

**GIULIANO CARDOSO SALVARANI**

**DIREITO ECONÔMICO E AUSTERIDADE: UMA ANÁLISE DAS FUNÇÕES DO  
ORÇAMENTO NO BRASIL**

Dissertação de Mestrado

Orientador: Professor Doutor Luís Fernando Massonetto

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo - SP**

**2020**



**GIULIANO CARDOSO SALVARANI**

**DIREITO ECONÔMICO E AUSTERIDADE: UMA ANÁLISE DAS FUNÇÕES DO  
ORÇAMENTO NO BRASIL**

Dissertação apresentada à banca examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Direito Econômico, Financeiro e Tributário, sob a orientação do Prof. Dr. Luís Fernando Massonetto.

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo - SP**

**2020**

Autorizo a reprodução e a divulgação total e parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo da Publicação  
Serviço de Biblioteca e Documentação  
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

SALVARANI, Giuliano Cardoso

Direito econômico e austeridade: uma análise das funções do orçamento no Brasil / Giuliano Cardoso Salvarani; orientador: Luís Fernando Massonetto – São Paulo, 2020, fls. 198.

Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Direito Econômico) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2020.

1. Austeridade. 2. Direito Econômico. 3. Orçamento. 4. Estratos de tempo. 5. Ajuste Fiscal. I. Massonetto, Luís Fernando, orient. II. Título.

Nome: SALVARANI, Giuliano Cardoso

Título: Direito econômico e austeridade: uma análise das funções do orçamento no Brasil

Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_



À Martha de Campos Cardoso Salvarani,  
mãe e mestre pela Universidade de São Paulo.





## AGRADECIMENTOS

Pensei durante muito tempo sobre como poderia agradecer a todos que estiveram direta e indiretamente na trajetória de realização deste trabalho. No final, percebi que palavras e nomeações não seriam suficientes para expressar minha enorme gratidão por tudo que recebi tão generosamente nesses tempos todos. Contrariando a etiqueta acadêmica, creio que as próximas linhas foram as que melhor podem descrever esse meu sentimento.

Em primeiro lugar, devo agradecer a Universidade Pública brasileira. Sem ela não seria possível transformar com tamanha qualidade milhares de brasileiros que um dia sonharam em entender melhor as coisas e pensar esse país tão cheio de desigualdades e de violências. Na Universidade de São Paulo, pude conhecer amigos, professores e servidores e vivenciar coisas que sequer poderia sonhar quando comecei a estudar nela há alguns anos atrás. Por essas e por outras, serei eternamente grato.

Algumas pessoas tiveram lugar especial nessa trajetória. Mas a primeira e uma das mais importante delas é o Professor **Luís Fernando Massonetto**, que se encontra como orientador deste trabalho. Elogios e outros comentários não serão suficientes para agradecer as oportunidades oferecidas ao longo deste Mestrado. Muito obrigado por tantas vezes conversar, confiar, incentivar, ensinar, revelar muito do que aqui foi escrito e muito do que levarei para sempre na minha vida.

Agradeço também aos professores **Gilberto Bercovici** e **Rafael de Bivar Marquese** por terem aceitado o convite para a Banca de Qualificação deste trabalho e por terem realizado as sugestões e os questionamentos apresentados, que me ajudaram a pensar esta pesquisa e que me ajudarão a pensar novos desafios e reflexões daqui para frente. Ao professor Marquese, agradeço também pelos aprendizados como seu aluno na disciplina “Escravidão e História Global: Perspectivas de Análise”, no Departamento de História da USP. Ao professor Bercovici, por tantos ensinamentos sobre Direito Econômico e Desenvolvimento que me formaram enquanto estudante de Direito.

Aos professores **Álvaro Comin**, **Lorena Barberia**, **Stephen Kaplan**, **Alexandre Barbosa**, **Nilton Ota**, **André Singer** e **Bernardo Ricupero**, devo também meus agradecimentos pela imensa dedicação que tiveram em seus cursos na Pós-Graduação na Universidade de São Paulo. Todos eles estão presentes, de alguma forma, nas linhas abaixo.

Aos alunos, professores e demais participantes que puderam colaborar e participar do Grupo de Estudos Direito e Regulação do Capitalismo (GEDIRC) da Faculdade de Direito da USP, agradeço pela paciência e dedicação em mais de 5 (cinco) anos de leituras, conversas, seminários, palestras e tantos eventos que marcaram profundamente minha formação acadêmica.

Aos amigos e colegas do Laboratório de Estudos sobre o Brasil e o Sistema Mundial (Lab-Mundi) da Universidade de São Paulo (USP), agradeço pela generosa acolhida, pelos imensos ensinamentos e pela extrema paciência que tiveram comigo ao longo dos últimos 2 (dois) anos. Agradeço em especial aos professores **Rafael de Bivar Marquese, João Paulo Pimenta, José Evandro Vieira de Melo e Mariana Ferraz Paulino** pela receptividade e por mostrarem tanto rigor e amor com a pesquisa em ciências humanas.

Aos meus amigos e companheiros de MHB Advogados **Simone Horta Andrade e João Paulo Bachur**, meu profundo agradecimento. Sem vocês não haveria a alegria, a compreensão, o profissionalismo e o companheirismo do dia-a-dia que acompanhou praticamente todo o processo de finalização e escrita deste trabalho, motivo pelo qual sou extremamente grato. Também agradeço a **Diogo Frizzo, Pedro Gastal, Pedro Caíque, Mônica Fujimoto** e tantos outros profissionais que estiveram ao meu lado.

Também agradeço aos colegas do Lobo e De Rizzo Advogados, sobretudo ao **Sérgio Varella Bruna**, pela confiança e compreensão que acompanharam o desenvolvimento inicial deste trabalho.

Ao **João Pedro Hoffert Monteiro de Lima e sua família**, pelo apoio, pelas leituras atentas e pelo companheirismo de tantos anos que passamos em nossa amizade, agradeço imensamente.

Ao **Pedro Monti Schonberger**, pelas intensas discussões sobre direito econômico, pela paciência e pela nossa amizade, além das leituras atentas e rigorosas que marcaram este trabalho, muito obrigado.

Ao **Bruno Braga Fiaschetti**, pelas conversas diárias, pelos sonhos que sonhamos, por tantas vezes sofrermos vendo o alviverde e por tudo que tem me ensinado, agradeço muito.

Aos amigos **Renato Freixeda, Paula Pagliari de Braud, Dinorá e Doralice**, pela imensa amizade, carinho, alegria, por tudo que já vivemos e pelo profundo amor que levo

comigo para onde vou, só tenho que agradecer.

Agradeço também à **Mariana Rodrigues Oliveira** por estar presente e ajudar em todas as etapas de estudos para seleção do Mestrado, bem como pela paciência, carinho e dedicação por ouvir e contribuir profundamente desde o início com a elaboração do projeto de pesquisa deste Mestrado.

Agradeço aos amigos do Grupo de Estudos em Direito Econômico, em especial **Walter Marchezan** e **Felipe Morettini** (a quem agradeço pela parceria e pelas leituras rigorosas deste trabalho), pela oportunidade de refletirmos em conjunto nossas pesquisas e o nosso campo de pesquisa de forma tão oportuna.

Aos amigos **Rafael Meng, Júlia Duprat, Francisco Túlio, Octávio Azevedo, Guilherme Galdino, Thaís Valdívia, André Aliperti, Anna Binotto, Georgia Haddad, Gustavo Jorge, Tamires Fakh, Guilherme Meirelles, Yuri Tanaka, Paola Ziober, Lucas Sardeti, Leonardo Takahashi, Fabrício Brito, Henrique Lamonica, Aline Ynoue, Sarah Vieira, Gustavo Duarte, Luiz Loschiavo, Daniela Cabrini, Helenice Gualda, “Vó” Maria Lourenço Gualda e Mara Machado**: sou um sortudo por ter vocês em minha vida.

Por fim e mais importante, agradeço aos meus pais, **Cármine Porcelli Salvarani** e **Martha de Campos Cardoso Salvarani**, a quem essa dissertação é dedicada, e à minha irmã **Mariana Cardoso Salvarani**, fontes de apoio e amor inesgotável, que estarão do primeiro ao último dia dessa caminhada.

Todos os erros aqui presentes são exclusivamente de minha responsabilidade, os (eventuais) méritos são compartilhados com todos vocês.



Minha jangada vai sair pro mar  
Vou trabalhar, meu bem querer  
Se Deus quiser quando eu voltar do mar  
Um peixe bom eu vou trazer

Meus companheiros também vão voltar  
E a Deus do céu vamos agradecer (CAYMMI,  
1957)



## RESUMO

SALVARANI, Giuliano Cardoso. **Direito econômico e austeridade: uma análise das funções do orçamento no Brasil**. 2020. 198 fls. Dissertação (Mestre em Direito Econômico) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

Esta dissertação tem como objetivo discutir as funções cumpridas pelo orçamento no processo de implementação das políticas de austeridade no Brasil. Procura-se avaliar os aspectos jurídicos em torno desse processo a partir das relações entre suas determinantes históricas e as respectivas estruturas normativas do orçamento, sobretudo a partir da segunda metade do século XX. Para tanto, o presente trabalho realiza uma revisão narrativa da bibliografia a respeito da austeridade com intuito de se reconstruir teoricamente o processo histórico que concebeu e deu origem às políticas de austeridade ao redor do mundo, especialmente a partir da década de 1960. Em seguida, trata de explorar as questões metodológicas e teóricas pelas quais se analisará o fenômeno da austeridade. Na perspectiva historiográfica, esta dissertação utiliza-se do aparato conceitual dos estratos de tempo e da dialética da duração em conjunto com perspectiva de história global; no campo jurídico, pretende-se aprofundar criticamente alguns estudos em direito econômico para se refletir sobre a caracterização relativa à constitucionalização da austeridade. Por fim, no último capítulo, procura-se analisar juridicamente como as alterações das funções orçamentárias após os anos 1960 podem caracterizar as políticas de austeridade no Brasil. Revela-se a existência de uma dinâmica de maior duração das políticas de austeridade no Brasil, de modo a articular uma série de normas jurídicas no cumprimento de diferentes funções em matéria de política fiscal e, em específico, orçamentária, principalmente no que se refere às mudanças nos sistemas monetários e financeiros internacionais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Austeridade. Direito Econômico. Orçamento. Estratos do tempo. Ajuste fiscal.

## ABSTRACT

SALVARANI, Giuliano Cardoso. **Economic Law and Austerity: an analysis of budgetary functions in Brazil**. 2020. 198 fls. Thesis (Masters in Economic Law) – Law School, University of São Paulo, São Paulo, 2020.

This dissertation aims to discuss the functions performed by the Brazilian budget law during the implementation of austerity policies in Brazil. We seek to evaluate the legal aspects surrounding this process by exploring the relationship between its historical determinants and the respective normative structures of the budget, especially since the second half of the twentieth century. For this purpose, the present research develops a narrative review of the literature on austerity in order to reconstruct theoretically the historical process that conceived and originated austerity policies around the world, especially since the 1960s. Thereafter, we explore the methodological and theoretical issues by which the austerity phenomenon will be analyzed. In the historiographical perspective, this dissertation employs the conceptual apparatus of time layers and the dialectic of duration alongside the perspective of global history; in the field of law, we intend to carry out critically some studies in Economic Law in order to reflect upon the characterization of the constitutionalization of austerity. Finally, in the last chapter, we seek to analyze the legal aspects of how changes in the budget functions after the 1960s can characterize austerity policies in Brazil. It reveals the existence of a longer duration dynamic of austerity policies in Brazil, that articulates a series of legal norms in the fulfillment of different functions in fiscal and mainly budgetary policy, mostly with regard to international monetary and financial system changes.



## RESUMEN

SALVARANI, Giuliano Cardoso. **Derecho económico y austeridad: un análisis de las funciones presupuestarias en Brasil.** 2020. 198 fls. Disertación (Máster en Derecho Económico) - Facultad de Derecho, Universidad de São Paulo, São Paulo, 2020.

Esta disertación tiene como objetivo discutir las funciones realizadas por el presupuesto en el proceso de implementación de políticas de austeridad en Brasil. El objetivo es evaluar los aspectos legales en torno a este proceso a partir de las relaciones entre sus determinantes históricos y las respectivas estructuras normativas del presupuesto, especialmente a partir de la segunda mitad del siglo XX. Con este fin, el presente trabajo realiza una revisión narrativa de la bibliografía sobre la austeridad con el fin de reconstruir teóricamente el proceso histórico que concibió y originó las políticas de austeridad en todo el mundo, especialmente después de la década de 1960. Después, trata de explorar las cuestiones metodológicas y teóricas mediante las cuales se analizará el fenómeno de austeridad. En la perspectiva historiográfica, esta disertación utiliza el aparato conceptual de los estratos del tiempo y la dialéctica de la duración junto con la perspectiva de la historia global; En el campo del derecho, se desea profundizar críticamente algunos estudios en Derecho Económico para reflexionar sobre la caracterización de la constitucionalización de la austeridad. Finalmente, en el último capítulo, se intenta analizar jurídicamente cómo los cambios en las funciones presupuestarias después de la década de 1960 pueden caracterizar las políticas de austeridad en Brasil. Resulta la existencia de una dinámica más larga de políticas de austeridad en Brasil, a fin de articular una serie de normas legales en el cumplimiento de diferentes funciones en la política fiscal y especialmente presupuestaria, sobre todo en relación con los cambios en los sistemas monetario y financiero internacionales.



