

Montagem da Agenda e Formulação da Política Pública: Austeridade Fiscal no Brasil

Public Policy Agenda Setting: Fiscal Austerity in Brazil

Submetido(submitted): 20/07/2017

Parecer(revised): 25/09/2017

Aceito(accepted): 26/10/2017

Adriano Cardoso Henrique*

Resumo

Propósito – O artigo analisa a montagem da agenda e a formulação da política pública que inseriu no contexto macroeconômico do Brasil políticas de austeridade fiscal adotadas em outros países, avaliando o impacto negativo de tal medida econômica.

Metodologia/abordagem/design – Utiliza-se o marco teórico denominado “ciclo de políticas públicas” desenvolvida por vários autores citados no artigo.

Resultados – A análise da montagem da agenda de austeridade fiscal no Brasil revela um movimento orquestrado de determinados agentes econômicos, aproveitando o momento de fragilidade institucional, bem como da deficiência da linguagem jurídica em tratar de temas econômicos.

Implicações práticas – O artigo revela eventuais falhas na formulação da agenda pública, principalmente a ausência de debates democráticos e transparentes, resultando na adoção de políticas econômicas ultrapassadas e equivocadas, ferindo direitos fundamentais e humanos.

Originalidade/relevância do texto – A discussão da agenda macroeconômica pelo Direito e até mesmo pelas ciências políticas é um desafio que impõe originalidade na busca de soluções interdisciplinares.

Palavras-chave: formação da agenda, ciclo de políticas públicas, neoliberalismo, austeridade.

Abstract

Purpose – This paper analyzes the agenda setting and the formulation of the public policy that inserted in the macroeconomic context of Brazil fiscal austerity policies adopted in other countries, evaluating the negative impact of this economic measure.

Methodology/approach design – we use the theoretical framework called the “public policy cycle” developed by several authors mentioned in the article.

Findings - the analysis of the fiscal austerity agenda in Brazil reveals an orchestrated movement of certain economic agents, taking advantage of the moment of institutional fragility, as well as of deficiency of legal language in dealing with economic issues.

Practical implications –the paper presents as possible failures in the formulation of the public agenda, especially the absence of democratic and transparent debates, may result in the adoption of outdated and misguided policies in the management of a specific sector of the State.

*Procurador Federal, Pós-Graduação em Direito Público pela Universidade de Brasília. Graduado em Direito pela Universidade do Tocantins (Unitins). E-mail: achenriq@gmail.com.

Originality/value – the approach of the macroeconomic agenda for Law and even for the political sciences is a challenge that imposes originality in the search for interdisciplinary solutions.

Keywords: Agenda setting, cycle of public policies, neoliberalism, austerity.

Introdução

No dia 13 de dezembro de 2016, o Senado Federal concluiu a votação em segundo turno da Proposta de Emenda Constitucional nº 55¹, que possui como principal objetivo a limitação dos gastos públicos pela União no âmbito do três Poderes da República. Não passou despercebido o impacto de tal medida econômica-fiscal, erroneamente constitucionalizada², no plano das políticas públicas levadas a cabo pelo governo federal. Para alguns, tal medida simplesmente representa a diminuição do papel do Estado na economia e na própria sociedade de mercado³, em alinhamento à ideologia econômica neoliberal de Estado mínimo. Para seus defensores, tal medida acarretará efeitos benéficos no ambiente macroeconômico ao enviar uma mensagem positiva aos “mercados” na busca de recobrar a “confiança” dos agentes econômicos.

Como já antecipado acima, a relação entre Direito e Políticas Públicas encontra-se devidamente caracterizada na implementação de uma política fiscal que afetará a execução de inúmeras outras políticas públicas (saúde, educação, segurança) no contexto federal. O Direito ingressa nesse debate como operacionalizador da medida propugnada, mediante instrumentalização da política por meio de alteração no plano jurídico constitucional.

Assim é que o presente trabalho tem por objetivo pesquisar, em linhas gerais, os mecanismos de ingresso do tema na agenda pública e quais as teorias relacionadas no campo das políticas públicas que possam explicar a montagem desta agenda. Assim, o modo e a justificativa para que determinados temas ingressem na agenda política institucional e consigam a visibilidade necessária para chamar a atenção dos formuladores de políticas públicas é tema central de discussão.

¹A Proposta de Emenda Constitucional foi promulgada pelo Senado Federal tornando-se a Emenda Constitucional nº 95, de 2016.

²“Erroneamente”, pois, entendo que a necessidade de alteração constitucional para inserção de regra fiscal denota o desprezo do legislador, e da própria sociedade, pela Lei (em sentido estrito). Somente no Brasil houve a necessidade de inclusão de mecanismo de austeridade no diploma maior de um país democrático e constitucionalista.

³O termo sociedade de mercado aqui utilizado tem a mesma conotação demonstrada por Karl Polany.

Deste modo, buscar-se-á na literatura de políticas públicas a discussão atualizada sobre a montagem de agenda e as teorias que buscam delimitar o tema. Concomitantemente, a pesquisa interdisciplinar traz o debate jurídico e econômico para o contexto do trabalho de pesquisa, possibilitando assim uma visão integral do assunto em tela. Para tanto, utilizar-se-á a técnica de análise de elaboração legislativa e análise de contexto institucional.

Estruturalmente, o presente artigo apresenta o contexto fático de surgimento da política pública e a materialização da política econômica por meio de emenda constitucional. Na seção seguinte será apresentada uma revisão de literatura acerca da montagem da agenda e formulação da política pública em debate. Em seguida, tratar-se-á dos fundamentos e ideias subjacentes ao mérito da política pública denominada austeridade fiscal. Em complemento, apresenta-se ainda algumas teorias que auxiliam na argumentação e justificativa da pesquisa. A conclusão apresenta as considerações finais acerca do tema pesquisado.

Cumprir-se destacar que ao final da empreitada de pesquisa, espera-se apresentar apontamentos (respostas não necessariamente conclusivas) que possam auxiliar no debate de como a formação da agenda e a implementação desta torna-se um ponto crucial e indispensável para análise de qualquer política pública.

