos atuem na economia. Musgrave (1959) foi um dos precursores em avaliar a maneira como um governo interfere na economia, segundo sua percepção, essa interferência ocorre através da tributação e das despesas, mas com três funções: a) função alocativa: referente à forma como o uso dos recursos está dividido entre público e privado, quais os bens públicos ofertados e em quais setores; b) função distributiva: a interferência do governo na renda e na riqueza dos indivíduos para assegurar que essa distribuição chegue ao que a sociedade entenda como justa; e c) função estabilizadora: como usar o orçamento para assegurar um nível apropriado de emprego, estabilidade dos preços e crescimento econômico.

Na intenção de alcançar um mínimo de estabilidade na alocação e distribuição dos recursos disponíveis, no Brasil, é comum que governantes se organizem através da formulação de Políticas Públicas. E neste artigo, de forma mais específica, serão abordados alguns aspectos que envolvem a política pública de austeridade brasileira.

2. Fundamentação Teórica

2.1. O Fator Orçamentário nas Políticas Públicas

Segundo Bucci (2006) política pública é o planejamento de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados — processo eleitoral, processo de

planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo — que visa coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Essa percepção mais racional das ações públicas foi impulsionada pelo período da Guerra Fria (1947), quando os governos passaram a aplicar métodos científicos como ferramentas para decisões relacionadas a problemas públicos (SOUZA, 2006).

Secchi (2010) considera que o termo política pública trata do conteúdo concreto e simbólico de decisões políticas e do processo de construção e atuação dessas decisões, ou seja, o que ocorre entre a decisão e a ação dos governantes. Inclusive, Faria (2003) ao reaver as primícias do tema políticas públicas no âmbito das Ciências Políticas, também as considera como sendo o fruto de tomadas de decisões.

De acordo com Souza (2006), nos governos democráticos a formulação de políticas públicas constitui-se num estágio em que os governantes traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que proporcionarão benefícios ou mudanças na sociedade. No Brasil, todas as intervenções e funções do Estado na economia envolvem gastos por parte do governo, que, sobretudo, é um dos grandes arrecadadores de receitas devido a sua competência em tributar. Nesse sentido, Santa Helena (2009) afirma que as políticas públicas adotadas pelo Estado Brasileiro sofrem diretamente o impacto do fator orçamentário-financeiro como pressuposto para sua formulação e implementação.

Em linhas gerais, o planejamento orçamentário brasileiro tem fundamento no art. 165 da Constituição Federal da República (1988), e consiste na programação e realização das despesas de modo a considerar a disponibilidade financeira dos recursos para liquidá-las, bem como na observância das exigências legais (MENDES, 2020).

Percebe-se que há uma relação evidente entre política pública e disponibilidade orçamentária, pois as políticas públicas se materializam na forma de gastos públicos, esses gastos são financiados pelas receitas públicas, e ambos são planejados e reconhecidos no orçamento público. Ocorre que as crises econômicas e políticas que afetaram e que ainda afetam o Brasil, impactam diretamente o orçamento público e conseqüentemente, as políticas públicas, pois elas são elaboradas e executadas conforme planejado nesse orçamento.

Crises costumam prejudicar a economia de um país e causam inconstância na arrecadação de recursos (receitas públicas) por parte dos entes governamentais. A intensificação da instabilidade orçamentária resultante das crises preocupa os gestores públicos que precisam atender a normas fiscais e manter o equilíbrio das finanças públicas, visto que, um cenário de déficit orçamentário pode afetar a boa execução das políticas públicas planejadas.

Nesse sentido, considerando que o desequilíbrio das finanças públicas, além de ser um tópico relevante e que requer providências, também pode desaguar em um problema que afeta a execução de diversas políticas públicas, ele por si só, carece de uma política pública inerente.

No Brasil, a publicação de uma lei que regula normas para o equilíbrio das finanças públicas e a responsabilidade na gestão fiscal, ocorreu nos anos 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000. Com esta lei, o governo instituiu prerrogativas diretamente voltadas para o equilíbrio financeiro, como exemplo, pode-se mencionar o art. 9º, que estabelece a estagnação de despesas caso se perceba que a arrecadação das receitas não cumpriu as metas pré-estabelecidas ao final de um bimestre.

Assim sendo, o governo brasileiro passou a utilizar instrumentos legais, como decretos¹, para estabelecer o contingenciamento de despesas e manter o equilíbrio das contas públicas. De acordo com Galhardo (2008) a ideia do mecanismo de contingenciamento é limitar a execução das despesas públicas, no curso do exercício financeiro, em montantes inferiores aos autorizados no orçamento, buscando a compatibilização com o fluxo de caixa, de tal forma que a execução dos gastos não supere os valores arrecadados, sob a justificativa de garantir o cumprimento das metas fiscais previamente estabelecidas.

Ocorre que além de se utilizar dos decretos de contingenciamento de despesas, o governo brasileiro também adotou medidas que superam uma “simples” estagnação momentânea de gastos. A principal delas foi a edição da Emenda Constitucional nº 95 (EC95), que instituiu uma severa limitação de gastos públicos por um período de vinte anos, visando alinhar as finanças públicas em prol de acelerar o crescimento econômico, o chamado o “novo regime fiscal”. Tal medida faz alusão a uma política pública denominada mundialmente como Política de Austeridade.