## **LISTA DE SIGLAS**

ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ARO - Antecipações de Receitas Orçamentárias

BCE - Banco Central Europeu

BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BPC - Benefício de Prestação Continuada

CAE - Comissão de Assuntos Econômicos

CMN - Conselho Monetário Nacional

DRU - Desvinculação das Receitas da União

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FIES - Fundo de Financiamento ao Estudante de Nível Superior

FMI - Fundo Monetário Internacional

FSE - Fundo Social de Emergência

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

II PND - Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPMF - Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

OMC - Organização Mundial do Comércio

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PAEG - Plano de Ação Econômica do Governo

PAI - Programa de Ação Imediata

PBF - Programa Bolsa Família

PEF - Programa de Estabilidade Fiscal

PIB - Produto Interno Bruto

PIIGS - Portugal, Irlanda, Itália, Grécia e Espanha

PND - Programa Nacional de Desestatização

PPA - Plano Plurianual

PROES - Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária

PROUNI - Programa Universidade Para Todos

PSI - Plano de Sustentação do Investimento

STF - Supremo Tribunal Federal

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

SUMOC - Superintendência da Moeda e Crédito

UEM - União Econômica Monetária da União Europeia

URV - Unidade Real de Valor

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I. FORMAÇÃO HISTÓRICA, IDEIAS E CONSIDERAÇÕES BIBLIOGRÁFICAS: UMA BREVE REVISÃO NARRATIVA DA BIBLIOGRAFIA SOBRE AUSTERIDADE.....</b>	<b>8</b>
1.1. Considerações iniciais .....	8
1.2. Neoliberalismo e austeridade.....	11
1.3. Breves apontamentos do panorama intelectual sobre austeridade.....	19
1.3.1. Conceitos e origens do termo austeridade .....	20
1.3.2. A austeridade entre o Estado Endividado e o Estado Consolidado .....	23
1.3.3. Breves apontamentos sobre os fundamentos econômicos da austeridade.....	27
1.3.4. Reflexões críticas sobre experiências históricas e resultados verificados sobre as políticas de austeridade.....	32
1.4. Austeridade e Economia Política Internacional.....	40
1.5. Breve revisão bibliográfica sobre os efeitos da austeridade nas políticas setoriais em perspectiva internacional .....	44
1.6. Breve revisão bibliográfica sobre a austeridade no Brasil.....	53
<b>CAPÍTULO II. HISTORIOGRAFIA, DIREITO ECONÔMICO E AUSTERIDADE... </b>	<b>58</b>
2.1. Considerações Iniciais .....	58
2.2. Historiografia e enquadramento do objeto: uma abordagem sobre os estratos do tempo .....	58
2.2.1. A abordagem em História Global .....	63
2.3. Austeridade e direito econômico: uma proposta de abordagem.....	68
2.4. A austeridade como um objeto do direito econômico .....	74
2.5. Política fiscal, orçamento e austeridade no Brasil.....	83
<b>CAPÍTULO III – AS FUNÇÕES DO ORÇAMENTO E A CONSTRUÇÃO JURÍDICA DA AUSTERIDADE NO BRASIL.....</b>	<b>91</b>
3.1. Considerações iniciais .....	91

3.2. Antecedentes: a construção da autoridade monetária e as funções do orçamento entre 1930 e 1960.....91

3.3. A criação da Lei nº 4.320/64 e a refuncionalização do orçamento público brasileiro nos marcos do PAEG.....96

3.4. O controle fiscal dos planos econômicos: dos anos 1980 até Plano Real.....106

3.4.1. Os Planos Cruzado I e II ao Plano Verão: o combate à hiperinflação .....108

3.4.2. A reforma estrutural do processo orçamento na Constituição Federal de 1988 e os Planos Collor I e II.....113

3.5. A elaboração e a consolidação do Plano Real até a Emenda Constitucional nº 95/2016.....120

3.5.1. Os desafios de estabilização do Plano Real no bojo das reformas institucionais do orçamento.....122

3.6. O projeto de lei de responsabilidade fiscal como marco da austeridade no Brasil e a continuidade das reformas do processo orçamentário .....133

3.7. A continuidade institucional do Real e a Emenda Constituição nº 95/2016.....138

**CONSIDERAÇÕES FINAIS – EXISTE A ERA DA AUSTERIDADE? .....141**

**BIBLIOGRAFIA.....152**

## INTRODUÇÃO

As discussões em torno da austeridade deram origem ao que pode ser considerado como um dos grandes debates atuais sobre economia política. O termo até mesmo foi considerado a “palavra do ano”, segundo o dicionário Merriam-Webster, em razão do número de pesquisas feitas online desde 2010<sup>1</sup>.

A eleição de Jair Bolsonaro no Brasil, a rejeição de Mauricio Macri na Argentina, os protestos populares recentes no Chile e no Equador, o voto do Brexit no Reino Unido, a reeleição de Donald Trump nos Estados Unidos da América, a crise de legitimidade na União Europeia: todos esses processos interligados temporalmente se diferem entre propósitos e contextos, mas possuem, de certo modo, alguma relação com a implementação das políticas de austeridade pelo menos nos últimos 20 (vinte) anos. Desde que uma série de medidas em matéria de política econômica foram colocadas em prática pelos governos de Ronald Reagan, nos Estados Unidos da América, e Margaret Thatcher, no Reino Unido, poucas vezes tais discussões foram tão presentes no debate público ao redor do mundo.

No entanto, por mais que em geral se aponte para Reagan e Thatcher como os primeiros a implementarem políticas abertamente em favor da austeridade, alguns autores têm se questionado sobre as raízes históricas a partir das quais os postulados da austeridade passaram a reger a análise de política econômica. Em “*Reclaiming the State*”, por exemplo, Mitchell e Fazi discorrem sobre como a crise do capitalismo dos anos 1970 recolocou os termos da disputa da relação capital-trabalho em países com altas taxas de investimento em serviços públicos. Para esses autores, foi a partir da defesa das políticas de austeridade pelo Partido Trabalhista Inglês (1974-9) e pelo Partido Socialista Francês (1981-1983) como únicas alternativas para a sobrevivência no capitalismo dentro do cenário de crise econômica generalizada que foram popularizadas e legitimadas, mesmo que indiretamente, as ideias de emergência do monetarismo neoliberal e do suposto do “fim do keynesianismo” que marcam a concepção mais conhecida sobre austeridade<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> CONTRERAS, Russell, **Audacity of “austerity,” 2010 Word of the Year**, Associated Press, disponível em: <<http://www2.timesdispatch.com/news/2010/dec/20/audacity-austerity-2010-word-year-ar-727040/>>, acesso em: 1 dez. 2019.

<sup>2</sup> MITCHELL, William; FAZI, Thomas, **Reclaiming the State - A Progressive Vision of Sovereignty for a Post-Neoliberal World**, Londres: Pluto Press, 2017.

Por mais que alguns ainda tentem procurar resgatar o sentido supostamente virtuoso da austeridade em favor da classe trabalhadora<sup>3</sup>, segundo Mitchell e Fazi o pragmatismo político em razão da internacionalização das finanças e o abandono da continuidade das reformas do Estado de Bem-Estar Social foram fundamentais para a consolidação posterior das políticas de austeridade de Reagan e Thatcher na década seguinte<sup>4</sup>. Conforme afirmam Stiglitz e Krugman, até mesmo os economistas menos ortodoxos passaram a se socorrer por meio da fórmula da austeridade quando a coisa apertava<sup>5</sup>.

Embora se diga que em diversos países tenha se iniciado uma “Era da Austeridade” sobretudo a partir do aprofundamento das medidas de corte de gastos e aumento de impostos<sup>6</sup>, é preciso examinar com rigor quais são as múltiplas dinâmicas históricas de suas implementações e seus contornos específicos para cada situação. Trata-se de perguntar não pela singularidade dos eventos que a austeridade possa ter causado, mas indagar como tais eventos puderam ocorrer. Nesse sentido, mostra-se necessário compreender as causas cuja força probatória reside em sua repetitividade, por meio da qual a singularidade da austeridade pode ser conhecida, isto é, por meio das experiências anteriores que já estavam disponíveis e pelas quais altera-se não só o rumo material, mas também intelectual em que o processamento dos acontecimentos se comunicam e trocam experiências.

Haveria, afinal, uma “Era da Austeridade”? Quais seriam as determinantes históricas que desencadearam as políticas de austeridade em países como o Brasil?

As respostas a essas questões dependeriam tanto da forma como se caracterizam e se conceituam tais políticas de austeridade quanto da análise do contexto histórico específico a

---

<sup>3</sup> O filme “O espírito de 45”, dirigido por Ken Loach (2013), que narra a defesa de um comportamento de austeridade coletiva no trabalhismo inglês, baseada na carestia e miséria generalizada similar a uma economia de guerra, é exemplificar neste aspecto.

<sup>4</sup> MITCHELL, William; FAZI, Thomas, **Reclaiming the State - A Progressive Vision of Sovereignty for a Post-Neoliberal World**, op, cit, pp. 60-75.

<sup>5</sup> STIGLITZ JOSEPH. **Rumo a um novo paradigma em economia monetária**. São Paulo: Francis, 2004; KRUGMAN, Paul. **The austerity delusion**. The Guardian. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/business/ng-interactive/2015/apr/29/the-austerity-delusion>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

<sup>6</sup> PINTO, Ana Estela de Sousa, **A era da austeridade acabou, diz analista britânico**, Folha de São Paulo, disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/12/a-era-da-austeridade-acabou-diz-analista-britanico.shtml>>, acesso em: 13 dez. 2019. Para o caso brasileiro, vide: DWECK, Esther; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de (Orgs.), **Economia para poucos: Impactos Sociais da Austeridade e Alternativas para o Brasil**, São Paulo: Autonomia Literária, 2018, pp. 7-8.



que se referem e em que estão inseridas. Em ambos os casos, contudo, não haveria consenso na vasta literatura científica sobre o tema. Mostra-se necessário, portanto, captar quais foram as funções cumpridas pelo ordenamento jurídico no processo de implementação dessas políticas ao longo do tempo, sendo fundamental avaliar esse movimento de alterações funcionais que atingiu toda a estrutura do Estado e, simultaneamente, diversos elementos constitutivos de política fiscal, como o federalismo fiscal, as regras de controle e endividamento e a elaboração orçamentária, que também caracterizam as políticas de austeridade<sup>7</sup>.

A presente pesquisa procura sustentar, em consequência, que a investigação sobre os aspectos jurídicos em torno das políticas de austeridade pode contribuir para responder essas questões. É a partir dessa constatação que se verifica que o direito se articula para legitimar e positivar tais medidas de austeridade, fornecendo pistas para iluminar quais seriam, então, as determinantes históricas da implementação de tais medidas em países como o Brasil.

Em vista a esse desafio, a presente pesquisa adota como prisma de estudo as funções realizadas pelo orçamento, instrumento de política econômica responsável pela gestão de receitas, despesas e endividamento público nas democracias liberais modernas, na implementação das políticas de austeridade, de modo a tomar o caso brasileiro como unidade de análise. No entanto, apesar do enfoque jurídico, não se pretende aqui realizar uma pesquisa a respeito tão-somente das estruturas normativas do orçamento, mas sim uma abordagem crítica das funções cumpridas pela legislação orçamentária no processo de implementação das políticas econômicas que conformam a austeridade no Brasil<sup>8</sup>.

Essa escolha se justifica pela avaliação de que as funções realizadas pelo orçamento

---

<sup>7</sup> Vide, nesse sentido: PAULANI, Leda Maria. “A falácia da ‘freada de arrumação’”. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; BASTOS, Pedro Paulo Zahluth (Orgs.). **Austeridade para quem? Balanço e perspectivas do governo Dilma Roussef**. São Paulo: Carta Maior; Friedrich Ebert Stiftung, 2015.

<sup>8</sup> Entende-se, a termos desse trabalho, como “funções do orçamento” a definição tratada por Musgrave e Musgrave, na qual o orçamento determina o curso da atividade econômica por meio de “funções” de caráter normativo, relacionadas não só com instituições políticas, sociais e históricas que marcam a política fiscal moderna, mas também com outros instrumentos monetários e regulatórios no geral. É clássica a classificação das três funções econômicas do orçamento moderno descritas por Musgrave e Musgrave: a função distributiva, que se propõe a promover o ajustamento na distribuição da renda e ofertar bens e serviços para a população menos assistida ou em situação de pobreza; a função alocativa, que busca promover ajustamentos na alocação de recursos; e a função estabilizadora, que busca promover a manutenção da estabilidade econômica. Neste trabalho, as funções do orçamento poderão ser enquadradas em cada uma dessas três funções. MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy, **Finanças públicas: teoria e prática**, Rio de Janeiro: Campus, 1980, pp. 3-12.

são capazes de revelar os processos de promoção dos resultados econômicos originalmente esperados na implementação de tais políticas de austeridade, sobretudo em relação ao contexto histórico em que se fazem presentes. Em outras palavras, entendendo os limites científicos que seriam evidentes na mera análise das estruturas normativas como “objetivo final” da pesquisa, a estratégia aqui adotada procura articular a literatura existente sobre o tema e a análise sobre como as diversas alterações normativas que alteram as funções do orçamento tiveram como objetivo controlar os resultados da política fiscal no intuito de se implementar medidas e princípios caracterizados pela austeridade em diferentes contextos históricos no Brasil.