Contexto fático da formação da agenda e a Emenda Constitucional nº 95 de 2016

Em meados de 2014 alguns indicadores econômicos já demonstravam indícios de uma possível recessão econômica no país. Segundo dados do IBGE à época⁴ o produto interno bruto havia encolhido 0,6% no primeiro trimestre daquele ano.

A situação se agravou no decorrer do ano, e mesmo com a reeleição da então Presidente, Dilma Rousseff, a economia continuava a dar sinais de piora do quadro, desenhando-se uma estagflação⁵ severa. A atividade produtiva encontrava-se em patamares de ociosidade elevada concomitantemente com elevados indicadores de inflação acima do teto de meta inflacionária do Banco Central.

⁴<https://www.bloomberg.com/news/articles/2014-08-29/brazil-gdp-probably-shrank-most-in-5-years-as-vote-nears>.

⁵Estagflação, na literatura de economia, caracteriza-se pela ocorrência de inflação num ambiente de recessão econômica. Considerada um paradoxo, a estagflação apresenta-se como um fenômeno de difícil abordagem pois os remédios usuais para combate à inflação, como por exemplo o aumento da taxa básica de juros, acarreta a piora do cenário recessivo, num ciclo vicioso que agrava a piora no o cenário econômico (SHAMA, 1978).

Junto com o agravamento da crise econômica, eclodiu uma grave crise política que resultou no processo de impeachment da então Presidente de República. Apesar da importância deste evento, não me alongarei no tema por não ser objeto deste trabalho.

Pois bem, com a queda da presidente e a assunção do cargo vago pelo então Vice-Presidente, a nova equipe econômica começa a traçar os novos (na realidade antigos⁶) mecanismos macroeconômicos que possam novamente induzir o retorno do crescimento econômico no país. O mecanismo macroeconômico inicial, conhecido mundialmente como austeridade, foi um brutal corte de gastos públicos em áreas como saúde e educação, por um período de tempo que se alonga por 20 anos.

O mecanismo jurídico para implementação da austeridade fiscal no Brasil assumiu a forma de emenda constitucional. Considerando tratar-se de vários artigos das disposições transitórias da Constituição federal, para fins deste artigo apresenta-se somente os dois primeiros artigos que resume o “novo regime fiscal”:

Art. 106. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:

Em linhas gerais o “novo regime fiscal” limita os gastos com despesas primárias, por um período de quase duas décadas, vinculando o aumento destas somente à taxa anual de inflação medida por índice oficial, no caso o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo.

A definição de “despesa primária” torna-se essencial para se entender o alcance da medida fiscal acima e a motivação implícita para tanto. Em linhas gerais as despesas primárias são todas as despesas de custeio previstas no orçamento público, não levando em consideração o pagamento com juros e encargos da dívida pública. Portanto, consideram-se despesas primárias do governo os seguintes gastos: folha de pagamento, transferências de renda a

⁶Segundo Aaron Major (2014), muito embora os proponentes da austeridade aleguem que sua abordagem para o gerenciamento da economia seja simplesmente senso comum, tal abordagem é de fato um senso comum muito recente ou, para ser mais preciso, o renascimento de um velho senso comum uma vez desacreditado no início de um século atrás. A história nos mostra que não existe nada de natural ou de necessário na austeridade. É apenas uma das várias maneiras de lidar com uma crise econômica.

indivíduos, subsídios e subvenções, investimentos e custeio (BARBOSA FILHO, 2015).

As críticas acerca do alcance da política pública acima dizem respeito à delimitação do “arrocho fiscal” somente aos gastos primários, restando excluídos os custos com o pagamento de juros e encargos da dívida pública. Outra questão diz respeito à limitação de cláusula de revisão, impedindo, portanto, que escolhas democráticas realizadas em eleições possam efetivamente buscar alternativas que não a austeridade. Tais pontos serão melhor destacados no decorrer deste artigo.

Ciclos de Políticas Públicas (Policy Cycle): Montagem da Agenda e Formulação das Políticas

De saída, o que vem a ser uma política pública? Nos dizeres de Howlett (1995) política pública é um fenômeno complexo consistente de numerosas decisões feitas por vários indivíduos e organizações, bem como sendo frequentemente embasada em políticas iniciais e ligada intimamente com outras decisões aparentemente não relacionadas.

Na literatura nacional, Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 18) propôs a seguinte conceituação:

“Política pública é o programa 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, processo judicial — visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.”

Fixado o ponto de partida mediante a conceituação acima, destaca-se que um dos métodos de análise de políticas públicas constitui em seu fracionamento ou sistematização em fases que se encadeiam logicamente de forma ordenada, possibilitando deste modo uma visão abrangente e sistemática de todo processo. Inobstante a importância dos outros modelos, para fins do presente trabalho o modelo de ciclo de políticas públicas melhor atende aos seus fins.

Na literatura atual a utilização de ciclos de políticas públicas tem auxiliado na compreensão sistemática do processo de elaboração destes instrumentos de atuação estatal. De modo que, a montagem da agenda, instrumentos e designs de formulação, tomada de decisão política, implementação e avaliação, são todas fases do ciclo de políticas públicas.

Segundo Howlett (1995) o modelo de ciclo de políticas públicas apresenta vantagens bastante úteis. Neste sentido a vantagem mais explícita da utilização deste modelo de análise é a facilidade do entendimento do encadeamento das fases que compõe a formulação das políticas, o desmembramento do processo multidimensional em fases estanques que possibilita o exame isolado ou em conjunto com as demais fases.

Igualmente, há que se destacar os elementos presentes nas políticas públicas e os contornos definidores de cada. Desse modo, os elementos comuns encontrados na estruturação de uma política pública são: os atores que participantes, as instituições envolvidas e as ideias veiculadas nas mesmas. Por meio da interação destes três componentes, pode se verificar os principais elementos e padrões da dinâmica política que influenciam o molde comportamental das organizações que conduzem às mudanças políticas (HOWLETT et al., 1995). Tais elementos serão reconhecíveis ao analisarmos concretamente o tema a que se propõe o presente trabalho.