2.2. O Novo Regime Fiscal Brasileiro Como Política Pública De Austeridade

Após a conhecida crise financeira que afetou diversos países em 2008, inclusive o Brasil, muitos governos se dispuseram a reduzir gastos com serviços públicos. Nesse período, a temática da austeridade ganhou mais visibilidade, na Inglaterra, o primeiro ministro da época, David Cameron, declarou que o país estava na “Era da Austeridade”, a partir daí diversos debates econômicos entre os críticos e os defensores da medida foram iniciados (ROSSI; DEWECK *et al*, 2019).

Hugh-Jones (2014) ao analisar a questão da austeridade diante da crise de 2008 nos Estados Unidos, afirmou que na medida em que os empréstimos do governo aumentavam, uma era de déficit e restrições orçamentárias se aproximava. Com o agravamento da crise na Europa, e a determinação de políticas de austeridade em países com menor potencial econômico na União Europeia, surgiram os movimentos anti-austeridade e aumentaram os debates acadêmicos em torno da temática austera, como observamos nos estudos de Blyth (2013); Schui (2014); Rao (2015); Skidelsky e Fraccaroli (2017) e Cammaerts (2018).

No que se refere à concepção teórica da austeridade, Blyth (2017) considera que o nascimento da ideia faz alusão à percepção do Estado como um problema, ideia presente nas teorias econômicas liberais. O referido autor afirma que a austeridade é:

Uma forma de deflação voluntária em que a economia se ajusta através da redução de salários, preços e despesa pública para restabelecer a competitividade, que (supostamente) se consegue melhor cortando o orçamento do Estado, as dívidas e os déficits. Fazê-lo, acham os seus defensores, inspirará a “confiança empresarial” uma vez que o governo não estará “esvaziando” o mercado de investimento ao sugar todo o capital disponível através da emissão de dívida, nem aumentando a já “demasiada grande” dívida da nação (BLYTH, 2017, p.22).

No Brasil, a Emenda Constitucional nº 95 (EC95) ficou conhecida como o instrumento legal que aprofundou, de forma mais severa, uma política de austeridade. Tal emenda foi instituída no ano de 2016, período crítico em que o país sentia os efeitos da crise econômica, juntamente com uma crise política, que inclusive, resultou no impeachment da então Presidente da República (HENRIQUE,

¹“Os decretos são atos que provêm da manifestação de vontade privativa dos Chefes do Executivo, o que os torna resultantes de competência administrativa específica. A Constituição Federal do Brasil alude a eles no art. 84, IV, como forma pela qual o Presidente da República dá curso à fiel execução das leis”. (CARVALHO FILHO, p.136, 2015)

2018). A EC95 dispõe um teto de gasto para as despesas primárias² do governo federal, sem considerar limites para as despesas financeiras deste ente. Chamada de “Novo Regime Fiscal” na EC95 (2016), a política de austeridade estabelece que as despesas primárias do governo federal brasileiro ficam limitadas, no interstício de 2017 a 2036, ao valor das despesas primárias pagas no exercício de 2016 (aproximadamente R\$ 1,3 trilhão). Tal valor é o limite fixo para gastos nesse período de duas décadas, sendo apenas corrigido anualmente pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA (BRASIL, 2016).

Segundo Rossi e Deweck *et al.* (2019) o Novo Regime Fiscal brasileiro implica congelamento real das despesas do Governo Federal, ocasionando a redução do gasto público em relação ao PIB e ao número de habitantes por causa do crescimento da economia e da própria população ao longo dos anos. Em outros termos: os gastos públicos estagnados não seguem o crescimento da renda e da população.

Quando o governo reduz os seus gastos, diversos setores da economia, cuja renda advém desses gastos, passam a receber menos, porque pela lógica contábil, que nesse caso é até intuitiva, tem-se que o gasto público é renda para o setor privado. Sendo assim, a despesa pública é receita do setor privado, assim como a dívida pública é ativo privado e o déficit público é superávit para o setor privado. Se em uma crise o governo buscar superávits, estes se darão às custas dos déficits do setor privado, o que além de aparentar não ser a melhor alternativa para estabilizar a economia, pode resultar no chamado ajuste fiscal autodestrutivo (ROSSI; DEWECK *et al.*, 2019).

Por outro lado, defensores acreditam que essa medida acarreta benefícios macroeconômicos, pois é positiva aos olhos do mercado privado e internacional, e por isso poderá recuperar a confiança dos agentes econômicos no país (HENRIQUE, 2018).

Estudos como os de Blyth (2013), Schui (2014) e Cammaerts (2018) mostram que os apoiadores das políticas austeras sustentam o argumento que, diante de uma crise econômica que aumente a dívida pública, o governo deve proceder com ajustes fiscais, preferindo cortar gastos ao invés de aumentar impostos. Nessa lógica, os cortes e ajustes fiscais proporcionariam o crescimento econômico por aumentar a confiança dos agentes na economia, o estado teria um aumento de investimentos e isso consequentemente influenciaria no consumo e na obtenção de capitais externos. Ou seja, para os defensores, a austeridade além de facilitar o equilíbrio das finanças públicas, possibilita o crescimento econômico.