Para empreender tal desafio, portanto, faz-se necessário abordar criticamente como a literatura conceitua a austeridade para assim poder abordar metodologicamente, dentro do campo do direito, as funções cumpridas pelo orçamento no âmbito de implementação das políticas de austeridade no Brasil.

Desse modo, o presente trabalho está dividido em três capítulos. Os dois primeiros têm um duplo objetivo: enquadrar teoricamente a austeridade na literatura científica para, depois, abordá-la metodologicamente nos termos da pesquisa aqui empreendida. Ambos os capítulos pretendem realizar um voo panorâmico de contextualização para o leitor não habituado com a literatura acadêmica sobre o tema, bem como apresentar as particularidades da análise que aqui será realizada na esfera do direito econômico e da historiografia.

No Capítulo I pretende-se realizar um balanço bibliográfico sobre a austeridade com a intenção de se reconstruir teoricamente o processo histórico que concebeu e deu origem às políticas de austeridade ao redor do mundo, sobretudo após os anos 1960. Para tanto, escolheu-se empreender um estudo de revisão narrativa da bibliografia sobre a austeridade, apropriada para mapear e discutir o estado da arte de um determinado assunto. Tendo em vista a vastíssima produção acadêmica sobre o tema, não se faz possível estabelecer uma metodologia restrita de seleção e replicável em nível de reprodução de dados e respostas pré-determinada para as questões alçadas como problemáticas na pesquisa aqui empreendida. No entanto, torna-se fundamental para a compreensão de tal tema a atualização da literatura mais recente sobre austeridade no Brasil e no mundo, evidenciando novas ideias, métodos e subtemas que têm recebido maior ou menor ênfase na literatura selecionada.

Tendo em vista o viés subjetivo que caracteriza a revisão narrativa da literatura, inicia-

se a revisão bibliográfica empreendida no Capítulo I com a contextualização dos termos do debate sobre a austeridade no neoliberalismo. De tal modo, procura-se diferenciar como as premissas teóricas da austeridade se alteraram ao longo do tempo e como se deu os contornos de sua especificidade “moderna”, concebida por meio das ideias e das políticas que marcam o neoliberalismo. Essa seção tem como objetivo destacar os debates sobre a assim chamada “austeridade neoliberal”, que será importante para caracterizar, no Capítulo III, as políticas de austeridade implementadas no Brasil na transição das décadas de 1980 e 1990.

É nesse sentido que se busca verificar os principais apontamentos na literatura a respeito da história intelectual da austeridade, que procura identificar o caráter o racional-ideológico de suas medidas por meio dos possíveis conceitos e origens do termo “austeridade” nos séculos XX e XXI. Nesse cenário, também se tentará comentar brevemente a respeito da literatura de maior impacto que discorre sobre fundamentos econômicos e tecnocráticos que sustentam os argumentos em favor das políticas de austeridade, sobretudo dentro da perspectiva de crise permanente de financiamento do Estado que marca a perspectiva dos países da periferia do capitalismo. Essas duas seções pretendem esclarecer os parâmetros gerais da racionalização econômica e política da austeridade no Brasil. Nesse mesmo modo, inclui-se na seção seguinte a análise da literatura em Economia Política Internacional sobre austeridade para se compreender como as finanças globais condicionam e também são condicionadas pelas relações históricas nacionais para, em seguida, avaliar como a bibliografia acadêmica tem abordado os efeitos das políticas de austeridade nas políticas setoriais em perspectiva internacional. Por fim, finaliza-se o Capítulo I com estudo mais restrito sobre a produção acadêmica sobre a austeridade no Brasil.

No Capítulo II pretende-se explorar as questões metodológicas e teóricas pelas quais se analisará o fenômeno da austeridade no Capítulo III. Nas duas primeiras seções do Capítulo II propõe-se avaliar de forma sintética a abordagem do objeto de pesquisa no campo da historiografia em duas perspectivas: utilizando-se do aparato conceitual dos estratos de tempo e da dialética da duração em conjunto, de Reinhart Koselleck e Fernand Braudel, respectivamente, bem como condicionantes globais de determinação da austeridade, a partir da perspectiva de história global. Compreendendo o objeto como um fenômeno histórico da política fiscal a partir de um registro conceitual no campo da economia, faz-se necessário entendê-lo no campo da história social, de modo a conferir o devido tratamento em seus aspectos não-lineares e situados dentro da especificidade brasileira. Para isso, pretende-se

enquadrar o fenômeno da austeridade nos termos de um fenômeno historiográfico mais amplo, de natureza global, de modo entender metodologicamente como relevante a compreensão da inserção histórica das mudanças funcionais do orçamento no Brasil na respectiva análise jurídica empreendida posteriormente no Capítulo III.

Em seguida, procura-se retomar criticamente alguns estudos em direito econômico para, na seção posterior, refletir sobre uma possível abordagem da presente pesquisa no âmbito desta disciplina, sobretudo no que se refere à caracterização relativa à constitucionalização da austeridade. Por fim, na última seção deste capítulo, realiza-se o recorte dentro da problemática levantada: procura-se, em encaminhamento para o Capítulo III, examinar juridicamente como as alterações dos processos orçamentários no Brasil caracterizariam as políticas de austeridade no Brasil. Para isso, tentar-se-á avaliar, à luz de alguns trabalhos em direito econômico, como a mudança do padrão sistêmico de acumulação de capital na forma financeirizada compõe analiticamente as políticas de austeridade captadas pelos processos de alteração funcional do orçamento no Brasil.

O Capítulo III tem como objetivo de desvendar a pergunta de pesquisa elencada acima relativa às determinantes históricas que desencadearam as políticas de austeridade no Brasil, de modo avaliar o conjunto das principais alterações nas funções realizadas pelo orçamento público que marcaram a história da austeridade no Brasil a partir da década de 1960. Em um primeiro momento, procura-se verificar as diferentes reformas do orçamento a partir das distintas funções exercidas pelas políticas fiscal e monetária entre os anos 1930 e 1960. Evidencia-se nessa seção o importante processo de criação da autoridade monetária e do desenvolvimento econômico do Brasil que marca profundamente as diversas alterações normativas que o orçamento sofreu entre essas décadas. De modo a destacar as funções específicas de implementação de políticas de austeridade nesse período, dá-se ênfase também para o papel cumprido pela burocracia estatal e para os choques econômicos e as pressões externas sofridas à época.

Assim, ao tomar como preponderante o balanço do fim Acordo de Bretton Woods, a seção posterior propõe examinar a implementação da austeridade no Brasil no período que abrange o começo dos anos 1980 até o início dos anos 1990. Tendo em vista o cenário de hiperinflação e de sucessivos planos econômicos, ressalta-se como a estrutura normativa orçamentária foi alterada profundamente nos marcos do período anterior, dando sequencia a novos estratos de tempo que delineiam tanto os debates sobre finanças públicas no âmbito da

Assembleia Nacional Constituinte de 1987 e 1988 como também o combate à inflação por meio de tendências neoliberais das funções do orçamento no período.

Por fim, finaliza-se o exame histórico do Capítulo III ao focar uma abordagem sobre os termos da implementação da austeridade no âmbito das reformas liberalizantes que marcam o Plano Real nos anos 1990. Utilizando parte da literatura em direito econômico disposta no Capítulo II, desenvolve-se o estudo jurídico a respeito do diagnóstico preponderante da austeridade permanente como resultado das reformas institucionais do Plano Real. Examina-se se esse processo consolidaria juridicamente o ajuste estrutural das contas públicas relativas à reorientação da política fiscal e à refuncionalização do orçamento público em busca de cada mais liquidez do fundo público para pagamento da dívida pública e dos gastos financeiros do Estado. Nesse sentido, analisa-se as reformas institucionais que dão origem à Lei de Responsabilidade Fiscal, de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (“LRF”) e ao processo de aprofundamento de tais reformas nas décadas de 2000 e 2010 por meio da perspectiva metodológica da pluralidade de tempos históricos disposta no Capítulo II.

A hipótese que acompanha o presente estudo é a da existência de uma dinâmica caracterizada por uma maior duração das políticas de austeridade no Brasil, que articula uma série de normas jurídicas no cumprimento de diferentes funções em matéria de política fiscal e, especialmente, orçamentária. Hipótese esta que parece se confirmar na análise das distintas dimensões temporais que marcam as funções do orçamento no Brasil, sobretudo em relação ao sistema monetário e financeiro internacional. Entretanto, é importante frisar que concluir sobre um objeto historicamente recente e em contínua transformação e movimento é, decerto, uma tarefa árdua e arriscada, senão impossível. Com efeito, não serão abordadas antes das conclusões finais deste trabalho hipóteses definitivas, reflexões e considerações críticas sobre as relações das políticas de austeridade e das funções do orçamento: serão expostos elementos que possibilitem analisar criticamente tais objetos durante todo o desenvolvimento da presente pesquisa, para que, ao final, seja possível chegar a possíveis conclusões e novas reflexões sobre tais aspectos.

# CAPÍTULO I. FORMAÇÃO HISTÓRICA, IDEIAS E CONSIDERAÇÕES BIBLIOGRÁFICAS: UMA BREVE REVISÃO NARRATIVA DA BIBLIOGRAFIA SOBRE AUSTERIDADE

## 1.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Neste capítulo, realizaremos um balanço breve e seletivo da literatura sobre as políticas (ou medidas) de austeridade ou ajuste fiscal – que a termos deste trabalho serão denominadas como apenas “políticas” ou “medidas” de austeridade ou de “ajuste fiscal” – desenvolvidas sobretudo após os anos 1980. O presente recorte da literatura selecionada não tem a pretensão de ser exaustiva. Desde a década de 1980 do século passado, é possível contar com boas apreciações de conjunto, críticas ou não, sobre as diversas temáticas relativas às políticas de austeridade, que aumentaram sobretudo após a explosão da crise financeira global de 2008.

O recorte aqui utilizado é, simultaneamente, modesto e ambicioso. Por um lado, pretende-se realizar um exame entre alguns de seus temas ou trabalhos mais significativos na literatura acadêmica de alto impacto; por outro lado, busca-se apontar algumas limitações e impasses dessas análises, sem desconhecer, contudo, seus avanços. A partir desse procedimento, propõe-se o esboço de um quadro interpretativo da austeridade que aponte para uma possibilidade de pesquisa atinada ao escopo geral deste trabalho, isto é, ao exame da estrutura jurídica das políticas de austeridade no Brasil, à luz do arranjo institucional concebido ao longo do século XX.

De um modo geral, a literatura acadêmica sobre a austeridade tem se posicionado de maneira distinta no que se refere aos termos utilizados na descrição do fenômeno. Essa constatação se apresenta no importante trabalho de Gründler e Potrafke que, na análise de mais de 8.000 (oito mil) artigos e *papers* sobre o termo “austeridade” (em inglês, *austerity*) entre 1990 até 2018 com base em título, resumo e palavras-chave, constatou que o termo “austeridade” é mais utilizado em jornais de natureza “heterodoxa” e o termo “consolidação fiscal” ou “ajuste fiscal” (*fiscal consolidation*, em inglês) é mais usado em jornais “ortodoxos” ou considerados como “*mainstream*”<sup>9</sup>. Nesse sentido, os autores identificaram

---

<sup>9</sup> GRÜNDLER, Klaus; POTRAFKE, Niklas. Ideologically-charged terminology: austerity, fiscal consolidation, and sustainable governance. *CESifo Working Papers*, v. 7613, Abr. 2019. Para outro trabalho a respeito do

que a literatura diverge nos significados sobre o que é austeridade e, dessa forma, emprega diferentes definições para o fenômeno.

Por um lado, parte da literatura analisada pelos autores – denominada Abordagem do Ajuste Cíclico do Balanço Primário (*Cyclically Adjusted Primary Balance*, em inglês) – descreve a austeridade como um conjunto de medidas de política fiscal de ajuste cíclico ao longo de uma determinada série histórica para determinar o balanço primário equilibrado, tais como déficit fiscal, aumento de impostos, corte de gastos e ajuste fiscais em razão do aumento da relação dívida/PIB, geralmente utilizadas para estudos empíricos, mas que apresentam fragilidade do ponto de vista das flutuações da atividade econômica. Por outro lado, outra parte da literatura – denominada Abordagem Narrativa (*Narrative Approach*, em inglês) – avalia tais medidas de política fiscal de forma a considerar os efeitos e as intenções a cada ciclo do debate político na tentativa de se buscar o orçamento equilibrado<sup>10</sup>. Gründler e Potrafke identificaram que, além de ambas as abordagens apresentarem lacunas, elas se alteram de acordo com o país e o período de observação de tais medidas, de modo a concluir que, dependendo de como a austeridade é medida, os modelos empíricos ou narrativos sobre o efeito do crescimento da austeridade chegam a conclusões fundamentalmente diferentes.