Antes de adentrarmos especificamente no tema da formação da agenda e seus elementos prévios e definidores, há que determinar o que se entende por agenda. “Agenda” pode ser entendida como todo e qualquer problema que ganha destaque na sociedade ou em grupos especializados ou, ao menos, tem-se consciência dos mesmos. Para Ana Luísa Viana (1996) agenda pode ser definida como o espaço de constituição da lista de problemas ou assuntos que chamam a atenção do governo e dos cidadãos.

De acordo com Roger Cobb (1976) a agenda pública pode ser dividida em dois modelos: agenda pública ou política e a agenda formal. A primeira consiste de questões a quais tem conquistado um nível destacado de interesse e visibilidade do público. A segunda (formal) compõe-se de uma lista de itens os quais os tomadores de decisão têm formalmente aceito como relevantes e objeto de consideração.

Interessante trazer ao contexto da presente pesquisa os três modelos de montagem da agenda, apresentadas por Roger Cobb em seu texto seminal de 1976: modelo de iniciação externa, modelo de mobilização e modelo de iniciação interna. Segundo Cobb (1976, p. 127/128):

“O primeiro, modelo de iniciação externa, aplica-se ao processo mediante o qual as questões surgem em grupos não-governamentais e então são expandidos suficientemente para alcançar, primeiro, a agenda pública e, finalmente, a agenda formal. O segundo, modelo de mobilização, considera que as questões são iniciadas dentro do próprio governo e conseqüentemente adquirem o status de agenda formal quase automaticamente. A implementação bem-sucedida destas questões frequentemente exige, entretanto, que estas sejam também colocadas na agenda pública. O modelo de mobilização explica os meios pelos quais os tomadores de decisão tentam implementar uma política ao expandir uma questão da agenda formal para agenda pública. O terceiro, modelo de iniciação interna, descreve questões as

quais surgem dentro da esfera governamental e seus apoiadores não tentam expandi-la para o público em geral. Ao invés, seus fomentadores focam suas esperanças no sucesso de suas próprias habilidades para aplicar pressão suficiente para assegurar o status de agenda formal, uma decisão favorável e implementação bem-sucedida. Neste modelo, os grupos iniciais frequentemente buscam evitar que a questão se expanda para o público em geral.

Interessante anotar que os modelos acima desenvolvidos foram associados a padrões políticos. De modo que o modelo de iniciação externa se correlaciona com sociedades pluralistas liberais, o modelo de mobilização com regimes autoritários e o modelo de iniciação interna pode ser encontrado em regimes corporativistas (HOWLETT, 2013).

Ao verificarmos o contexto do surgimento na agenda do “novo regime fiscal”, pode-se a priori enquadrá-lo nos dois últimos padrões de montagem de agenda, ou seja: a política pública foi antes de tudo alçada ao status da agenda formal, isto é, uma bandeira defendida exclusivamente pelo governo (regime autoritário) para somente após tentar alcançar a agenda pública; nos moldes da propositura ou designação da política, também pode ser identificado elementos de deliberação da política restrito a grupos ou órgãos especializados com algum conhecimento ou interesse no tema (HOWLETT, 2013).

A constatação alcançada ao realizarmos o cotejo da política pública com os modelos citados encontra-se em consonância com as conclusões de estudos posteriores, que verificavam que “esses diferentes estilos de montagem da agenda variavam, não tanto pelo regime político, mas pelo setor político-administrativo, na medida em que se encontravam exemplos de cada tipo de comportamento em relação à montagem da agenda para todos os tipos de regime” (HOWLETT, 2013).

Ideias subjacentes à política pública: a ideologia neoliberal

Se os modos de montagem da agenda já possibilitam esclarecer as nuances subliminares que fundamentam as alegações de necessidade e importância daquele assunto constar na Agenda e as maneiras de lidar com o mesmo, a vinculação do conteúdo da política pública ao modo de montagem amplia ainda mais o horizonte de análise.

Neste sentido, antes de seguirmos com a crítica da montagem agenda da reforma fiscal, faz-se necessário contextualizar e examinar a ideia ou teoria subjacente ao discurso político da agenda proposta, bem como a própria formulação do instrumento macroeconômico delineado na emenda constitucional aprovada. Por conseguinte, cabe destacar neste trabalho, ainda que superficialmente por não ser o tema principal, a doutrina econômica

denominada neoliberalismo e a austeridade fiscal decorrente das premissas adotadas por esta corrente de pensamento econômico.

Neoliberalismo (HARVEY, 2005) é uma corrente de pensamento econômico surgida no período entre as duas grandes guerras mundiais, tendo como fundadores economistas, filósofos e pensadores, que dentre eles ganham destaque: Friedrich von Hayek, Ludvig von Mises, Milton Friedman e Karl Popper. Em linhas gerais, o neoliberalismo é a doutrina econômica que vislumbra na liberdade dos mercados o meio ideal para garantia da liberdade individual no modo capitalista de produção. Sob o comando de Hayek, esse grupo de pensadores formaram a sociedade Mont Pelerin, sendo portanto estabelecido institucionalmente uma organização de pensadores que defendiam a nova corrente do pensamento econômico (JONES, 2012).

Definir neoliberalismo não é uma tarefa fácil em razão da complexidade de um fenômeno econômico, social e cultural que atravessou décadas e ainda detém certa hegemonia no pensamento econômico mundial. Segundo Harvey (2005) o neoliberalismo caracteriza-se com maior precisão como uma doutrina de política econômica. Neste modelo de pensamento o êxito das economias desenvolvidas e em desenvolvimento somente pode ser alcançado mediante a completa liberdade do indivíduo enquanto empreendedor. Para tanto, há que se cultivar um ambiente econômico no qual robustos e claros direitos de propriedade, mercados que se autorregulam, bem como o livre comércio devem ser as bases indispensáveis para tal. Neste cenário, ao estado cabe tão somente o papel de coadjuvante ou auxiliar no sentido de criar e promover as estruturas institucionais apropriadas para as práticas dos livres mercados. Eventuais intervenções estatais devem ser evitadas sempre que possível pois tal ente não possui expertise para decifrar sinais do mercado, bem como pode ser objeto de captura por monopólios e grupos econômicos que passam a direcionar as medidas econômicas aplicadas.