Para analisar como foi consolidada essa política de austeridade no Brasil é uma possibilidade considerar os componentes comuns às estruturas de políticas públicas identificados por Howlett (1995), que são: a) os atores participantes, b) as instituições envolvidas e c) as ideias veiculadas pelas instituições. Através desses componentes, é possível avaliar os principais elementos que influenciam o padrão comportamental das organizações que conduzem às mudanças políticas (HOWLETT *et al.*, 1995).

Um primeiro ponto a se observar quanto aos atores e instituições envolvidos, é que o Novo Regime Fiscal brasileiro pode ser enquadrado em um dos modelos de agenda³ de políticas públicas de Cobb (1976): o modelo de iniciação interna. Nesse modelo classificam-se as agendas de políticas cujo

²Despesas primárias são todas as despesas de custeio previstas no orçamento público, envolvem os gastos para manter os serviços públicos oferecidos à população, não levando em consideração o pagamento de juros e encargos da dívida pública (MCASP, 2021).

³Segundo Ana Viana (1996) agenda de políticas públicas pode ser definida como o espaço de constituição da lista de problemas ou assuntos que chamam a atenção do governo e dos cidadãos.

objeto da deliberação é restrito a grupos ou órgãos especializados e com algum conhecimento ou interesse no tema (HOWLETT, 1995).

Pode-se considerar que o Novo Regime Fiscal Brasileiro foi uma pauta de interesse interno do governo, pois tanto em estudos (Maciel, 2007; Gobetti et al.,2010; Henrique,2018; Rossi, et al.,2019), quanto nas notícias relacionadas à EC95 nos grandes veículos de comunicação, nota-se que as decisões a respeito da implementação da política de austeridade no Brasil ocorreram primeiramente em âmbito político interno, ou seja, partiram exclusivamente da cúpula governamental, sem considerar, por exemplo, a opinião do público. A política pública austera foi antes de tudo alçada ao status da agenda formal⁴, isto é, uma bandeira defendida tão somente pelo governo (regime autoritário) para somente após tentar alcançar a agenda pública (HENRIQUE, 2018).

Se a formulação da agenda da política de austeridade nos permite algumas percepções a respeito dos atores e instituições envolvidas, as ideias que são veiculadas a respeito dessa política, assim como propõe Howlett (1995), também podem representar ferramentas para análises.

No que tange as ideias veiculadas pelos atores e instituições envolvidas na formulação da política de austeridade no Brasil, no texto anexo à EC95, de autoria do Ministério da Fazenda, tem-se a seguinte justificativa para adoção dessa política:

Faz-se necessária mudança de rumos nas contas públicas, para que o País consiga, com a maior brevidade possível, **restabelecer a confiança na sustentabilidade dos gastos e da dívida pública**. É importante destacar que, dado o quadro de agudo desequilíbrio fiscal que se desenvolveu nos últimos anos, esse instrumento **é essencial para recolocar a economia em trajetória de crescimento, com geração de renda e empregos**.

[..]

Note-se que, entre as consequências desse **desarranjo fiscal, destacam-se os elevados prêmios de risco, a perda de confiança dos agentes econômicos** e as altas taxas de juros, que, por sua vez, deprimem os investimentos e comprometem a capacidade de crescimento e geração de empregos da economia. Dessa forma, ações para dar sustentabilidade às despesas públicas não são um fim em si mesmas, mas **o único caminho para a recuperação da confiança**, que se traduzirá na volta do crescimento.(EMI 00083/2016 MF MPDG).

No texto de apresentação da EC95, fica evidente, conforme destacado, que os atores e instituições envolvidas, denotam a ideia de que a política de austeridade no Brasil: 1) é uma que medida pode restabelecer a confiança na sustentabilidade dos gastos públicos; 2) por meio dela o país pode voltar a ter crescimento e 3) ela é a única maneira de o Estado recuperar a confiança dos agentes econômicos externos e desenvolver a economia.

Nesse ponto, vale considerar o que afirma Henrique (2018), ao apontar que medidas macroeconômicas de “arrocho fiscal” com vistas a recuperar a confiança dos agentes econômicos reproduz o receituário da política econômica neoliberal. Bastos (2017) também afirma que essa visão de uma política de austeridade como a única saída para o governo recuperar a estabilidade das finanças e a confiança do mercado, vai ao encontro das teorias neoliberais, pois, no discurso neoliberal, a austeridade é utilizada para justificar a moderação na oferta de bens e serviços públicos.

⁴De acordo com Roger Cobb (1976) a Agenda de Políticas pode ser dividida em dois modelos: Agenda Pública e Agenda Formal. A primeira consiste em questões que conquistam um nível destacado de interesse e visibilidade do público. A segunda (formal) compõe-se de uma lista de itens que os tomadores de decisão têm formalmente aceito como relevantes e dignos de consideração.

Nessa mesma linha, Brown (2019) afirma que o neoliberalismo consiste em um conjunto de políticas que privatizam a propriedade e os serviços públicos, reduzem radicalmente o Estado social, amordaçam o trabalho, desregulam o capital e produzem um clima de impostos e tarifas amigáveis apenas para investidores estrangeiros.