Nesse contexto, este Capítulo tem como objetivo enquadrar uma série de diagnósticos sobre o caráter histórico da austeridade. No entanto, não procura abordar o problema de conceituar o fenômeno histórico dentro de uma abordagem específica da literatura internacional de impacto sobre o tema. Com efeito, buscou-se identificar na literatura econômica e de ciência política o referencial teórico mais adequado à análise das questões relativas às políticas de ajuste fiscal.

Para a exata compreensão do tema, é importante tanto a identificação das principais abordagens sobre a análise da austeridade quanto a forma como estas abordagens interagem entre si na literatura. Dessa forma, e considerando os aspectos implícitos e explícitos que cada campo adota em suas análises sobre austeridade e suas respectivas estratégias metodológicas e implicações teóricas de cada análise de um fenômeno histórico específico, faz-se necessária

---

“maluso” do termo “austeridade”, vide: ANDERSON, Barry; MINNEMAN, Elizabeth, The abuse and misuse of the term “Austerity” Implications for OECD countries, **OECD Journal on Budgeting**, v. 14, n. 1, p. 109–122, 2014.

<sup>10</sup> GRÜNDLER, Klaus; POTRAFKE, Niklas. Ideologically -charged terminology: austerity, fiscal consolidation, and sustainable governance, op. cit., pp. 10-13.

uma investigação de tais abordagens na literatura para a reconstrução teórica do processo histórico da austeridade, que auxiliará o entendimento das categorias teóricas que compõe a lógica do fenômeno da austeridade nos próximos capítulos deste trabalho.

Dentro desse contexto, a investigação desenvolvida neste capítulo apresenta os termos do debate da agenda de resolução da crise fiscal dos Estados Nacionais pela austeridade. Em outras palavras, procura explorar os principais focos da análise científica sobre a problemática da austeridade em diversos âmbitos. Por um lado, examina os impactos dessa nova política na qual a busca pela liquidez do pagamento da dívida pública torna-se um valor social primário na captura do excedente social<sup>11</sup>; por outro, também busca compreender o papel das finanças públicas na reconfiguração do Estado Nacional na transição do século XX e XXI.

Ao concentrar a discussão do capítulo nas abordagens sobre a austeridade, o propósito não é apenas tratar os problemas específicos da austeridade como um fenômeno isolado, mas investigar o uso das políticas de austeridade visando lançar luz sobre problemas conceituais mais gerais. Mediante a avaliação crítica dessas abordagens, o presente capítulo propõe uma estratégia que escape dos sentidos divididos entre: i) a defesa e a crítica dos resultados de políticas de austeridade, isto é, se realmente auxiliam o controle de gastos e a garantia de liquidez do Estado Nacional *versus* uma “economia para poucos”; e também ii) a avaliação se tais políticas “dão certo” ou não, o que de certo modo caracterizam boa parte da análise e interpretação nas perspectivas analisadas no item i). De tal modo, este capítulo propõe examinar os diferentes prismas sobre os quais a literatura sobre a austeridade tem se debruçado, para assim auxiliar na conceituação sobre as relações entre austeridade e finanças públicas capaz de apreender o encadeamento entre austeridade e direito no âmbito dos processos da economia mundial ao longo do século XX no Brasil.

Por isso, não se trata de um exame exaustivo sobre toda a literatura sobre o tema da austeridade, tal como o trabalho acima citado de Gründler e Potrafke. As abordagens aqui propostas têm como objetivo examinar as categorias teóricas pelas quais as políticas de austeridade são representadas a partir da gramática jurídica a ser analisada nos próximos

---

<sup>11</sup> Para mais detalhes desse processo, ver: CHESNAIS, François, **Finance Capital Today – Corporations and Banks in the Lasting Global Slump**, Leiden; Boston: Brill, Historical Materialism, Book Series, 2016. Para uma reflexão sobre a temática no Brasil, ver também: PAULANI, Leda, Acumulação sistêmica, poupança externa e rentismo: observações sobre o caso brasileiro, **Estudos Avançados**, v. 27, n. 77, p. 237–264, 2013; e BRUNO, Miguel; CAFFE, Ricardo, Estado e financeirização no Brasil: interdependências macroeconômicas e limites estruturais ao desenvolvimento, **Economia e Sociedade**, v. 26, n. spe, p. 1025–1062, 2017.



capítulos, discutindo as implicações dessas abordagens de cada quadro conceitual para a reconstrução jurídica dos processos históricos de tais políticas. Cada abordagem busca esclarecer os pressupostos concernentes à austeridade e às estratégias metodológicas de cada uma delas para a análise do fenômeno histórico particular da austeridade no direito brasileiro. Cabe destacar, assim, que nenhuma dessas abordagens é capaz de entender totalmente o caráter específico das diferentes relações das políticas de austeridade e a particularidade de histórias individuais das economias nacionais como parte de processos históricos unificados do desenvolvimento capitalista em escala global.

## 1.2. NEOLIBERALISMO E AUSTERIDADE

Nos anos 1970, Margaret Thatcher imaginou o que seria um futuro desejável e, logo em seguida, projetou a crítica aos argumentos utilizados por parte dos economistas liberais para justificar as restrições orçamentárias em curso no Reino Unido<sup>12</sup>. Quatro décadas depois, muitos intelectuais e políticos de renome ainda continuam a utilizar termos, se não iguais, ao menos semelhantes para descrever as políticas de restrição orçamentárias do presente. A história dessa seção é a história das mudanças e continuidades do fenômeno denominado neoliberalismo e seu papel desempenhado na ascensão das narrativas favoráveis às políticas de austeridade nos termos em que hoje se colocam.

Em linha com os demais recortes utilizados neste Capítulo I, o objetivo é traçar em termos teóricos as controvérsias da formação histórica da austeridade, evidenciando as origens esquecidas dos debates contemporâneos sobre o neoliberalismo e mostrando as categorias e esquemas interpretativos que moldam as abordagens do tema. Isso porque a austeridade possui, para alguns intérpretes, contornos de longa duração<sup>13</sup>, assim considerados

---

<sup>12</sup> Para mais informações sobre a trajetória neoliberal de Margareth Thatcher, ver: HARVEY, David, **A brief history of neoliberalism**, Oxford: Oxford University Press, 2005, pp. 1-5, 64-87; e YERGIN, Daniel; STANISLAW, Joseph, **The Commanding Heights: The Battle Between Government and Market Place that is Remaking the Modern World**, New York: Simon & Schuster, 1999.

<sup>13</sup> Aqui se situa a orientação que acompanhará todo o presente trabalho: a austeridade como uma estrutura permeada por uma “pluralidade” de tempos históricos, que se contrapõem e se articulam dialeticamente com eventos em ritmos descontínuos. Por isso, as estruturas temporais de longa duração, conforme denominadas por Braudel, e que configuram a austeridade, se estabelecem a cada circunstância histórica um dado horizonte do possível, determinando assim o espaço da atuação humana e de modo a configurar o plano de eventos na qual se estabelecem cumulativamente os processos de transformação. Vide BRAUDEL, Fernand. *História e Ciências Sociais: a Longa Duração*. In: **Escritos sobre a História**. São Paulo: Perspectiva, 1978, p. 161–176; e MARQUESE, Rafael de Bivar; DA SILVA JÚNIOR, Waldomiro Lourenço. Tempos históricos plurais: Braudel, Koselleck e o problema da escravidão negra nas Américas. **História da Historiografia: International Journal**

desde a avaliação das questões morais sobre consumo e abstinência para Aristóteles<sup>14</sup> e até mesmo na despolitização do controle do dinheiro segundo John Locke<sup>15</sup>. Assim, a recapitulação da bibliografia sobre o neoliberalismo permite apresentar um recorte específico para as hipóteses elaboradas que procuram explicar as tendências e as causas do fenômeno da austeridade a partir dos anos 1980 no Brasil, justificando as perguntas de pesquisa que motivam as análises do Capítulo 3.

Em poucas palavras, parte-se da concepção de que a austeridade adquire contornos específicos (“modernos”) a partir do desenvolvimento teórico do neoliberalismo e também da crise do Estado de Bem-Estar Social, conforme defendem Mark Blyth<sup>16</sup> e Paul Pierson<sup>17</sup>. O que, no entanto, não se confunde com uma correlação necessária entre neoliberalismo e austeridade: ambos partem de premissas técnico-teóricas distintas e são políticas situadas em tempo e espaço diferenciados, mas que, por sua vez, estão articulados na crise de endividamento dos Estados Nacionais no capitalismo financeirizado dos séculos XX e XXI aqui estudada<sup>18</sup>. Nesse processo, a análise da austeridade como um epifenômeno ou como uma etapa do neoliberalismo atuou como elemento central, embora nem sempre como elemento teoricamente explícito, em grande parte das produções acadêmicas sobre os efeitos

---

**of Theory and History of Historiography**, Ouro Preto, v. 11, n. 28, dez. 2018. ISSN 1983-9928. Disponível em: <<https://www.historiadahistoriografia.com.br/revista/article/view/1363>>. Acesso em: 04 set. 2019. doi:<https://doi.org/10.15848/hh.v11i28.1363>.

<sup>14</sup> SCHUI, Florian. **Austerity: the great failure**. New Haven, London: Yale University Press, 2014, p. 20.

<sup>15</sup> BLYTH, Mark. **Austerity: the history of a dangerous idea**. Oxford: Oxford University Press, 2013, pp. 104-106.

<sup>16</sup> Idem., p. 176.

<sup>17</sup> PIERSON, Paul. Coping with permanent austerity: welfare state restructuring in affluent democracies. **Revue française de sociologie**, v. 43, n. 2, p. 369–406, 2002. (L’Europe sociale en perspectives), p. 375: “*The prospect of permanent austerity transforms political conflicts over the restructuring of social policy. Welfare state conflict is often portrayed as a clash between those wedded to the status quo and those eager to dismantle basic social protections.*”

<sup>18</sup> STREECK, Wolfgang. **How will capitalism end?**. Londres: Verso, 2016, p. 122; LAZZARATO, Maurizio. **The Making of the Indebted Man: An Essay on the Neoliberal Condition**. New York: Semiotext(e), 2012. (Intervention Series), pp. 27-28: “*Monetary policies, wage-deflation policies, Welfare State policies (reductions in public spending), and fiscal policies (transfers of several points of GDP to corporations and the population's wealthiest in all industrialized countries) have come together to create enormous public and private debt. Debt reduction, which is now the order of the day in all countries, does not run counter to debt creation, since debt serves to prolong and expand the neoliberal political program. On the one hand, it means taking back control of "social issues" and Welfare State spending through austerity measures, that is, taking back control of revenue, time (of retirement, vacation, etc.), and the social services that have been wrested through social struggle from capitalist accumulation. [...] On the other hand, it means pursuing and expanding the process of privatization of Welfare State services, that is, transforming them into a sector for accumulation and profitability for private enterprise.*”

da crise de 2008<sup>19</sup>.

O conceito de neoliberalismo é em geral utilizado para descrever uma série de inter-relações entre ideias e políticas que marcam a mudança na democracia liberal no que se refere ao relacionamento do Estado entre economia e sociedade<sup>20</sup>. Em poucas palavras – e com a consciência reforçada de que as definições e comentários aqui apresentados estão longe de apresentar uma extensa ou completa discussão sobre o tema<sup>21</sup>, o neoliberalismo não só está calcado tão somente no monetarismo e, conseqüentemente, na teoria econômica neoclássica, mas também na crença de superioridade técnica e moral do livre mercado sobre a intervenção econômica do Estado<sup>22</sup>. O peso dado para este processo ideológico de centralização do Estado a partir do aparato institucional do mercado manifesta-se na tentativa de transformação dos compromissos da socialdemocracia keynesiana no pós-guerra, de modo a apoiar uma contrarrazão aos efeitos dos assim chamados “trinta gloriosos” (1945-1975)<sup>23</sup>.

Em boa medida, o otimismo sobre os “trinta gloriosos” foi logo substituído por uma nova ordem estabelecida por um processo de transformação monetária e fiscal dirigido pelas novas teorias denominadas neoliberais, que não tardaram a aparecer. Mais rigorosamente, Perry Anderson caracterizou esse processo de transformação pela pressão política do pós-guerra como decorrência das sucessivas crises energéticas dos anos 1970 e a necessidade de altas taxas de crescimento econômico para sustentabilidade do pleno emprego por parte dos países ocidentais europeus que não seriam suportados, no longo prazo, pelo mercado<sup>24</sup>. No entanto, o que de início foi pensado como uma mudança ideológica paradoxal da política econômica pela manutenção das taxas altas de crescimento estáveis, como existiam antes da

---

<sup>19</sup> WHITESIDE, Heather. Austerity as epiphenomenon? Public assets before and beyond 2008. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, v. 11, n. 3, p. 409–425, 2018;

<sup>20</sup> MUDGE, Stephanie Lee. What is neo-liberalism? **Socio-Economic Review**, v. 6, n. 4, p. 703–731, 2018.