Em sua gênese, o neoliberalismo como arquitetado por seus fundadores nas décadas de 30 e 40 buscava objetivos outros que não somente aqueles que caracterizaram a virada neoliberal do final dos anos 70 e década de 80. Na verdade, o neoliberalismo de Hayek, Poppe e Misses buscava contrapor-se à “tendência coletivista” em voga à época, traduzida pelos movimentos políticos do nazismo, fascismo e comunismo, por eles distinguida como grave perigo à liberdade individual dos cidadãos assegurada pelas revoluções burguesas, (JONES, 2012).

Neste contexto, importante também destacar o modo como o pensamento neoliberal ingressou na agenda de políticas públicas dos países que o adotaram e em que circunstâncias políticas se deram tal adoção.

A doutrina neoliberal ganhou destaque e notoriedade na década de 70 com as crises econômicas à época caracterizadas por alta inflação e estagnação

(HARVEY, 2005). No âmbito geopolítico quatro fatos políticos caracterizam a ascensão da doutrina neoliberal ao plano global: os primeiros passos da China de Den Xiaoping para o ingresso no mundo capitalista, a eleição de Margareth Thatcher na Inglaterra, a política econômica do governo americano de Ronald Reagan e o golpe militar chileno do general Pinochet com a adoção por aquele país das prescrições econômicas do neoliberalismo propugnadas pela “Escola de Chicago⁷” (HARVEY, 2005). Há que se notar que nos quatro exemplos citados, temos dois resultantes de eleições democráticas de líderes que apoiavam a doutrina neoliberal, e outros dois ocorridos em contextos de exceção (caso chileno) e o outro num país não democrático (China).

No Brasil o termo “neoliberal” restou bastante difundido quando do mandato do então Presidente Fernando Henrique Cardoso. A reforma da política monetária com a criação do Real, seguido de uma série de privatizações de empresas estatais, abertura da conta de capital com flexibilização do câmbio, abertura para o comércio exterior, reformas bancárias e promulgação da lei de responsabilidade fiscal deram a tônica e a caracterização do modelo neoliberal no Brasil. Para Luiz Filgueiras (2006) o projeto econômico neoliberal vem atravessando governos: possui como fase inicial as primeiras medidas liberalizantes do governo Collor, numa segunda fase de afirmação e aprimoramentos no governo FHC e por último a consolidação no governo Lula.

Uma nova roupagem neoliberal: austeridade fiscal no Brasil

Retornando ao objeto da pesquisa, dentre os mecanismos ou “reformas” econômicas de característica neoliberal foi proposta uma alteração constitucional nas regras de gastos públicos pela União Federal, denominado: Novo regime Fiscal.

Em linhas gerais, segundo Daniel Veloso Couri (2016) trata-se em essência de congelamento de despesas, ou seja, um crescimento real da despesa primária da União. Ou seja, em razão de apenas acompanhar a inflação do ano anterior, a política fiscal de austeridade não permite crescimento real da despesa

⁷Afirma Palley (2004) que os últimos 25 anos a economia política e os gestores públicos tem sido dominados por uma filosofia econômica conservadora conhecida como neoliberalismo. A referência ao “liberalismo” reflete uma linhagem intelectual que se conecta ao liberalismo econômico do século XIX associado a Manchester, Inglaterra. O sistema de Manchester era baseado na economia do “laissez-faire” e associada intimamente com o livre comércio (...). Neoliberalismo contemporâneo é ligado principalmente com a Escola de Economia de Chicago, a qual enfatiza a eficiência dos mercados, as regras individuais na determinação dos resultados econômicos, e distorções associadas com a intervenção governamental na economia e regulação dos mercados.

pública, primária deve se ressaltar pois despesas com serviços da dívida pública permanecem fora do contexto de arrocho fiscal.

Mas para que controlar as despesas da União, ou seja, limitar as escolhas políticas soberanas em termos de políticas públicas pelo Estado? A resposta adquire um teor singelo: recuperar a confiança dos agentes econômicos na economia brasileira.

Na mensagem encaminhada pelo Ministro da Fazenda, ao então Vice-Presidente em exercício da Presidência, assim se justificava a medida:

“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. Corrigir o desequilíbrio das contas públicas é condição necessária para retirar a economia brasileira da situação crítica que Vossa Excelência recebeu ao assumir a Presidência da República.

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.”

Os destaques feitos na citação acima buscam evidenciar a característica proeminente em medidas econômicas atualmente conhecidas como austeridade fiscal⁸. Medidas macroeconômicas de arrocho fiscal no intuito de recuperar a confiança dos agentes econômicos reproduz o receituário da política econômica neoliberal. Em sua coluna no jornal *The New York Times*, intitulada ‘O mito da austeridade’, o economista Paul Krugman (2010), laureado com o prêmio Nobel de economia, afirmou peremptoriamente que não há evidências empíricas que comprovem que medidas contracionistas pelos países soberanos possam trazer a “confiança dos investidores. Citando vários países que adotaram o receituário da austeridade fiscal, o economista apresenta constatações de que não houve melhora no cenário econômico desses países, e em alguns houve agravamento da situação de desemprego e recessão.

O próprio Fundo Monetário Internacional (FMI), um dos principais patrocinadores da agenda neoliberal, tem dado explicitamente sinais de que o

⁸Para Mark Blyth (2013) a austeridade é uma ideia sedutora em razão da simplicidade com a qual a mesma é propagada: você não consegue resolver o problema da dívida aumentando ainda mais as dívidas. Todavia, conforme aponta o autor, a austeridade é perigosa porque não leva em conta as externalidades de cada país, bem como assume que no mundo real as pessoas irão, inexoravelmente, comportar-se como no mundo teórico.

projeto neoliberal não conseguiu entregar todas as benesses propostas. Em artigo⁹ de autoria de economistas que compõe a Diretoria do FMI, a avaliação da agenda neoliberal foi no sentido de que a adoção de mecanismos econômicos neoliberais como “liberalização da conta de capital” e “políticas de redução de déficits fiscais” redundaram em um agravamento do quadro de desemprego e aumento exponencial de desigualdades sociais. O entendimento de tais economistas é que tais políticas não são sustentáveis.