Um artigo de Medeiros (2016) mostra que para propor a EC95, os deputados do congresso brasileiro apresentaram alguns dados positivos da implementação de políticas de austeridade em países como Dinamarca, Holanda, Finlândia, Suécia e outros da União Europeia que também estipularam limites de gastos. Entretanto, existem particularidades com relação ao teto de gastos aprovado pelo Brasil que o torna singular. Medeiros (2016) também ressalta que o Brasil não repete o regime adotado por nenhuma outra nação, apresentando como principais diferenças o longo prazo (20 anos), a correção do teto de gastos apenas pela inflação e a inclusão da política austera no Texto Constitucional.

A política de austeridade do Brasil, inclusive, se mostrou tão dissonante dos padrões adotados em outros governos que Sims (2016), num jornal econômico de *Washington*, ao citar a EC95 designou-a, em certo tom anedótico, como a “mãe de todos os planos de austeridade”. Na verdade, comparando a política austera implementada no Brasil com a política dos países anteriormente citados, é possível identificar que nesses países os limites para restrição de gastos variam entre três e quatro anos, e que muitas medidas austeras por eles aplicadas não consideravam despesas com benefícios sociais específicos quando estes eram amparados pelo crescimento de receitas, e, além disso, esses países têm as políticas de austeridade geridas por leis infraconstitucionais ou até mesmo acordos políticos, de modo a possibilitar alterações, ao contrário do Brasil, que consagrou a austeridade como uma política rigorosa ao incorporá-la ao texto constitucional (MEDEIROS, 2016).

3. Metodologia

Em busca de analisar como questões orçamentário-financeiras carecem de uma política pública específica, e como o governo brasileiro tem lidado com o teto de gastos advindo da implementação de uma severa política de austeridade no país em 2016, foi realizada uma revisão de literatura na intenção de identificar as discussões teóricas e as eventuais mudanças relacionadas à política austera do Brasil. De acordo com Cardoso et al (2010) fazer a revisão de literatura é essencial para localizar, analisar e sintetizar as teorias e ideias que cercam o assunto estudado, e para elaborar uma revisão de literatura é recomendável a adoção de uma pesquisa bibliográfica baseada na análise das literaturas existentes.

Este artigo considerou uma análise bibliográfica pormenorizada, com leitura e avaliação de artigos publicados, além de informações disponíveis em plataformas e sites oficiais do governo brasileiro. Os artigos foram pesquisados nas bases de dados Scopus, Science Direct e Scielo, por meio de três grupos de palavras-chave, a saber: (1) "teto de gastos"; (2) "Novo Regime Fiscal" e (3) "austeridade" "Brasil". Inicialmente encontrou-se 64 (sessenta e quatro) artigos nas três bases, mas após a leitura dos respectivos resumos foi verificado que alguns não se relacionam ao objeto deste estudo, uma vez que, não abordam a política de austeridade nos aspectos relacionados à sua formação, implementação ou seus ajustes posteriores, restando assim 32 (trinta e dois) artigos. Não obstante, após essa triagem, foram analisados os títulos remanescentes das três bases e verificou-se que onze artigos encontrados na base Scopus também constam na base Scielo.

Assim, considerando as exclusões por desconexão com o tema e as duplicidades restam para contribuição no desenvolvimento do trabalho 21 (vinte e um) artigos alusivos ao tema. Para demonstrar o detalhamento desse quantitativo, apresenta-se a tabela I.

Tabela 1- Levantamento dos artigos relacionados à política de austeridade

Palavras Chave	Artigos Relacionados ao Tema			Em duplicidade	Elegíveis
	Scopus	ScienceDirect	Scielo		
"Teto de Gastos"	1	0	3	-1	3
"Novo Regime Fiscal"	6	0	5	-4	7
"Austeridade" "Brasil"	6	0	11	-6	11
Total	13	0	19	-11	21

Fonte: Elaborado pelas autoras

De modo geral, os artigos selecionados nas bases tratam de aspectos relacionados à implementação da política de austeridade no Brasil, à forma como ela recebeu status constitucional, quais os atores envolvidos na sua institucionalização e como ela pode impactar, de maneira não positiva, outras políticas sociais, especialmente relacionadas à saúde e educação públicas.

Como os artigos encontrados não dão ênfase aos ajustes, adequações ou alterações na política austera e nem aos desdobramentos da fase pós-implementação dela, para identificá-los, recorreu-se a informações disponibilizadas em renomados veículos de comunicação jornalística e em *sites* e portais oficiais do governo, como o Portal de Legislações do Congresso Nacional Brasileiro que contém, dentre outras normas, todas as emendas à constituição listadas por número e ordem de publicação. Com base nas informações e literaturas encontradas faz-se a análise a seguir.

4. Resultados e discussão dos dados

Embora a política de austeridade busque por meio de tratados fiscais e limitação de gastos equilibrar a economia, nota-se que a adoção de medidas austeras decorre em prejuízos à população, uma vez que geralmente afetam o fornecimento de bens e serviços públicos. Do total de artigos analisados, 62% (treze), por exemplo, apresentam estudos sobre como a política de austeridade tem efeitos desfavoráveis para a oferta de serviços públicos no Brasil, principalmente de saúde e educação. Rossi et al. (2016), Sousa et al. (2018) e Carvalho et al. (2018) convergem ao afirmar que os debates econômicos sugerem erroneamente as medidas de austeridade como o único caminho que leva ao equilíbrio fiscal e que o teto dos gastos aplicado aos recursos disponíveis para saúde impede a expansão dos serviços de atendimento à população.