<sup>21</sup> Para uma discussão mais aprofundada sobre o desenvolvimento ideológico do neoliberalismo, veja-se: TURNER, Rachel. **Neo-Liberal Ideology: History, Concepts and Policies**. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2008.

<sup>22</sup> Para uma revisão crítica do discurso econômico do neoliberalismo, vide: PAULANI, Leda. **Modernidade e discurso econômico**. São Paulo: Boitempo, 2005, pp 115-140. Para outro comentário crítico à criação do monetarismo por Milton Friedman, vide BURGIN, Angus. **The great persuasion: Reinventing Free Markets since the Depression**. Cambridge: Harvard University Press, 2012, p. 152.

<sup>23</sup> Para um comentário sobre como as narrativas sobre os “trinta gloriosos” foram marcadas por interpretações otimistas, vide: PIKETTY, Thomas. **O capital no Século XX**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, pp. 18-21.

<sup>24</sup> ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9–23.

crise dos anos 1970, logo foi reinterpretado a partir do conflito da divisão internacional do trabalho no capitalismo e sua relação com as sucessivas crises de endividamento do Estado e de estabilização monetária<sup>25</sup>.

Assim, a ideia de que o neoliberalismo foi marcado por uma série de práticas de política econômica desde os anos 1970, semelhantes ao que é normalmente descrito para a austeridade, não é nova. Harvey, por exemplo, falou que o fenômeno do neoliberalismo consistiu não só na “destruição criativa” dos padrões institucionais tradicionais da soberania estatal do século XX, mas também em mudanças na divisão do trabalho, nas relações sociais, no bem-estar social, na produção tecnológica, nos modos de vida e nas atividades reprodutivas relacionadas à terra e aos hábitos humanos<sup>26</sup>. Já Dardot e Laval cunharam a expressão “nova razão do mundo” para descrever parte importante da produção de uma nova “governamentalidade” neoliberal<sup>27</sup>. Ainda que tenham sido feitas qualificações distintas sobre esse processo histórico, salvo engano, o argumento sobre as correlações teóricas entre austeridade e neoliberalismo não foi desenvolvido em detalhe, o que se passa a entender a partir desses marcos acima descritos.

Nos termos do presente trabalho, a compreensão do padrão distributivo defendido pelos teóricos denominado neoliberais em razão da defesa das políticas de austeridade se dará além do mero aparato ideológico de livre mercado, conforme se verá detalhadamente nas próximas seções. Assim como Mark Blyth ressalta, a austeridade “moderna” - de matriz neoliberal - tem em sua premissa o entendimento de que a confiança é essencial para “ativar” os mercados privados, de modo a acreditar que caso o capitalista não obtiver confiança nos mercados nacionais, ele não iria investir na economia e, caso não investisse, haveria aumento da capacidade ociosa e também do desemprego. A perda da confiança do capitalista investidor ocorreria sobretudo em casos de aumento excessivo do déficit público, de que decorreriam no efeito “*crowd out*” e no aumento da demanda por direitos sociais pelos trabalhadores. Nestes termos, a retomada da confiança exigiria medidas de austeridade com intuito de atingir

---

<sup>25</sup> STREECK, Wolfgang. **Buying time - the delayed crisis of democratic capitalism**. Londres: Verso, 2014, pp. 36-40.

<sup>26</sup> HARVEY, David. **A brief history of neoliberalism**. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 2.

<sup>27</sup> LAVAL, Christian; DARDOT, Pierre. **A nova razão do mundo: ensaios sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016, pp. 215-223.

eventuais ameaças à confiança<sup>28</sup>.

Isso porque, conforme admite Major, seria um erro assumir que a austeridade no neoliberalismo consistiria em uma mera série de políticas fiscais de restrição à expansão do déficit tomadas pelo aparato estatal calcadas na ideologia liberal de livre mercado. Para o autor, a “arquitetura da austeridade” deita raízes em interesses econômicos específicos e não somente ideológicos, uma vez que ligado aos limites da expansão do capital financeiro internacionalizado que são constantemente ameaçados pelas crises monetárias e fiscais que são seguidas pelo aumento inflacionário<sup>29</sup>. Desse modo, a proteção do crédito contra crise fiscal e a expansão da liquidez do capital financeiro passam a ter importância central na luta contra os choques inflacionários em plano nacional, fazendo com que o aumento do déficit nos anos 1970 e 1980 adquirissem uma nova configuração em termos de política fiscal.

Nesse contexto, a proposta de estabelecer teoricamente uma conexão entre austeridade e neoliberalismo compreende a necessidade de entender como que ideologicamente o neoliberalismo organiza a legitimação das políticas de austeridade, sobretudo no Brasil. Tal proposta parte da ideia observada em Mirowsky de “dupla verdade do neoliberalismo”, na qual, pela análise de diversos escritos sobre a alocação eficiente dos recursos do Estado pelo mercado, verifica-se que o neoliberalismo descreve os supostos problemas da expansão fiscal do Estado usando tanto o vocabulário libertário e utilitário enquanto simultaneamente: i) imagina o Estado forte por meio de algum instrumento de regulação “natural”; ii) advoga por um livre mercado como um gerador ideal de igualdades e uma correia de transmissão de informações simétricas enquanto simultaneamente processa uma “guerra de ideias” contra diversas matrizes; iii) afirma que seu programa levaria a restrições ao crescimento econômico e maior bem-estar humano enquanto simultaneamente sugere que era ilegítimo justificar seu programa por suas conseqüências; e iv) retrata o mercado como o *nec plus ultra* de todas as instituições humanas, enquanto isso justamente implica a insuficiência do mercado para atingir e nutrir os valores “transeconômicos” de caráter político, social, religioso e cultural<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> BLYTH, Mark. **Austerity: the history of a dangerous idea**. Oxford: Oxford University Press, 2013, pp. 54-76.

<sup>29</sup> MAJOR, Aaron. **Architects of austerity: International Finance and the Politics of Growth**. Stanford: Stanford University Press, 2014, p. 10-11. Vide também DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique. **Capital Resurgent: Roots of the Neoliberal Revolution**. Cambridge: Harvard University Press, 2004, p. 210-213.

<sup>30</sup> MIROWSKI, Philip. Postface: Defining Neoliberalism. In: **The Road from Mont Pèlerin: The Making of the Neoliberal Thought Collective**. Cambridge: Harvard University Press, 2009, p. 440-443.

Em termos mais gerais, vale destacar que o próprio desenvolvimento do neoliberalismo apresenta variedades e fases distintas, conforme argumenta Daniel Stedman Jones<sup>31</sup>. Para este autor, a primeira fase teria ocorrido entre 1920 e 1950 com a produção intelectual dos economistas da Escola Austríaca e dos ordoliberais alemães na defesa da organização social pela liberdade econômica, organizado sobretudo no Colóquio Walter Lippmann de 1938. Somente em 1947 que a Sociedade de Mont Pèlerin seria formada, contendo outros economistas da Escola de Chicago, resultando na publicação de Milton Friedman “O neoliberalismo e seus prospectos”, de 1951. A segunda fase se estenderia da década de 1950 até 1980, com o desenvolvimento político e intelectual da ideia de livre-mercado em *think tanks*, jornais e publicações, culminando na eleição de Margaret Thatcher e Ronald Reagan. A publicação de “Capitalismo e Liberdade”, de Friedman em 1962, e a ampliação do alcance da obra de Friedrich Hayek, tal como “O caminho para servidão”, de 1944, são marcos dessa fase<sup>32</sup>. A terceira fase do neoliberalismo, nos termos de Stedman Jones, começa em 1980 e é dirigida pelo avanço da agenda liberalizante e da disciplina fiscal e monetária no desenvolvimento de organismos internacionais como FMI, BIRD, OMC, entre outros. A essa terceira fase do neoliberalismo daremos maior ênfase nos termos deste trabalho, por entendermos que se trata da especificidade da aplicação das políticas de austeridade no recorte temporal específico escolhido<sup>33</sup>.

Dessa forma, apesar de Stedman Jones focar na agenda intelectual abrangendo temas mais filosóficos do que econômicos propriamente ditos dos membros da Sociedade de Mont Pèlerin, que deu origem teórica ao hoje denominado neoliberalismo, verifica-se que autores posteriores à segunda fase apontada pelo autor, como Milton Friedman, dedicaram grande parte da sua obra acadêmica para atacar o consenso keynesiano predominante no Acordo de Bretton Woods e o sistema monetário baseado no padrão-ouro. Como exemplo dessa avaliação, Burgin identifica no período entre 1950 e 1970 justamente a correlação teórica entre as propostas de intelectuais neoliberais e medidas contra a regulação do antitruste (em especial ao Sherman Act nos Estados Unidos da América), contra o sistema de taxaço de

---

<sup>31</sup> STEDMAN JONES, Daniel. **Masters of the Universe: Hayek, Friedman and the Birth of Neoliberal Politics**. Princeton: Princeton University Press, 2012.

<sup>32</sup> Idem., pp. 5-10.

<sup>33</sup> Para maiores informações sobre as etapas do neoliberalismo, vide TURNER, Rachel. **Neo-Liberal Ideology: History, Concepts and Policies**, op. cit., pp. 219-223.

renda e contra outras restrições ao investimento público e regulatórias em geral<sup>34</sup>. As respostas à Crise de 1929 que deram origem ao que Burgin chama de “novos conservadorismos” - em razão das produções teóricas sobre os modos de organização social capitalista por membros da Sociedade de Mont Pèlerin – são importantes para organizar o enquadramento teórico e retórico de muitas das medidas propostas de ordenação do Estado centrada no livre-mercado, e que de certo modo inclusive se tornaram hegemônicas (*mainstream*)<sup>35</sup>. Com efeito, as consequências intelectuais na alteração do controle das finanças públicas e nas novas medidas de austeridade a partir da década de 1970 se tornam intuitivas, ganhando novos contornos ao se inserirem nesse contexto intelectual e moral da época.

Essa alteração do controle das finanças públicas se deu no plano ideológico e moral no neoliberalismo, uma vez que a visão de ordem econômica mundial (ou “globalista”) seria exercida pelo tratamento individualista das nações como entes individualizados em constante ameaça de crise. De outro modo, para a visão de Slobodian, isso faria com que o movimento flutuante do capital punisse a expansão das políticas sociais, resultando em ataques especulativos na moeda em reação aos aumentos de gastos públicos<sup>36</sup>.

Em outros termos, esse diagnóstico sobre o caráter diferenciado de legitimação da austeridade se faz presente em outras análises, tais como em Schui, que ressalta uma mudança de paradigma a partir da visão hayekiana sobre o fenômeno da austeridade em mais de 2.500 (dois mil e quinhentos) anos de análise do objeto. Para Schui, os momentos de crise no neoliberalismo possuem natureza de restrição dos gastos governamentais, bem como do investimento e do consumo. Isso porque a política de restrição na crise nos termos do neoliberalismo não seria só uma marca virtuosa do governo individualizado em relação a suas finanças públicas, mas também do indivíduo privado no exercício da poupança das famílias no combate à inflação decorrente do curso da crise<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> BURGIN, Angus. **The great persuasion: Reinventing Free Markets since the Depression**. Cambridge: Harvard University Press, 2012, pp. 177-187.

<sup>35</sup> Ibidem, pp. 149-151.

<sup>36</sup> SLOBODIAN, Quinn. **Globalists: The End of Empire and the Birth of Neoliberalism**. Cambridge: Harvard University Press, 2018, pp. 270-271: “*The moral force for an important school of the neoliberal movement came from the commitment to protect the complex and even unknowable interdependence of the global trading system through the identification of—even creation of—a market police cut to the dimensions of the world.*”

<sup>37</sup> SCHUI, Florian. **Austerity: the great failure**. New Haven, London: Yale University Press, 2014, pp. 142-143.

Tal formulação ideológica neoliberal, contudo, teria uma base material específica na relação internacional de disputa dos mercados financeiros, conforme disposto por Harvey. Para ele, o neoliberalismo tinha vários aspectos, do caráter nacional ou local das classes sociais à sua existência objetiva ou subjetiva, de forma que o poder financeiro mundializado era exercido por expedientes de realização de superávits públicos de diversos devedores, entre eles países pobres devedores. Vale destacar que tais expedientes caracterizariam em larga medida a austeridade no neoliberalismo, caracterizando ideologicamente, conforme argumenta Harvey, também outro conjunto de mecanismos como privatização, reorganização do sistema financeiro nacional, abertura do mercado nacional, rebaixamento das tarifas alfandegárias e construção de mercado de trabalho mais flexível<sup>38</sup>.