Ainda tomando como base a mensagem do ministro da economia, a justificativa para a medida macroeconômica embasada em possível melhora nas taxas de juros praticadas no país também não se sustenta empiricamente. Conforme bem apontado por Mário Theodoro (2016) a justificativa de possível queda dos juros foi utilizada na política pública de alcance e manutenção de sucessivos superávits primários no início da década de 2000. Todavia, ainda assim não houve a propalada queda da taxa básica de juros em detrimento do encolhimento de investimentos estatais que poderiam ter gerado mais empregos e fortalecido a economia nacional.

No campo específico das políticas públicas, Celina Souza (2006, p. 35) traz interessante apontamento que pode, com as devidas cautelas da pesquisa, ser aplicado à “confiança” mencionada na mensagem acima do ministro da Economia:

O elemento credibilidade das políticas públicas também ganhou importância, ou seja, a prevalência de regras pré-anunciadas seria mais eficiente do que o poder discricionário de políticos e burocratas, contido nas políticas públicas. O fator credibilidade passou a ser fundamental para políticas como a monetária, mas também influenciou o novo desenho das políticas públicas em várias outras áreas. A credibilidade baseia-se na existência de regras claras em contraposição à discricionariedade dos decisores públicos e burocratas, a qual levaria à inconsistência. Além do mais, a discricionariedade gera altos custos de transação. Assim, a discricionariedade, de acordo com esta visão, seria minimizada ou eliminada, delegando poder a instituições bem desenhadas e “independentes” do jogo político e fora da influência dos ciclos eleitorais.

Nesta linha, a política pública do novo regime fiscal também pode ser abordada sob o enfoque da “*modelação das escolhas domésticas de política pública e dos desenvolvimentos políticos*” (HOWLETT, 2013). Como vem sendo dito ao longo do texto, a ideologia neoliberal permeia medidas de austeridade que se espalharam por todo o mundo. Logo, no Brasil não poderia ser diferente em razão da inserção do país no contexto global e da característica de suas instituições políticas e econômicas. Tal constatação pode ser bem definida nas palavras de Howlett (2013) quanto ao grau em que um Estado é

⁹OSTRY, Jonathan D., LOUGANI, Prakash and FURCERI, David. *Neoliberalism: Oversold?* **Finance & Development**, vol. 2, n. 53, 2016.

capaz de afirmar sua soberania em decorrência da natureza das pressões externas, o tipo de questão em jogo e as características políticas e econômicas do país.

No contexto fático a posição do Brasil como um dos países emergentes que mais receberam investimento privado externo, aliado às elevadas taxas de juros aplicadas na economia favorecendo o rentismo, o torna alvo central de medidas econômicas que buscam assegurar a posição favorável dos investidores estrangeiros. Uma passagem da obra de Howlett (2013, p. 90) adequa-se perfeitamente com a afirmação acima:

“Os Estados têm que ser agora extremamente cautelosos sobre os efeitos de suas políticas, já que estas afetam as taxas de câmbio que, por sua vez, afetam as taxas de juros e a competitividade das exportações, cujas repercussões são sentidas por toda a economia. A decisão de um governo de aumentar os gastos na área social, por exemplo, pode ser vista de maneira desfavorável pelos operadores de moeda, que podem vender a moeda, depreciando-a, dessa forma, o que, por sua vez, implica na necessidade de o governo aumentar a taxa de juros, provocando uma desaceleração na economia e um nível maior de desemprego.”

Estudos na área de finanças¹⁰, direito e economia já apontam que as estruturas de mercados se estabelecem de maneira hierarquizante. Deste modo, alguns países com proeminência militar e econômica consegue impor as regras, principalmente no campo das dívidas públicas (títulos soberanos) e câmbio, para os demais países. Deste modo, como Howlett (2013) constata: poucos países na arena política mundial são “policy-makers”, enquanto a esmagadora maioria são apenas “policy-takers”, ou seja, países que não conseguem implementar ou abrem mão de escolher as políticas mais adequadas ao contexto nacional em troca de acesso aos mercados financeiros e segurança geopolítica. A implantação da austeridade fiscal no Brasil é um claro exemplo desta impossibilidade de exercício da soberania econômica.

Meta-abordagens positivistas e pós-positivistas

Retornando à literatura de montagem da agenda, a política pública objeto do presente trabalho pode ser analisada ainda sob o escopo de duas abordagens,

¹⁰Sob a ótica da Legal Theory of Finance (PISTOR, 2013) as finanças contemporâneas globais ou mesmo nacionais se articulam ou se estruturam de forma hierarquizante e o direito tem um papel fundamental na construção desses mercados. Segundo a pesquisadora, as finanças são inerentemente hierarquizadas. Neste contexto, a obrigatoriedade natural do direito e compromissos contratuais tendem a ser inversamente relacionadas a hierarquia das finanças: o direito tende a ser obrigatório ou mais rígido na periferia e relativamente mais flexível no ápice do sistema financeiro.

o que torna ainda mais destacada a necessidade de conciliação entre estas para o alcance de um enfoque multinível e multidisciplinar.

Para Howlett (2013) “não existe uma metodologia universalmente reconhecida para análise de problemas políticos”.. O fato é que no campo das políticas públicas duas meta-abordagens ganham destaque: o positivismo e o pós-positivismo. A primeira tem no pensamento racional e na quantificação dos fatos sociais seus princípios basilares. Em contraposição, o pós-positivismo tenta superar as barreiras impostas pela racionalidade exacerbada do positivismo, para alcançar uma “mudança argumentativa” no tocante à análise das políticas públicas e a complexidade dos atores, instituições e ideias.