Nessa a linha, Pinto (2016), Romã (2018), Rossi et al. (2019) e Machado et al. (2019) acrescentam que serviços públicos de saúde e de educação são instrumentos indispensáveis ao Estado que pretende promover o desenvolvimento, e que o teto de gastos aplicado ao custeio da saúde e educação levará a sociedade brasileira a experimentar, em pouco tempo, a lenta conversão dos pisos constitucionais que amparam esses direitos fundamentais, em volumes cada vez mais significativos de demandas judiciais relacionadas a cobrança desses serviços.

Por meio das literaturas, nota-se também que discursos favoráveis à política austera apresentam alguns argumentos padrões como: se o orçamento sofre cortes, setores ineficientes podem imitar os mais eficientes. Mas, Rossi e Dweck (2016) ao analisarem as questões da austeridade no Brasil afirmam que o

país pode entrar em um círculo vicioso de austeridade, já que cortes públicos tendem a reduzir o crescimento e provocam novas ondas de queda de arrecadação que irão exigir maior redução das despesas por parte da política econômica. Os mesmos autores acreditam que o teto de gastos que o Novo Regime Fiscal impõe, não é um plano de estabilização fiscal, mas um projeto de redução do tamanho do Estado.

Não cabe aqui identificar se há, ou não, interesses escusos, mas sim analisar como o governo brasileiro tem conduzido a política de austeridade à qual estão submetidos os seus gastos. Desde que o teto de gastos da EC95 entrou em vigor no ano de 2017, questões que envolvem a política de austeridade eventualmente voltam a serem discutidas por conta de ajustes normativos.

No segundo semestre de 2019, por exemplo, foi promulgada a Emenda Constitucional da Cessão Onerosa (EC102). De acordo com a Agência do Senado Brasileiro (2019), a EC102 tem o objetivo excluir do teto de gastos o dinheiro que o governo federal repassa a estados, distrito federal e municípios por conta da exploração de petróleo pela empresa Estatal Petrobrás. Em suma, a operação busca prever a ampliação de receitas advindas dos leilões de petróleo, mas com um aumento de despesas para indenizar a exploradora (Petrobrás). Ajuste que segundo o pesquisador do Instituto Brasileiro de Economia, Manoel Pires (2020), configura a primeira modificação formal do teto de gastos para comportar despesas acima do limite. Afirmação compartilhada em importantes veículos de comunicação jornalísticos.

Em 2020, devido a pandemia mundial do Covid-19, o Congresso Nacional Brasileiro promulgou a Emenda Constitucional n° 106/2020 (EC106), instituindo o chamado “Orçamento de Guerra”. Esse orçamento configura um regime fiscal exclusivo (separado) para as despesas com a pandemia e outras decorrentes dela, de modo que os gastos do governo relacionados ao enfrentamento da pandemia não precisam atender a todas as regras do orçamento público regular. Segundo a Agência do Senado (2020), a EC106 facilita os gastos do governo federal no combate à pandemia de Covid-19 — pois separa os gastos com a pandemia do orçamento geral da União.

Pouco tempo depois, em março de 2021, o governo conseguiu aprovar uma nova exceção, a Emenda Constitucional n° 109/2021 (EC109), que suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19. O auxílio emergencial foi um benefício social criado para garantir uma renda mínima aos brasileiros em situação mais vulnerável durante a pandemia do Covid-19.

Esse auxílio teve sua concessão no ano de 2020, mas como a pandemia continuava a afetar o índice de desemprego, o governo recorreu a mais uma Emenda Constitucional (EC109) para continuar pagando o auxílio emergencial em 2021 sem precisar cumprir algumas regras fiscais como o teto de gastos. Nesse caso, as críticas giram em torno do fato de a pandemia já ser considerada um evento previsível em 2021, e em regra, não caberiam regulamentações extraordinárias, pois seus gastos deveriam ter uma previsão orçamentária comum que estaria sujeita ao teto de gastos (PIRES, 2020).

Recentemente, novamente o governo federal brasileiro viu o furo do teto de gastos como a única estratégia possível para lançar um novo programa de benefícios sociais. No último trimestre de 2021, o governo apresentou uma nova Proposta de Emenda à Constituição (PEC), chamada de PEC dos Precatórios. A PEC, que de acordo com a Agência do Senado (2021), foi aprovada pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal com algumas ressalvas e divergências, visa reduzir o pagamento de precatórios⁵ pelo governo federal, de modo a sobrar recursos para que o governo promova a alteração de

⁵Precatórios são requisições de pagamento contra a Fazenda Pública decorrentes de decisões judiciais transitadas em julgado (MCASP, 9ª edição, 2021).

um antigo programa social de distribuição de renda do país (Bolsa Família) e lance um novo programa com base em outros critérios de concessão e duração (Auxílio Brasil).