Mesmo não cabendo aqui documentar em detalhe os percalços das teorias interpretativas do capitalismo neoliberal, cumpre apontar que a história da austeridade assume novas feições no neoliberalismo. Trata-se, afinal, de uma história mais profunda do que a história de uma ideia específica no neoliberalismo. É a história da ascensão, queda e re-emergência das finanças. Na era do liberalismo clássico, os países passaram por períodos de crescimento e deflação forçada quando os bancos centrais abriram e fecharam as válvulas de crédito de acordo com as necessidades da estabilidade monetária internacional. No período pós-guerra, muitos governos nacionais relegaram suas instituições financeiras a um papel secundário e subserviente, pois um novo compromisso com o crescimento competia com a antiga ortodoxia. Já por meio do neoliberalismo, a financeirização ressurgiu de uma nova forma<sup>39</sup>. Embora as imagens de Ronald Reagan e Margaret Thatcher talvez estejam para sempre associadas à virada para o neoliberalismo, foi a desregulamentação dos mercados de capitais globais e a elevação das autoridades monetárias estatais às alturas da administração do capitalismo internacional que foram críticas para restaurar e preservar a capacidade das

---

<sup>38</sup> HARVEY, David. **A brief history of neoliberalism**. Oxford: Oxford University Press, 2005, pp. 74-75, 99-100, 175: *“But structural adjustment programmes administered by the IMF have had even worse impacts. Imposed austerity means that poorer countries have less money to put into forest management. They are also pressurized to privatize the forests and to open up their exploitation to foreign lumber companies on short-term contracts. Under pressure to earn foreign exchange to pay off their debts, the temptation exists to concede a maximal rate of short-term exploitation. To make matters worse, when IMF-mandated austerity and unemployment strikes, redundant populations may seek sustenance on the land and engage in indiscriminate forest clearance. Since the favored method is by burning, landless peasant populations together with the logging companies can massively destroy forest resources in very short order, as has happened in Brazil, Indonesia, and several African countries.”*

<sup>39</sup> BRAGA, José Carlos de Souza. Financeirização global - o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. In: CONCEIÇÃO, Maria da Tavares; FIORI, José Luís (Orgs.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. 7. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.



finanças de empurrar os governos nacionais de volta à austeridade.

Por ora, cabe apontar que o presente trabalho adotará como objeto de pesquisa a austeridade na perspectiva do neoliberalismo, em linha com alguns trabalhos sobre o tema<sup>40</sup>, que considera que a austeridade assume uma fase do processo de racionalização radical neoliberal dos bens públicos tanto na esfera pública quanto privada, que limita a capacidade do governo em responder efetivamente às flutuações econômicas de modo distinto para cada país. A austeridade no neoliberalismo emerge, portanto, dentro de um contexto de longa duração de mercantilização e privatização da vida social mesmo dentro de Estados Nacionais comumente reconhecidos pela literatura como liberais ou de Bem Estar Social (doravante denominados “Estado de Bem Estar Social”, “Welfare” ou “Welfare State”). Assim, e adotando a perspectiva da terceira fase do neoliberalismo conforme sugerido por Stedman Jones, o neoliberalismo constitui movimento muitas vezes autoritário<sup>41</sup> de alargamento dos esforços políticos de promoção da competitividade global, flexibilização do mercado de trabalho, restrição do *Welfare*, mercantilização e privatização e a emergência de protocolos e padrões normativos internacionais aliados a manobras e medidas ao longo de décadas que levaram a variantes do capitalismo que caracterizam a austeridade.

### **1.3. BREVES APONTAMENTOS DO PANORAMA INTELECTUAL SOBRE AUSTERIDADE**

De outro modo, verifica-se que a história intelectual da austeridade exerce enorme impacto na elaboração das obras sobre o tema. A segunda abordagem selecionada neste Capítulo I consiste no recorte de grande parte das contribuições científicas sobre a austeridade que procuram identificar o racional-ideológico de suas medidas, de modo a encontrar uma forma abrangente de discernir os alinhamentos de classe e outras forças políticas condicionantes da austeridade. Dessa forma, a originalidade desse enfoque reside na análise, em perspectiva histórica, da guinada intelectual que dá origem e exercem papel determinante

---

<sup>40</sup> LEVITAS, Ruth. The Just’s Umbrella: Austerity and the Big Society in Coalition Policy and Beyond. **Critical Social Policy**, v. 32, n. 4, p. 320–342, 2012; WHITESIDE, Heather. Austerity as epiphenomenon? Public assets before and beyond 2008. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, v. 11, n. 3, p. 409–425, 2018; KAPLAN, Stephen Brett. Fighting Past Economic Wars: Crisis and Austerity in Latin America. **Latin American Research Review**, v. 53, n. 1, p. 19–37, 2018.

<sup>41</sup> BRUFF, Ian; TANSEL, Cemal Burak. Authoritarian neoliberalism: trajectories of knowledge production and praxis. **Globalizations**, v. 16, n. 3, p. 233–244, 2019.

para a aplicação das medidas de austeridade no desenvolvimento da economia global.

Na visão de seus proponentes, a remontagem da história intelectual da austeridade compreende não só o exame do arcabouço técnico-teórico de suas políticas – e, por consequência, o desvelamento de suas motivações – mas a análise das múltiplas determinações sobre as tendências ideológicas e as técnicas políticas elaboradas a partir da interpretação de fatos históricos específicos que desenvolveram uma racionalidade tomada como princípio orientador comum da política econômica denominada como “austeridade”. Por isso, boa parte do debate sobre esse enfoque centrou-se em i) correntes filosóficas que deram origem aos conceitos e às políticas de austeridade; ii) seus fundamentos econômicos; e iii) experiências históricas e os possíveis resultados sobre tais políticas. Desse modo, pretende-se realizar a seguir um breve panorama sobre a história intelectual para entender conceitualmente a austeridade nos próximos capítulos.

### 1.3.1. Conceitos e origens do termo austeridade

Em um primeiro momento, verifica-se que a austeridade é um substantivo que possui suas origens no século XVII<sup>42</sup>, mas que encontrou sua maior popularidade em 2010 ao ser o tema mais pesquisado no mundo<sup>43</sup>.

Segundo Canterbury<sup>44</sup>, o termo pode ter três camadas de definição. A primeira relativa a uma disciplina severa, similar a um caráter de “sobriedade” ou um regime e expressão de “restrição” e/ou “planejamento”. A segunda condiz com uma medida econômica: salvamento, economia, ato de autonegação ou flagelo, especialmente no que se refere a luxos a nível pessoal. O terceiro se relaciona com esse caráter de autonegação, na qual a austeridade se apresenta como uma espécie de arrocho imposto como uma política governamental, de modo a restringir o acesso ou a disponibilidade de bens e serviços. No entanto, faz-se necessário entender o termo a partir de um contexto específico, que se altera

---

<sup>42</sup> HART, Keith, Austerity: An economy of words, *in*: **The global life of austerity: Comparing Economic Crises beyond Europe**, 1. ed. New York: Berghahn Books, 2018, v. 17, p. 20.

<sup>43</sup> JONES, Sam, **How “shellacking” and “austerity” became internet hits**, The Guardian, disponível em: <<https://www.theguardian.com/commentisfree/2010/dec/23/internet-search-words>>, acesso em: 20 nov. 2019.

<sup>44</sup> CANTERBERRY, E Ray. **The Rise and Fall of Global Austerity**. Londres: World Scientific, 2015, pp. 1-5.

ao longo do tempo e do espaço<sup>45</sup>.

E é a partir disso que Florian Schui vai interpretar a austeridade conceitualmente não em função da crise econômica após 2008, mas em perspectiva histórica, de forma a examinar as raízes argumentativas e morais dessas “camadas de definição” empregadas sobre a austeridade<sup>46</sup>. Para este autor, as noções de restrição ao acesso a bens e serviços (ou ao consumo, de maneira mais ampla) que marcam a austeridade variam de acordo com as interpretações das noções de indivíduo, Estado e sociedade ao longo da história. Por isso, ele pontua que desde de Aristóteles é possível estabelecer significantes comuns ao termo da austeridade, sobretudo na defesa da virtude do “mínimo acesso” ou de uma “vida simples” em contraposição a uma vida cercada por luxos e hedonismos predatórios, o que posteriormente seria retomado por Tomás de Aquino ao analisar como “pecado capital” a sociedade marcada pela noção do ascetismo e do luxo.

De fato, Schui retoma os variantes usos dos significantes da austeridade ao analisar o papel dos vícios humanos, sobretudo o luxo e a ganância, tanto Mandeville em “A Fábula das Abelhas” quanto no emprego da racionalidade iluminista de Voltaire. Em uma volta à crítica da divisão do trabalho de Adam Smith como uma economia da produção do capital em busca do lucro, este autor defende que os significantes da austeridade se tornam símbolos morais daquilo que Max Weber iria chamar de “espírito do capitalismo”, no qual a abstinência toma lugar central no capitalismo em razão de ser uma pré-condição não só moral-individual (o “merecimento do vício da riqueza”) quanto econômica-coletiva (“acumulação necessária para os poucos escolhidos de Deus”) para o investimento<sup>47</sup>. Já no século XX, o autor reestabelece a austeridade como elemento de adaptação social para restaurar a estabilidade monetária e financeira, via consumo, da economia de guerra, na qual os cortes de gastos controlariam a inflação e restaurariam o crescimento econômico de modo a deixar a turbulência da guerra e restaurar a paz. Por fim, Schui afirma que esse debate se estenderia na polêmica entre John Maynard Keynes e Frederich Hayek sobre o papel da virtude da abstinência na recuperação da economia de guerra (“*Paradox Of Thrift*”), bem como no papel que o Estado deveria assumir na garantia da liberdade dos indivíduos.

---

<sup>45</sup> Para um maior detalhamento sobre como as variâncias semânticas do termo “austeridade” ao longo do tempo, vide: HART, Keith, *Austerity: An economy of words*, in: **The global life of austerity: Comparing Economic Crises beyond Europe**, 1. ed. New York: Berghahn Books, 2018, v. 17.

<sup>46</sup> SCHUI, Florian, **Austerity: the great failure**, New Haven, London: Yale University Press, 2014.

<sup>47</sup> Idem, pp. 51-59.

O que cabe colocar a termos desta pesquisa são os possíveis usos e significantes “modernos” da austeridade. Isso porque, sobretudo a partir de 2008, ocorreu que os teóricos das políticas de ajuste fiscal ao redor do mundo passaram a se utilizar o termo “*austeridade fiscal*” ou somente “*austeridade*”. Do ponto de vista filosófico, o cenário de crise econômica generalizada da economia mundializada estabeleceu uma nova condição de restrição da expansão do capital e busca pela liquidez, de modo que as políticas de austeridade buscariam transpor, sem mediação, virtudes individuais (sobriedade, parcimônia, prudência), à esfera da economia pública. Quando se trata da dimensão econômica, a política de ajuste baseada na redução de gastos públicos e do papel estatal de promotor do crescimento econômico e do bem-estar social assume significados distintos daqueles apontados por James O’Connor nos anos 1970<sup>48</sup> e por Paul Pierson na crise do Welfare State na virada dos anos 1980<sup>49</sup>, focadas sobretudo na virada ideológica neoliberal dos governos Reagan e Thatcher, nos cortes da agenda em gastos sociais, ou na suposta “redução burocrática do Estado” em busca do aumento da eficiência e da retomada do crescimento econômico nos Estados Unidos da América e no Reino Unido.

Isto porque a austeridade fiscal no neoliberalismo é caracterizada por escolhas que exigem grandes sacrifícios da população, seja porque eles aumentam a carga tributária ou seja porque eles implementam ações que restringem a provisão de benefícios, bens e serviços públicos<sup>50</sup>. Vide o que aponta Rachel Turner sobre o impacto das políticas de austeridade no Welfare State em função da virada neoliberal no resultado em cortes de despesas e/ou em reformas:

*“As perspectivas neoliberais sobre o Estado de Bem-Estar Social afirmam negativamente que a crescente centralização da responsabilidade pelo bem-estar individual deteriorou os fundamentos morais da sociedade civil, violou a liberdade do indivíduo e levou à ineficiência e ineficácia econômica. O ideal neoliberal é um Rechtsstaat que atua para proteger e estruturar o mercado, a fim de alcançar objetivos do Estado de Bem Estar Social. Os neoliberais, no entanto, admitem que o mercado pode não ser capaz de garantir um mínimo social e aceitam que é responsabilidade do governo garantir uma ‘rede de segurança’ para aqueles*

---

<sup>48</sup> O’CONNOR, James, **The Fiscal Crisis of the State**, New York: St. Martin’s Press, 1973.

<sup>49</sup> PIERSON, Paul. Coping with permanent austerity: welfare state restructuring in affluent democracies. **Revue française de sociologie**, v. 43, n. 2, p. 369–406, 2002. (L’Europe sociale en perspectives).

<sup>50</sup> Nesse sentido, vide: PECK, Jamie, Pushing austerity: state failure, municipal bankruptcy and the crises of fiscal federalism in the USA, **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, v. 7, n. 1, p. 17–44, 2013.