Abordagem Positivista

Quando se trata de políticas públicas no campo econômico, como é o caso da política em exame neste trabalho, as teorias positivistas são as que ganham destaque, apesar do consenso de que tais teorias não conseguem, de maneira isolada, explicar a complexidade da montagem da agenda.

Em meados das décadas de 50 e 60, o estudo das políticas públicas sofreu enorme influência vinda da economia, em especial da economia do bem-estar. À época formava-se uma comunidade de pesquisadores e estudiosos de renome que, na carona do sucesso das políticas econômicas keynesianas, mas não necessariamente defendendo-as, ganhou notoriedade no âmbito dos formuladores de políticas públicas e tomadores de decisão.

O método racional e a empiria científica são características destas teorias. Nos dizeres de Heidemann (2010, p.36): “*o método racionalista provém diretamente das entranhas da teoria econômica e do modelo de homem que a informa, isto é, do homo economicus, um ser imaginário abstrato que se governa por uma racionalidade calculista ilimitada.*”

O primeiro destaque se refere à denominada Tese da Convergência. Segundo Howlett (2013) tal teoria aduz que na proporção que a industrialização avança nos países, há uma tendência natural na adoção de políticas comuns ou similares. Ainda segundo o autor, a tese leva em consideração que “*a montagem da agenda é um processo virtualmente automático que ocorre como resultado das pressões e tensões que os governos sofrem em função da industrialização e da modernização econômica*”.

Na década de 80 surge uma segunda abordagem positivista. O “Modelo de Dependência de Recursos” baseava-se no entendimento de que a industrialização levava naturalmente à criação de uma parcela da sociedade (trabalhadores) que exigiriam a criação de políticas públicas de cunho social (seguridade, saúde, educação).

O fato é que ambas as teorias guardavam relação de origem ou dependência com o cenário econômico, impossibilitando de se levar em conta a existência de outros fatores não-econômicos, tais como cultura e política, na formação da agenda.

Teorias pós-positivistas

Buscando um contraponto às teorias positivistas, surge uma parcela de estudiosos para os quais a ênfase das políticas públicas deve residir nas ideias produzidas e fomentadas no ambiente público e privado, não levando em conta o contexto econômico nem tão poucas condições macrosociais.

Dentro dos modos de montagem da agenda sob a ótica pós-positivista surge o modelo que se utiliza do conceito de histórias causais. Tal modelo interpreta a montagem da agenda a partir de ideias preconcebidas, ideologias impregnadas no discurso corrente. A utilização da técnica deve necessariamente partir das construções de histórias causais que possam legitimar a inserção de determinado tema na agenda formal ou na agenda pública, passando então a ser objeto de discussão pelos formuladores da política ou pela sociedade em geral.

Conforme temos sustentado ao longo deste trabalho, a ideologia¹¹ neoliberal fundamentou os argumentos do governo para montagem da agenda no que se refere à limitação dos gastos públicos. Desde que começaram a lançar o tema na mídia e a buscar sustentação política para aprovação da medida no congresso nacional, o discurso do governo apelava para necessidade da medida e racionalidade científica da mesma, alcançando em alguns momentos um apelo quase que “apocalíptico”. A narrativa que apoia a construção de uma agenda pode ter como fundamento “ideias causais”. Segundo Deborah Stone (1989, p.282) tais ideias estão no núcleo e gênese da montagem da agenda e formulação das políticas:

Definição do problema é um processo de construção de uma imagem. Onde tais imagens têm que realizar fundamentalmente a atribuição de causas, culpas e responsabilidades. Condições, dificuldades, ou outras questões não possuem inerentemente propriedades que as façam mais ou menos semelhantes a serem vistas como problemas ou mesmo potencializadas. Ao contrário, atores políticos deliberadamente retratam tais problemas de modo calculado a obter apoio para seu lado. Ainda, atores políticos, por sua vez, não aceitam simplesmente os modelos causais que são fornecidos pela ciência, pela cultura popular, ou qualquer outra fonte. Eles compõem histórias que descrevem os prejuízos e dificuldades, lhes atribuem a culpa a outros indivíduos e organizações, e assim, reivindicam o direito a invocar o poderio governamental para cessar os prejuízos. A ação governamental pode incluir

¹¹O termo “ideologia” aqui empregado pode ser entendido como conjunto de ideias e valores comuns à sociedade ou a um grupo de pessoas em geral (DUMONT, 1977).

proibição de uma atividade, regulação, tributação, redistribuição econômica, sanções criminais, campanhas educativas.

Na construção da agenda, discursos políticos que veiculam uma opinião, mediante retórica aprimorada travestida de rigor científico, possui eficácia comprovada. Neste sentido Murray Edelman (1993, p. 238) já alertava:

“Os termos usados mais frequentemente no discurso político são potenciais armas ideológicas porque são aceitas e categorizadas como descritivas ou factuais. “Líder”, “governo”, “oficial”, “regulação”, “bem-estar”, “defesa”, “eleições”, e assim por diante reafirmam ao público que seus interesses estão sendo protegidos: que os órgãos de governo que entendem questões complicadas irão tratá-las de maneira competente e com integridade, e refletirão os desejos e necessidades da população como um todo. Estes termos, consequentemente, auxiliam na indução de apoio a políticas públicas almeçadas e na aceitação dos sacrifícios que elas implicam, mesmo quando informações da mídia, manuais de ciências políticas as empregam como ferramentas objetivas descritivas”.

Portanto, a política pública denominada “novo regime fiscal” também pode ser analisada sob este aspecto.

Outra modelagem de agenda que ganhou notoriedade no cenário acadêmico foi o modelo de múltiplos fluxos de John Kingdon. De acordo com este autor, a montagem da agenda decorre das influências estatais e não-estatais, o que ele denominou como empreendedores da política pública (HOWLETT, 2013).

Na concepção do autor, a agenda é a lista de temas ou problemas para os quais agentes governamentais ou não-governamentais mas com acesso aos primeiros, focam sua atenção em determinado momento atenção (Kingdon, 2003).