A nova manobra tem chamado atenção do mercado e ganhado destaque nos grandes veículos de comunicação do país com as seguintes notícias:

Quadro I - Notícias relacionadas ao teto de gastos

Data	Notícia	Fonte
20/10/2021	Com furo do teto de gastos, crescimento do PIB em 2022 pode cair a zero, calcula Rio Bravo	Revista Istoé: https://www.istoedinheiro.com.br/com-furo-do-teto/
21/10/2021	Furo no teto está precificado, problema é exceção virar regra, avaliam analistas	CNN Brasil: https://www.cnnbrasil.com.br/business/furo-no-teto-esta-precificado-problema-e-excecao- virar-regra-avaliam-analistas/
21/10/2021	Comissão da Câmara aprova PEC que eleva gasto em R\$ 83 bi e fura teto	Uol Economia: https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/10/21/comissao-da-camara-aprova-pec-que-permite-furar-teto-de-gastos.htm
22/10/2021	Furo no teto de gastos provoca debandada no Ministério da Economia	Jornal Correio Braziliense: https://www.correiobraziliense.com.br/economia/2021/10/4957238-furo-no-teto-de-gastos-provoca-debandada-no-ministerio-da-economia.html
22/10/2021	Detesto furar teto', diz Ministro da Economia após governo mudar regra e furar teto	Uol Economia: https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/10/22/guedes-teto-e-um-simbolo-do-compromisso-com-as-proximas-geracoes.htm
24/10/2021	PEC dos Precatórios não seria 1º furo no teto de gastos; veja outros casos	Uol Economia: https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/11/24/teto-de-gastos-pec-furos-mudancas-orcamento.htm
02/11/2021	Furo do teto de gastos danifica para sempre a credibilidade	Jornal Folha de São Paulo: https://www1.folha.uol.com.br/colunas/por-que-economes-em-bom-portugues/2021/11/furo-do-teto-dos-gastos-danifica-para-sempre-a-credibilidade.shtml
04/11/2021	Furo no teto tem efeito negativo sobre Bolsa, câmbio e juros	Jornal Folha de São Paulo: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/11/furo-no-teto-tem-efeito-negativo-sobre-bolsa-cambio-e-juros.shtml
18/11/2021	Reputação em risco: furar o teto pode abalar a credibilidade do Brasil?	Revista Exame: https://exame.com/revista-exame/reputacaoemrisco/
19/11/2021	Furo do teto de gastos: por que o mercado reage mal a este tema?	Revista Financeira FDR: https://fdr.com.br/2021/11/19/furo-do-teto-de-gastos-por-que-o-mercado-reage-mal-a-este-tema/

Fonte: Elaborado pelas autoras

Mesmo com uma repercussão negativa, a PEC dos precatórios seguiu e deu origem a duas emendas à Constituição Federal, as emendas nº 113 (EC113) e 114 (EC114) de 2021, novamente, se observa o governo brasileiro esquivando-se da própria política de austeridade.

5. Considerações Finais

Para Mark Blyth (2013) a austeridade é uma ideia sedutora em razão da simplicidade com a qual a mesma é propagada: não se pode resolver o problema da dívida aumentando ainda mais as dívidas. Contudo, o autor também afirma que a austeridade pode ser perigosa quando não são consideradas as particularidades de cada país.

Em diversas circunstâncias, como as citadas na seção anterior, fica evidente que nos moldes da política de austeridade estabelecida no Brasil, não foram consideradas questões importantes para que a própria política tivesse sucesso durante o longo período a que foi proposta. A política de austeridade estabeleceu um teto de gastos para durar duas décadas, que só pode ser ajustado anualmente por um índice baseado na inflação. Mas, como gastos estagnados não seguem o crescimento das necessidades da população e nem as mudanças econômicas, o governo tem se valido de outras manobras constitucionais para atender as demandas sociais a despeito desse teto.

O fato de contornar a própria política de austeridade através de diversos ajustes normativos demonstra que, diferentemente dos casos de outros países, o teto de gastos estabelecido no Brasil foi uma medida apressada, e que apesar do longo prazo, considerou apenas o momento econômico presente. Mesmo nos casos excepcionais, como os oriundos da pandemia do Covid-19, embora a situação seja fora do comum para todos os países afetados, não se pode ignorar que o regime fiscal extra (orçamento de guerra) foi um ajuste constitucional porque precisava contornar o teto de gastos que também é constitucionalizado (EC95), ou seja, no modelo da política de austeridade do Brasil não há possibilidades de adequação para situações atípicas que eventualmente podem ocorrer.

Além disso, o *status* constitucional da política de austeridade apresenta um risco de desvalorização da ordem constitucional e política, pois questões orçamentárias, que normalmente são debatidas no âmbito político de competência do Poder Executivo, estão sendo, como afirmam Pinto (2016) e Duran (2021), judicializadas.

Em vinte anos, diferentes governantes serão eleitos, e se um presidente eleito não dispuser de apoio no Congresso para novos ajustes constitucionais que o permitam realizar suas políticas, aumentase o risco de enfrentamento e violação da Constituição Federal.

Da mesma forma que Blyth (2013), alguns estudiosos da temática austera como Schui (2014), Rao (2015) e Cammaerts (2018), concordam que a austeridade como política pública central de um país envolve escolhas que direta ou indiretamente sacrificam a população, seja porque essa medida ocasionaria ajustes tributários ou porque resulta da diminuição de recursos para oferta de bens e serviços públicos, o que afeta de forma mais expressiva as classes mais vulneráveis. Isso se confirma no contexto brasileiro quando verificamos que as emendas EC113 e EC114 ajustaram recentemente o novo regime fiscal (EC95) a fim de viabilizar recursos para atender as necessidades da população mais vulnerável que têm crescido.