*indivíduos incapazes de se sustentar.*” (tradução livre)<sup>51</sup>

Nesse contexto, observa-se que o uso do termo austeridade e seu valor moral passam a adotar um significado diferente daquele considerado justo no campo da moralidade privada da virtude, uma vez que está associado à ideia de restrição de desejos. O termo é, portanto, ressignificado no neoliberalismo não só para justificar uma mudança no padrão de expansão de liquidez do capital nas finanças públicas a partir da moderação no crescimento dos salários e na oferta de bens e serviços públicos, a fim de proteger as economias dos empresários, necessárias à criação de empregos e para o futuro bem-estar dos consumidores, como também na sua forma de legitimação.

### 1.3.2. A austeridade entre o Estado Endividado e o Estado Consolidado

Com a crise do Welfare State nos anos 1980 e 1990, os programas de austeridade tinham como objetivo combater a inflação. Acreditava-se que a inflação constituía uma ameaça não só ao crescimento econômico de longo prazo (ao incorrer em uma redução dos investimentos e em descontrole de preços), mas também à balança de pagamentos (em razão da supervalorização cambial)<sup>52</sup>. Nesse contexto, a austeridade ressurge em outras condições após a crise de 2008, sobretudo em países periféricos.

Vale ressaltar, nesse sentido, o que afirma Wolfgang Streeck: essa diferença está presente globalmente em um processo de transição do que ele denomina entre o “Estado Endividado” a um “Estado Consolidado”<sup>53</sup>. Esse processo se caracterizaria pela transição de um modelo de desenvolvimento econômico das democracias ocidentais denominado pelo autor como “modelo de cidadania”, que seria predominante no Estado de Bem-Estar Social das décadas de 1950 a 1980 na Europa (em alemão, *Staatsvolk*).

Assim, em contraposição ao *Staatsvolk*, que seria caracterizado pelo regime das finanças públicas que teria os recursos estabelecidos por meio dos impostos, o Estado

---

<sup>51</sup> TURNER, Rachel. **Neo-Liberal Ideology: History, Concepts and Policies**. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2008, p. 163.

<sup>52</sup> A esse respeito, ver SICSÚ, João, Políticas não-monetárias de controle da inflação: uma proposta pós-keynesiana, **Análise Econômica**, v. 21, n. 39, 2003.

<sup>53</sup> STREECK, Wolfgang. **How will capitalism end?** Londres: Verso, 2016, pp. 119-121.

Endividado trataria de uma relação democrática de "pessoas para o mercado" (em alemão *Marktvolk*), que esteve localizada historicamente a partir da década de 1980 na Europa e nos Estados Unidos da América. Segundo Wolfgang Streeck, o Estado Endividado dependeria não só da contribuição dos cidadãos por meio de impostos para se financiar, mas da confiança dos credores financeiros para atuar democraticamente. Com efeito, o modelo democrático transnacional do *Marktvolk* estaria "a serviço da dívida", o que segundo o autor criaria dois tipos de "pessoas" (em inglês, *peoples*) em relação ao modelo eminentemente nacional do *Staatsvolk*. E, em síntese, tal processo também estaria presente na diferenciação das "austeridades" que marcam o fim do Welfare State europeu e também o pós-crise de 2008.

A austeridade no Estado Endividado seria caracterizada por um modelo de democracia (*Marktvolk*) em que o crescimento da dívida pública deteriora os próprios termos de participação política dos cidadãos em detrimento dos interesses dos credores dos títulos das dívidas públicas nacionais. Considerada um tipo de "diplomacia financeira internacional", a perspectiva da política econômica do Estado Endividado se refere a uma colaboração intergovernamental que visa a proteger os investidores financeiros de eventuais perdas, com objetivo de manter baixos os riscos para os prêmios obtidos no processo de captação de recursos por intermédio da emissão de títulos de dívida pública e preservar a "confiança" de que bancos públicos possam compensar eventuais perdas e, possivelmente, falências no processo de recapitalização de instituições financeiras<sup>54</sup>.

Nesse sentido, a crise do Estado Endividado teria se iniciado quando a dívida pública dos principais Estados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico passou a crescer em ritmo constante em meados dos anos 1970 até se estabilizar os anos 1990. Para Streeck, acompanhado desse aumento constante da dívida pública, estaria também caracterizada uma duradoura desigualdade na distribuição do fundo público quando comparada com os gastos totais do governo, uma vez que os índices de taxaçaõ das principais economias europeias diminuíram e os perfis da dívida pública desses países se alongaram ao longo do mesmo período. Dessa forma, a única alternativa para o financiamento da antiga dívida acumulada nos anos 1970 e 1980 para financiamento do fundo público na Europa (que não poderia se dar por meio das taxas decrescentes de taxaçaõ, então decrescente) seria por meio da contraçaõ de novas dívidas.

---

<sup>54</sup> SCHAFFER, Armin; STREECK, Wolfgang. **Politics in the Age of Austerity**. Cambridge: Polity, 2013, p. 5.

Esse processo de endividamento, somado às quedas da taxa  o e ao alongamento do perfil das dívidas nacionais teria gerado, segundo o autor, uma reação da classe rentista para reverter um eventual "regime internacional de falência", fazendo com que se implementasse um regime de direitos e deveres de devedores e credores em uma forma de "jurisdição internacional" para construção medidas de "confiança" de uma política fiscal sólida e sustentável dos países europeus ao longo da década de 1990. Assim, essa "consolidação fiscal" europeia teria como objetivo fazer com que os Estados-Nacionais continuassem a ser vantajosos para investimento.

Com isso, Streeck denomina "Estado Consolidado Europeu" a transição da referida "consolidação fiscal" na Europa, que teve início em 1990 após a estabilização da União Econ  mica Monetária da União Europeia ("UEM") e que foi parcialmente finalizada em 2002 com a fixação das taxas de câmbio, a entrada em funcionamento do Banco Central Europeu ("BCE") e a introdução da moeda única, o Euro<sup>55</sup>. E nesse contexto, o desenvolvimento econômico dos Estados europeus após a década de 1980 por meio do processo denominado por Wolfgang Streeck como "Estado Consolidado" tem como um de seus traços principais a alteração institucional dos Estados Membros da UEM em busca da capacidade política dos governos em cumprirem com seus compromissos fiscais, colocando assim o pagamento dos credores nacionais frente a todos as outras obrigações assumidas pelo fundo público. Conforme evidenciado acima, tendo em vista o aumento do endividamento público e da queda ou estabilização da taxa  o, a consolidação fiscal de tais Estados-Nacionais se daria por meio da conquista institucional da "confiança" dos credores financeiros para a realização de investimentos nacionais, o que se daria não por meio do aumento da receita, mas sobretudo por meio de cortes nos "gastos" públicos<sup>56</sup>.

Destarte, vale destacar que entre as consequências políticas de tais medidas estariam enquadradas as chamadas políticas de austeridade fiscal, que, segundo o autor, podem ser

---

<sup>55</sup> STREECK, Wolfgang. **How will capitalism end?** Londres: Verso, 2016, p. 129: *“Today's emerging consolidation state is a political-institutional response to financial Market demands for a break in the trend towards ever higher public indebtedness, at a time when debt levels were rising dramatically, annihilating all gains from the first wave of consolidation that began in the 1990s. To continue lending, financial markets want to be assured that public debt is under political control, certified by a demonstrated capacity of governments to halt and indeed reverse its long-term growth. Creditors' calls for consolidation reflect the experience of the last four decades that the Keynesian promise of governments deleveraging in good times to be able to incur new debt in dab times had not been kept: that fiscal reflation had ratchet effect producing ever higher debt levels, in effect continuously expanding public expenditure”*

<sup>56</sup> STREECK, Wolfgang. **How will capitalism end?** Londres: Verso, 2016, p. 123.

elencadas da seguinte forma<sup>57</sup>: (i) equilíbrio orçamentário, que deve ser dado por meio não só do contingenciamento de despesas denominadas discricionárias (i.e., aquelas que permitem ao gestor público flexibilidade quanto ao estabelecimento de seu montante), mas também da transformação de despesas obrigatórias (i.e., aquelas não são passíveis de corte) em discricionárias, deslegitimando gastos sociais como previdência e proteção social; (ii) meta de superávit primário, o que deve ser realizado pelo investimento privado nos serviços públicos, tais como em parcerias público-privadas; (iii) cortes em gastos sociais básicos como educação, saúde e assistência social; e (iv) privatização dos investimentos em infraestrutura física nos países.

Nesse sentido, Streeck enfatiza que os padrões de gastos públicos dedicados ao regime de austeridade refletem o núcleo central do Estado Consolidado neoliberal em relação do Estado Endividado antecedente<sup>58</sup>. Segundo o autor, a interação entre o novo regime fiscal da austeridade e os regimes democráticos nas principais economias europeias seria o principal fundamento da relação entre Estado e sociedade no Estado Consolidado. Esse fato não residiria exclusivamente nas reformas nas políticas institucionais configuradas pelo conflito entre gastos e receitas públicas, mas principalmente por uma nova visão de políticas públicas e das ideias dominantes referentes ao predomínio do mercado sobre o bem público (*Marktvolk*)<sup>59</sup>.

Segundo Streeck, o processo de mudança da política econômica para a conquista da "confiança" dos mercados financeiros internacionais somente poderia perdurar por meio de uma redefinição das responsabilidades do governo em relação às próprias políticas públicas, isto é, tendo em vista a relação entre Estado e sociedade. Nesse sentido, o autor identifica no processo da história multilinear das nações europeias os padrões pelos quais não só a relação entre Estado e sociedade se modificou, mas sobretudo a forma de alteração da racionalização política de tais sociedades.

Dessa forma, considerada como outro sinônimo das políticas de "consolidação fiscal" em outros trabalhos do autor<sup>60</sup>, a austeridade adotada ao final da década de 1990 pelos países

---

<sup>57</sup> Ibidem, p. 137.

<sup>58</sup> Ibidem, p. 136.

<sup>59</sup> Ibidem, p. 133-134.

<sup>60</sup> SCHAFFER, Armin; STREECK, Wolfgang. **Politics in the Age of Austerity**. Cambridge: Polity, 2013, pp. 9-10.



européus é creditada pelo autor como uma das etapas do desenvolvimento econômico marcadas por uma nova racionalização política representada pelo Estado Consolidado. Nesse sentido, vale destacar que o autor elenca os itens (i) e (ii) acima como os principais elementos da institucionalização da austeridade na Europa: o orçamento equilibrado e o superávit primário como princípios e obrigações máximas dos estados modernos europeus<sup>61</sup>.

Contudo, vale observar que tal modelo de austeridade, conforme caracterizado por Streeck, não pode ser universalizado como uma medida geral para obter efeito de confiança dos mercados internacionais, sobretudo no cenário de generalização do neoliberalismo como forma política predominante do capitalismo pós 1990<sup>62</sup>. Dado o contexto mundial de descontrole das finanças dos governos nacionais denominado como Estado Endividado por Streeck, cumpre demonstrar que apesar do diagnóstico compartilhado da necessidade de enfrentar a crise fiscal não só em nível nacional, mas também no sistema das finanças mundializadas, seria necessário estabelecer novos consensos para repensar o Estado e as suas respectivas políticas de controle do déficit público conforme cada conjuntura nacional.

Nesse contexto, é necessário realizar uma breve análise sobre os fundamentos econômicos das formas de austeridade propostas por Streeck nas sociedades atuais, sob o risco de que conceitos científicos se reduzam a formas descontextualizadas de “eficácia prática”, ou a noções utilizadas *ad hoc* como instrumentos de legitimação. Para tanto, escolheu-se realizar uma revisão crítica da literatura econômica corrente, ainda que sem esmiuçar os argumentos econômicos extensivamente, que escapam aos objetivos deste trabalho.

### **1.3.3. Breves apontamentos sobre os fundamentos econômicos da austeridade**

Com objetivo de realizar um panorama geral sobre os argumentos econômicos da austeridade neoliberal, que, apesar de não ser objeto deste trabalho, mostra-se essencial para seu desenvolvimento, verifica-se a necessidade de situar o papel das políticas de estabilização fiscal na relação entre macroeconomia e finanças públicas no contexto de promoção de bens e serviços em razão do uso eficiente do orçamento. Essa divisão, proposta por Musgrave na

---

<sup>61</sup> Ibidem, p. 18.

<sup>62</sup> BLYTH, Mark. **Austerity: the history of a dangerous idea**. Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 106.

clássica divisão entre as funções alocativa, distributiva e estabilizadora do orçamento, tem como intuito compreender sumariamente o argumento justificativo de tais políticas de austeridade no cenário após 2008<sup>63</sup>.

Em linha com o afirmado pelos últimos trabalhos de Skidelsky e Fraccorali<sup>64</sup> e, principalmente, por Kolzenmann<sup>65</sup>, evidencia-se que o debate sobre em que consiste a austeridade é muito menos relevante do que os argumentos de *quando* as políticas devem ser aplicadas. Em termos gerais, o objetivo da austeridade seria reduzir o déficit fiscal de um país - a diferença entre o que o Estado gasta e as receitas que obtém, de modo que as medidas de austeridade, portanto, incluem alguma combinação de redução de gastos públicos e aumento de impostos para redução do déficit fiscal.