No que se refere à a formação da agenda (agenda-setting) e as alternativas para a formulação das políticas (policy formulation), o modelo utiliza-se de três fluxos (streams): problemas (problems); soluções ou alternativas (policies); e política. (politics). (CAPELLA, 2006).

No que se refere aos problemas, estes em estágio anterior são apenas questões que podem ou não entrar no debate. A partir do momento que passa a receber a atenção dos formuladores de políticas públicas, tornam-se problemas. Tais problemas ganham destaque por meios de três mecanismos de visibilidade: indicadores; eventos ou crises e feedbacks das ações governamentais.

No contexto deste trabalho, podemos verificar desde já que a visibilidade ao problema se deu mediante o uso indiscriminado¹² de indicadores e por

¹²Utilizo o termo “indiscriminado” para destacar que apesar do teor científico de estatísticas e indicadores, a composição destes e a maneira como são formulados pode distorcer o quadro real do problema, disponibilizando várias leituras para o mesmo problema. Sobre o uso de indicadores, principalmente na economia, uma crítica aguçada de Broome & Quirk (2015): “o poder dos indicadores ou padronizações decorre

intermédio de uma crise econômica que assola o país. Há que se chamar a atenção para o argumento de Kingdom (2003) no sentido de que os problemas não se compõem somente de fatores externos, mas que a própria percepção do tema, uma interpretação dada como problema pode gerar a visibilidade desejada. O somatório destes dois fatores possibilitou a incursão do tema na agenda governamental, todavia, sozinho não foram determinantes pois ao mesmo acresce-se os fluxos de políticas públicas e a mudança no cenário político/institucional (processo de impeachment).

Por último, entra em cena o “fluxo político” caracterizado por fatores exógenos derivados do sentimento coletivo da população do país, modificações decorrentes de términos de mandato administrativos ou legislativos e campanhas de pressão (HOWLETT, 2013). Ana C. Capella (2006, p. 7) torna ainda mais claro o conceito:

Finalmente, o terceiro fluxo é composto pela dimensão da política “propriamente dita” (*politics stream*). Independentemente do reconhecimento de um problema ou das alternativas disponíveis, o fluxo político segue sua própria dinâmica e regras. Diferentemente do fluxo de alternativas (*policy stream*), em que o consenso é construído com base na persuasão e difusão das ideias, no fluxo político (*politics stream*) as coalizões são construídas a partir de um processo de barganha e negociação política.

Neste aspecto, indiscutível que a grave crise política e econômica em curso no Brasil tem legitimado grupos e defensores de medidas macroeconômicas de cunho ortodoxo a fazerem uso de instrumentos de política fiscal que podem vir a agravar a crise política/social, lançando novamente o país na rota de severas desigualdades, bem como em eventual retrocesso na capacidade de crescimento econômico com inclusão social. Ainda mais, atualmente uma corrente de economistas críticos¹³ da austeridade fiscal se consolida na tentativa de combater tais medidas mediante comprovações científicas embasadas em pesquisas empíricas.

A própria maneira de apresentação do discurso para legitimar políticas que acarretam danos sociais deve ser levado em conta pelos seus defensores. Neste sentido argumenta Béland (2005, p. 11):

O mais importante, o enquadramento ideológico contribui para a construção social da necessidade para reformas. Num ambiente político os defensores da necessidade da reforma empregam estratégias para superar o ceticismo dos

principalmente de sua capacidade de criar a aparência de autoridade decorrente da expertise na criação de formas de quantificação e representação numérica. Estas políticas dos números pavimentam o caminho para o exercício de várias formas indiretas de poder, ou governança remota, para os propósitos de legitimação do status quo ou reformas políticas”.

¹³“Geralmente, na queda, a austeridade prolonga a dor, muito mais do que no boom. Parece que Keynes estava certo afinal de contas” (JORDÁ, 2016).

outros e persuadi-los da importância da reforma proposta. Em outras palavras, eles devem criar um discurso que altere o entendimento ou percepção coletiva do bem-estar social, porque ao fazê-lo eles “pavimentam” os rumos necessários para promulgação da reforma.

Portanto, no modelo proposto por Kingdom, a confluência destes três fluxos, que anteriormente estavam em cursos separados, proporciona a abertura do que ele entende como “janelas políticas”. As ideias já existentes, mas em estágio de letargia, encontra atores políticos influentes que por sua vez estão sob a ocorrência de eventos que podem legitimar as decisões tomadas. Neste contexto que se revela o cerne das teorias pós-positivistas no sentido de que atores, ideias e instituições compõem a tríade fundamental no campo das políticas públicas.

Conclusão

Conforme visto acima, o presente trabalho buscou demonstrar as várias teorias ou metodologias de montagem da agenda de políticas públicas, tendo como objeto de estudo o “novo regime fiscal” contemplado na Emenda Constitucional nº 95 de 2016.

Inicialmente apresentou-se um breve relato do contexto fático que originou a política pública em exame. A seguir buscou-se retratar em termos jurídicos a formação da política pública e seu alcance institucional. Logo após, tratou-se de examinar a ideologia neoliberal subjacente à justificativa governamental à política pública, bem como apresentaram-se argumentos contrários às razões expostas pelos formuladores da política. Igualmente, o trabalho arrimou-se em revisão de literatura de formação de agenda política, bem como apresentou possíveis abordagens e metodologias que podem servir de instrumental de análise.

Ao longo do trabalho, constatou-se que não há limites fixos ou molduras rígidas a delimitar se esta ou aquela metodologia estudada pode ou não ser aplicada ao caso concreto. O fato é que em cada modelo estudado existem pontos de convergência com o quadro empírico avaliado, o que possibilita um arranjo múltiplo de análise montada mediante a utilização de conceitos e perspectivas analíticas diversas.

A alteração constitucional que trouxe ao mundo jurídico a visão econômica neoclássica dos mercados intitulada “novo regime fiscal”, introduzida num contexto político conturbado de nossa história, ainda produzirá mais desigualdade num país desigual. O fato é que a realidade institucional, política, econômica e jurídica que hoje se impõe ao Brasil, informa que períodos difíceis terão que ser enfrentados no futuro.