Stiglitz (1999) argumenta que os governantes devem atuar com mais afinco nas áreas onde as falhas de mercados sejam mais acentuadas e onde a intervenção do governo pode fazer uma significativa diferença. A dinâmica da austeridade brasileira vai de frente a esse argumento, pois um teto de gastos que se limita ao orçamento do ano de 2016, sendo apenas corrigido com índices de inflação, claramente não comporta situações distintas às de 2016, ainda que positivas. Essa austeridade rígida impede, por exemplo, que em algum momento de crescimento econômico o governo possa aproveitar o *boom* para ampliar bens e serviços públicos insatisfatórios ou escassos, e isso precisa ser considerado porque além da oportunidade, num país desigual como o Brasil sempre haverá necessidade.

Por fim, acredita-se que com tantos ajustes e soluções momentâneas para atender as demandas da sociedade em detrimento do teto de gastos, talvez seja mais fácil o governo brasileiro, juntamente com os representantes do Poder Legislativo, encararem que uma reforma na política de austeridade deveria ser considerada.

Referências

AGENCIA DO SENADO: **Promulgada emenda que exclui repasse do petróleo do teto de gastos da União**. 2019, Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/09/26/promulgada-emenda-que-exclui-repasse-do-petroleo-do-teto-de-gastos-da-uniao>. Acesso em: 15/02/2022.

AGENCIA DO SENADO: **Congresso promulga emenda que institui Orçamento de Guerra**. 2020, Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/05/07/congresso-promulga-emenda-que-institui-orcamento-de-guerra>. Acesso em: 15/02/2022.

AGENCIA DO SENADO: **Senado aprova PEC dos Precatórios, que retorna à Câmara**. 2021, Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/12/02/senado-aprova-pec-dos-precatorios-que-retorna-a-camara>. Acesso em: 18/02/2022.

BASTOS, P. P. Z. O que é a austeridade? E por que os neoliberais a defendem? **Carta Capital**, 8 ago. 2017. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/o-que-e-a-austeridade-e-por-que--os-neoliberais-a-defendem>. Acesso em: 08/02/2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda constitucional nº 95/2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 26/01/2022

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda constitucional nº 102/2019**. Dá nova redação ao art. 20 da Constituição Federal e altera o art. 165 da Constituição Federal e o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc102.htm. Acesso em: 15/02/2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda constitucional nº 106/2020**. Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm. Acesso em: 15/02/2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda constitucional nº 109/2021**. Institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm. Acesso em: 15/02/2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda constitucional nº 113/2021**. Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; e dá outras providências. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc113.htm. Acesso em: 15/02/2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda constitucional nº 114/2021**. Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; e dá outras providências. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc114.htm. Acesso em: 15/02/2022.

- BRASIL. Ministério da Economia. **EMI 00083/2016 MF MPDG**. Brasília, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/expmotiv/emi/2016/83.htm. Acesso em: 26/01/2022.
- BRASIL. Secretaria de Política Econômica. **Evolução dos gastos públicos federais no Brasil: uma análise para o período 2006-15**. Brasília, 2016.
- BROWN, W. **Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no ocidente**. Tradução: Mario A. Marino, Eduardo Altheman C. Santos. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019
- BLYTH, M. **Austerity: The History of a Dangerous Idea**. Oxford University Press, 2013.
- BLYTH, M. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. Tradução: Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.
- BUCCI, M. P. D. **O conceito de política pública em direito**. Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.
- CAMMAERTS, B. **The Circulation of Anti-Austerity Protest**. Londres: PalgraveMacMillan, 2018.
- CARVALHO, D. M.; DUNCAN, B.B.; BARROS, M.B.A.; KATIKIREDDI, S.V.; SOUZA, F.M.S.; SILVA, A.G.; MACHADI, D.B.; BARRETO, M.L. Medidas de austeridade fiscal comprometem metas de controle de doenças não transmissíveis no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, 2018, Volume 23, Páginas 3115 – 3122. <https://doi.org/10.1590/1413-812320182310.25222018>. Acesso em: 22/02/2022.
- CARDOSO, T., ALARCÃO, I., CELORICO, J. **Revisão da literatura e sistematização do conhecimento**. Porto: Porto Editora, 2010.
- CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2014. São Paulo: Atlas, 2015.
- COBB, R.; ROSS, J.K.; ROSS, Marc Howard. Agenda Building as a Comparative Political Process. **The American Political Science Review**, (Mar., 1976).
- DURAN, C.V.; BADIN, M.R.S. **Tristes Tropicalizações: Austeridade Fiscal e Sua Constitucionalização no Brasil**. RDP, Brasília, Volume 18, n. 97, 430-458, jan./fev. 2021.
- FARIA, C.A.P. Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, fev/2003. p. 21-29.
- GALHARDO, J.A.G. **Os reflexos do contingenciamento orçamentário e financeiro da União sobre a gestão dos administradores: um estudo exploratório a partir dos julgamentos do Tribunal de Contas da União dos exercícios de 2001 a 2006**. 2008. 297 fls. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado – FECAP, São Paulo, 2008.
- GOBETTI, S., GOUVÊA, R., SCHETTINI, B. Resultado fiscal estrutural: Um passo para a institucionalização de políticas anticíclicas no Brasil. **Texto para Discussão do Ipea**, n. 1.515, 2010.
- HENRIQUE, A. C. Montagem da Agenda e Formulação da Política Pública: Austeridade Fiscal no Brasil. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, v. 4, n. 1, p. 111-130, maio 2018.
- HOWLETT, M., RAMESH, R. **Studying Public Policy: Policy cycles and Policy Subsystems**. Oxford University Press, 1995.
- HUGH-JONES, D. **Por que as crises vão para o lixo?** Austeridade fiscal e reforma do serviço público. 2014. <https://doi.org/10.1007/s11127-012-0002-5>. Acesso em: 15/02/2022.
- KEYNES, J. **How to Avoid a Slump**. In: MOGGRIDGE, D. World crises and policies in Britain and America. Londres: MacMillan/Cambridge University Press, 1937.
- MACHADO, F.B.; PESCARINI, M.J.; ARAÚJO, L.F.S.C.; BARRETO, M.L. Políticas de austeridade no Brasil podem afetar os desfechos relacionados à violência. **Ciência & Saúde**

Coletiva, 2019, Volume 24 nº 12 Páginas 4385 – 4394. <https://doi.org/10.1590/1413-812320182412.07422019>. Acesso em: 22/02/2022.

MACIEL, P.J. Proposta à regra fiscal brasileira: orientação pelos ciclos econômicos. Em: **Finanças Públicas**. Brasília: Editora da UnB, 2007.

MEDEIROS, E. **Nenhum país adotou teto de gastos como o da PEC 241**. Pública Agência de Jornalismo Investigativo, 2016. Disponível em: <https://apublica.org/checagem/2016/10/truco-nenhum-pais-adotou-teto-de-gastos-como-o-da-pec-241/>. Acesso em: 24/01/2022.

MENDES, S. **Administração Financeira e Orçamentária**-Teoria e Questões. São Paulo: Atlas, 7.ed., 2020.

MUSGRAVE, R. **The theory of public finance: a study in public economy**. New York, NY: McGraw-Hill, 1959.

PINTO, E. G. Novo Regime Fiscal e a mitigação dos pisos de custeio da saúde e educação. **Caderno de Saúde Pública**. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/XMSyF3kmHkff4jXnfmSXDVM/?lang=pt>. Acesso em: 23/02/2022.

PIRES, M. **Meta de resultado primário: descanse em paz**. Blog do Instituto Brasileiro de Economia, 2020. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/meta-de-resultado-primario-descanse-em-paz>. Acesso em 14/02/2022.

PIRES, M. **O novo regime fiscal na pandemia**. Blog do Instituto Brasileiro de Economia, 2020. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/o-novo-regime-fiscal-na-pandemia>. Acesso em: 14/02/2022.

RAO, P.K. **Government Austerity and Socioeconomic Sustainability**. Princeton: Springer, 2015.

ROSSI, P., DWECK, E. Impactos do Novo Regime Fiscal na saúde e educação. **Cadernos de Saúde Pública**. Eixo temático: austeridade fiscal, direitos e saúde, 2016.

ROSSI, P., OLIVEIRA, A.L.M., ARANTES, F., e DWECK, E. **Austeridade Fiscal e o Financiamento da Educação no Brasil**. DOI: 10.1590/ES0101-73302019223456, 2019.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de Análises e Casos Práticos**. São Paulo – Cengage Learning, 2010.

SCHUI, F. **Austerity: The Great Failure**. Londres: Yale University Press, 2014.

SIMS, S. **Brazil passes the mother of all austerity plans**. The Washington Post, 16 December 2016.

SKIDELSKY, S., FRACCAROLI, N. **Austerity vs. Stimulus: The Political Future of Economic**. Londres: PalgraveMacMillan, 2017

SOUZA, R.P.; RASELLA, D.; SOUZA, C.J. Política econômica e saúde pública: equilíbrio fiscal e bem-estar da população, 2018. **Revista Saúde em Debate**. <https://doi.org/10.1590/0103-11042018S313>. Acesso em 22/02/2022.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: uma revisão de literatura**. Sociologias, Porto Alegre, a. 8, n. 16, jul/dez 2006.

STIGLITZ, J. **Economics of the public sector**. 3rd ed. Nova York, NY: Norton, 1999.

SANTA HELENA, E. Z. Competência parlamentar para geração e controle de despesas obrigatórias de caráter continuado e de gastos tributários. **Série temas de interesse do Legislativo**; n. 15. Brasília: Edições Câmara, 2009.

TESOURO NACIONAL. MCASP-**Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**, 9. ed., 2021. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2021/26>. Acesso em: 26/01/2022.

VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 1996.

Recebido em: 01 de Outubro de 2022

Aceito em: 10 de Outubro de 2022

Endereço para correspondência:

Nome: Brenda Shaély Ferreira Gonçalves

Email: brenda.goncalves@ifam.edu.br



Esta obra está licenciada sob uma [Licença Creative Commons Attribution 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)