Uma alteração de impacto brutal na estrutura do Estado não poderia ter sido levada a cabo num momento em que a própria democracia encontra-se

vacilante. Ainda que o direito instrumentalize tais políticas públicas, estas não se traduzem em medidas legítimas e necessárias. A ausência da inserção do tema na agenda pública, por total ausência de legitimidade dada pela sociedade, e aqui a aprovação pelo Congresso nacional não necessariamente reflete uma agenda pública ou os anseios da sociedade, torna a medida autoritária e não democrática. Nos dizeres de Lindblom (1993):

“A razão do porquê processos não democráticos enfraqueceram a elaboração de políticas inteligentes é que a qualidade dos resultados políticos não é determinada primariamente pela qualidade de ideias de analistas de elite, nem mesmo pelas percepções dos mais influentes participantes políticos. Formulação de políticas é processo político, produzida por interações de uma miríade de participantes num conjunto de poder compartilhado (...). Quando uma participação potencial relevante é enfraquecida ou cerceada por preconceitos sistemáticos que diferentemente fortalecem certos grupos sociais ou ideias, menos inteligência pode ser trazida para apoiar tal política.

Assegurar o crescimento econômico do país, mediante políticas públicas inclusivas e que objetivem a redução da desigualdade social, deve ser o objetivo de todos os políticos e elaboradores de políticas públicas. A adesão pela sociedade de um projeto individualista que somente beneficia uma minoria criará o que muito bem denominou Mário Eduardo Martinelli (2009): o “homem supérfluo”.

Referências Bibliográficas

- BARBOSA FILHO, Nelson. O desafio macroeconômico de 2015-2018. **Revista de Política Econômica**, v. 35, n. 140, p. 403–425, 2015.
- BÉLAND, Daniel. Ideas and Social Policy: An Institutionalist Perspective. *Social Policy and Administration*, Vol. 39, n° 1, 2005, p. 1-18.
- Blyth, M. (2013). The austerity delusion: Why a bad idea won over the west. *Foreign Affairs*, 92(3), 41-V. Retrieved from <https://search.proquest.com/docview/1335008765?accountid=26646>
- BROOME, Andre, QUIRK, Joel. Governing the world at a distance: the practice of global benchmarking. *Review of International Studies*, 41, 2015, p 819-841.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, p. 1-49, 2006.

- CAPELLA, Ana Cláudia. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais*, 2006.
- COBB, Roger; ROSS, Jennie-Keith; ROSS, Marc Howard. Agenda Building as a Comparative Political Process. *The American Political Science Review*, Vol. 70, No. 1 (Mar., 1976), p. 126-138.
- COURI, Daniel Veloso e BIJOS, Paulo Roberto Simão. Breve análise sobre a PEC 241/2016, que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/521801/OED0026.pdf?sequence=1>. Acesso em 23/01/2017.
- COUTINHO, Diogo. O Direito nas Políticas Públicas. In: *Política Pública como Campo Disciplinar* (Eduardo Marques e Carlos Aurélio Pimenta de Faria, orgs.). Rio de Janeiro/São Paulo: Ed. Unesp, Ed. Fiocruz, 2013, pp. 181-200;
- DUMMONT, Louis. *From Mandeville to Marx – The Genesis and Triumph of Economic Ideology*. 1977, The University Chicago Press.
- EDELMAN, Murray Edelman. Contestable categories and public opinion. *Political Communication*, 10:3, 1993, p.231-242,
- FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. En publicación: *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2006.
- HARVEY, David. *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford University Press, 2005.
- HEIDEMANN, Francisco G. e SALM, José Francisco (organizadores). *Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília, \editora Universidade de Brasília, 2010.
- HOWLETT, Michael; RAMESH, R. *Studying Public Policy: Policy cycles and Policy Subsystems*. Oxford University Press, 1995.
- JONES, Daniel Stedman. *Masters of the Universe - Hayek, Friedman, and the Birth of Neoliberal Politics*. Princeton University Press, 2012.
- LINDBLOM, C. & WOODHOUSE, E. (1993) *The Policy making process*. Prentice Hall.

- MAJOR, Aaron. *Architects of Austerity: Internacional Finance and the Politicals of Growth*. Stanford University Press, 2014.
- MARTINELLI, Mário Eduardo. *A deterioração dos direitos de igualdade material no neoliberalismo*. São Paulo, Editora Millenium, 2009.
- JORDÁ, Oscar; TAYLOR, Alan M. The time for austerity: estimating the average treatment effect of fiscal policy. *The Economic Journal*, 126 (February), 219–255.
- OSTRY, Jonathan D., LOUGANI. Prakash and FURCERI, Davide. *Neoliberalism: Oversold? Finance & Development*, Vol. 2, n. 53, 2016.
- PALLEY, Thomas I. *From Keynesianism to Neoliberalism: Shifting Paradigms in Economics is the chief economist at the U.S.-China Security Review Commission*. This essay will appear as a chapter in a book by Deborah Johnston and Alfredo Saad-Filho, eds., *Neoliberalism--A Critical Reader* (Pluto Press, 2004).
- PISTOR, Katharina. *A Legal Theory of Finance*. *Journal of Comparative Economics*, 2013.
- POLANY, Karl. *A Grande Transformação*. Editora Elsevier, Rio de Janeiro, 2011.
- SHAMA, Avraham. *Management & Consumers in an Era of Stagflation*. *Journal of Marketing*, Vol. 42, No. 3 (Jul., 1978), p. 43-52.
- SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45
- STONE, Deborah A. *Causal Stories and the Formation of Policy Agendas*. *Political Science Quarterly*, Vol. 104, No. 2 (Summer, 1989), pp. 281-300.
- THEODORO, M. L. *A PEC 241 é a única saída para a Crise Fiscal? Argumentos a favor de uma alternativa socialmente mais justa e economicamente mais eficaz*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, novembro/ 2016 (Boletim Legislativo nº 56, de 2016). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 11 de novembro de 2016.
- VIANA, Ana Luiza. *Abordagens metodológicas em políticas públicas*. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 1996.