Nesse argumento, por mais que os déficits sejam financiados, seu método de financiamento - empréstimos contra a criação de moeda - tem consequências econômicas, sociais e políticas próprias. Desse modo, verifica-se que o debate realizado no Estado Endividado proposto por Streeck concentrou seu papel de facilitar a financiamento de gastos emergenciais, tais como empréstimos para guerras ou crises de superprodução ou hiperinflação. Contudo, o debate sobre o financiamento da atividade estatal se alterou após a crise de 2008, de modo a abranger expectativas de liquidez do Estado e do uso da dívida pública. Isto porque o endividamento estatal, que levou à criação de um Welfare State em alguns países, elevou a pressão contínua das finanças públicas sobre a provisão desse Welfare State, conforme veremos.

Segundo Blyth<sup>66</sup> e Konzelmann<sup>67</sup>, o conceito moderno de austeridade - especialmente a tese da “contração fiscal expansionista” - foi desenvolvido por um grupo de economistas da Universidade de Bocconi, na Itália, que migram para os Estados Unidos nos anos 1990, entre eles Alberto Alesina, Carlo Favero, Francesco Giavazzi e Marco Pagano. A partir da análise

---

<sup>63</sup> MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy, **Finanças públicas: teoria e prática**, Rio de Janeiro: Campus, 1980.

<sup>64</sup> SKIDELSKY, Robert; FRACCAROLI, Nicolò (Orgs.), **Austerity vs Stimulus - The Political Future of Economic Recovery**, London: Palgrave Macmillan, 2017.

<sup>65</sup> KONZELMANN, S. J., The political economics of austerity, **Cambridge Journal of Economics**, v. 38, n. 4, p. 701–741, 2014; KONZELMANN, S. J., **The Economics of Austerity**, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2014.

<sup>66</sup> BLYTH, Mark, **Austerity: the history of a dangerous idea**, op. cit..

<sup>67</sup> KONZELMANN, S. J., The political economics of austerity, op. cit., pp. 711–715.

de dados empíricos, a principal ideia desses autores consiste que, em tempos de crise, políticas fiscais restritivas (redução de gastos públicos e alta na tributação) pode ter um efeito expansionista, aumentando o Produto Interno Bruto (“PIB”), em contraste à teoria keynesiana para a qual apenas políticas anticíclicas - ou seja, políticas de estímulo da demanda agregada durante uma recessão - podem reviver a economia.

Esse argumento se estabelece com a crise financeira de 2008, na qual todo o sistema de crédito global subjacente à produção e distribuição capitalista foi comprometido, uma vez que a garantia da insolvência das economias privadas encontrou esgotamento nas suas próprias formas de financiamento. Entre tais ações de garantia da insolvência, cumpre citar a nacionalização das dívidas privadas por meio de resgates maciços e a renegociação da dívida privada para garantir a viabilidade da liquidez, sobretudo de bancos que supostamente “não poderiam quebrar” (“*too big to fail*”). Por isso, à medida que aumentou relação dívida pública com o PIB aumentou – vale dizer: de forma diferenciada entre países que ocupam a periferia e o centro do capitalismo –, reduzindo a liquidez dos Estados Nacionais, também cresceram as questões sobre a capacidade de pagamento. Para garantir seus empréstimos, os credores privados exigiram "austeridade", ameaçando taxas de juros mais altas ou restrições às compras futuras de dívida, se os governos não agissem de forma a garantir seus pagamentos<sup>68</sup>.

Os proponentes dessas políticas de austeridade, então, passaram a se utilizar largamente dos argumentos desenvolvidos pelos economistas da Bocconi para enfrentar os crescentes déficits e dívidas do orçamento nacional<sup>69</sup>. Passaram a ser utilizadas, nesse sentido, uma mistura de cortes de gastos em salários, gastos com pessoal, pensões e serviços – incluindo saúde, educação e seguro-desemprego – e reestruturação adicional do mercado de trabalho para aumentar a "flexibilidade", além de incentivos fiscais para empresas em expansão e aumento de impostos indiretos, cumulando em mais desregulamentação e

---

<sup>68</sup> Nesse sentido, ver importante artigo de Philip Lane: LANE, Philip R., The European Sovereign Debt Crisis, **The Journal of Economic Perspectives**, v. 26, n. 3, p. 49–67, 2012.

<sup>69</sup> Vide GIAVAZZI, Francesco; PAGANO, Marco, **Can Severe Fiscal Contractions be Expansionary? Tales of Two Small European Countries**, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 1990; ALESINA, Alberto; ARDAGNA, Silvia; GALÍ, Jordi, Tales of Fiscal Adjustment, **Economic Policy**, v. 13, n. 27, p. 489–545, 1998; ALESINA, Alberto; PEROTTI, Roberto, **Fiscal Expansions and Fiscal Adjustments in OECD Countries**, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 1995.

<sup>70</sup> Para mais informações sobre os impactos dos estudos realizados na Universidade de Bocconi sobre as ideias sobre austeridade, ver: HELGADÓTTIR, Oddný, The Bocconi boys go to Brussels: Italian economic ideas, professional networks and European austerity, **Journal of European Public Policy**, v. 23, n. 3, p. 392–409, 2016.

privatização das empresas estatais. Tais políticas foram apresentadas como um ato de necessidade para “salvar” o sistema do crescente endividamento e como um meio de facilitar o crescimento econômico necessário por parte do setor privado.

Nesse contexto, alguns trabalhos científicos despontaram como as razões acadêmicas para justificar o corte dos orçamentos. Pode-se citar, a título de esclarecimento e de forma extremamente breve, alguns importantes trabalhos. Entre eles, destaca-se artigo de extremo impacto de Reinhart e Rogoff, “*Growth in a time of debt*”, em que afirmam que a dívida pública que superasse 90% (noventa por cento) do PIB impediria o crescimento econômico em países em desenvolvimento<sup>71</sup>. Cita-se também alguns artigos de autoria de Alberto Alesina e Silvia Ardagna, que desenvolvem o argumento de que os cortes nos gastos provavelmente resultariam em expansão e não em contração, também denominada a “austeridade expansionista”<sup>72</sup>, bem como o reconhecido artigo de Cochrane que defende que cada dólar de gastos do governo “correspondia” a um dólar a menos de gastos privados<sup>73</sup>.

Para Canterbury<sup>74</sup>, tais justificativas acadêmicas produzidas por ex-membros da Bocconi e incorporadas pelas principais universidades do mundo (MIT, Harvard), apesar de terem recebido críticas muitas vezes por suas bases de pesquisas equivocadas<sup>75</sup>, apresentaram as razões empíricas para eventuais cortes de gastos durante cenários de redução ou baixa da demanda agregada<sup>76</sup>. Além disso, também foram incorporados em relatórios das agências multilaterais, bem como na produção de órgãos governamentais nacionais. Novamente, a

---

<sup>71</sup> REINHART, Carmen; ROGOFF, Kenneth, **Growth in a Time of Debt**, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2010.

<sup>72</sup> ALESINA, Alberto *et al*, **Austerity in 2009-2013**, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2015; ALESINA, Alberto; ARDAGNA, Silvia, **Large Changes in Fiscal Policy: Taxes Versus Spending**, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2009; ALESINA, Alberto; ARDAGNA, Silvia, **The design of fiscal adjustments**, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2012; ALESINA, Alberto; FAVERO, Carlo; GIAVAZZI, Francesco, **What do we know about the effects of Austerity?**, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2018. Para uma revisão crítica dessa literatura, ver ISLAM, Iyanatul; CHOWDURI, Anis. Revisiting the evidence on expansionary fiscal austerity: Alesina’s hour? In: Vox, **CEPR’s Policy Portal**, 2012.

<sup>73</sup> COCHRANE, John, Fiscal stimulus, fiscal inflation, or fiscal fallacies?, **Photocopy, University of Chicago**, <http://faculty.chicagobooth.edu/john.cochrane/research/papers/fiscal2.htm>, 2009.

<sup>74</sup> CANTERBERRY, E Ray. **The Rise and Fall of Global Austerity**. Londres: World Scientific, 2015, pp. 1-5.

<sup>75</sup> HERNDON, T.; ASH, M.; POLLIN, R., Does high public debt consistently stifle economic growth? A critique of Reinhart and Rogoff, **Cambridge Journal of Economics**, v. 38, n. 2, p. 257–279, 2014.

<sup>76</sup> Nesse sentido, vide REINHART, Carmen M; ROGOFF, Kenneth S, **This time is different: Eight centuries of financial folly**, Princeton: Princeton University Press, 2009.

título de exemplo, é importante ressaltar os relatórios do Fundo Monetário Internacional (“FMI”) e do Banco Mundial (os denominados “*World economic outlook*”)<sup>77</sup>, nos quais o foco doutrinário e operacional passou a ser a promoção da liberalização econômica a partir dos anos 1980<sup>78</sup>. Vários destes relatórios chegaram até mesmo a recomendar políticas de ajuste fiscal para casos nacionais, tal como o brasileiro<sup>79</sup>.

Nesse contexto, o livro recentemente lançado por Alberto Alesina, Carlos Favero e Francesco Giavazzi sintetiza os principais argumentos e fundamentos econômicos sobre a austeridade moderna ao se questionarem sobre quando tais políticas “funcionam” e quando “não funcionam”<sup>80</sup>. Nesse trabalho, os autores definem a austeridade como “*uma política de redução do tamanho dos déficits e de estabilização das dívidas do governo por meio de cortes de gastos ou aumentos de impostos, ou ambos*” (tradução livre)<sup>81</sup>, de modo a focar i) nos períodos de utilização de tais medidas (em tempos recessão ou bonança); ii) nos tipos de austeridade possíveis; iii) nos motivos da utilização de tais medidas para cada caso concreto. Segundo os autores, a maior contribuição do livro, além de sistemática (em relação a quantidade de dados levantada) e metodológica, foi verificar as tentativas possíveis de “austeridade expansionista” no cenário da crise pós 2008, segundo a qual o aumento do crescimento econômico e da demanda agregada acima do limite esperado compensariam a política econômica de estabilização da dívida pública por meio de medidas de austeridade.

---

<sup>77</sup> Para um resumo sobre os estudos produzidos pelo FMI e Banco Mundial nos anos 1990 defendendo políticas de austeridade, ver: HAGEN, Jürgen von; STRAUCH, Rolf (Orgs.), **Institutions, Politics, and Fiscal Policy**, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2000. Já para uma análise dos relatórios do FMI a partir dos anos 2010 de defesa de políticas de austeridade para vários países ao redor do mundo, ver: ORTIZ, Isabel; CUMMINS, Matthew, *Austerity: The New Normal a Renewed Washington Consensus 2010-24*, **Initiative for Policy Dialogue (IPD); International Confederation of Trade Unions (ITUC); Public Services International (PSI); European Network on Debt and Development (EURODAD); The Bretton Woods Project (BWP)**, Working Paper October 2019, p. 1–78.

<sup>78</sup> Para uma análise mais extensa desse período sobre as publicações do Banco Mundial, tais como os Relatórios sobre o Desenvolvimento Mundial, verificar: KAPUR, Davesh; LEWIS, John; WEBB, Richard (Orgs.), **The World Bank: its first half century**, Washington: Brookings Institution, 1997; BABB, Sarah, **Behind the Development Banks: Washington politics, world poverty, and the wealth of nations**, Chicago: University of Chicago Press, 2009, p.79-83;

<sup>79</sup> O exemplo mais claro deste tipo de “recomendação política” de restrição fiscal e austeridade no Brasil, em especial, seja “O ajuste justo”: WORLD BANK, **A fair adjustment: efficiency and equity of public spending in Brazil**, Washington: World Bank Group, 2017. Também ver o Relatório n° 253/2018, publicado em agosto de 2018.

<sup>80</sup> ALESINA, Alberto; FAVERO, Carlos; GIAVAZZI, Francesco, **Austerity - when it works and when it doesn't**, Princeton: Princeton University Press, 2019.

<sup>81</sup> Idem, p. 1.

No entanto, até mesmo Alesina, Favero e Giavazzi, teóricos historicamente ligados à defesa das políticas de austeridade no mundo, apontam empiricamente em seu recente livro que a austeridade “pode não funcionar” em países que subestimam os efeitos adversos das medidas no curto prazo, sobretudo ao desconsiderar aspectos fundamentais como o desequilíbrio da demanda externa, a pequena margem para reduzir as taxas de juros e também a baixa taxa interna de consumo das famílias. Sem o adequado tratamento de medidas anticíclicas no cenário de crise econômica generalizada, promovendo investimentos e melhorando a competitividade de setores essenciais para a economia nacional, nenhum tipo de austeridade seria possível, conforme constatam os próprios autores<sup>82</sup>.

Por fim, verifica-se que boa parte desse debate sobre os efeitos econômicos da austeridade centrou-se na oposição entre restrição e estímulo<sup>83</sup>. Em contraposição a essa esfera econômica, numerosos estudos e relatórios começaram a aparecer apontando para os impactos negativos das políticas de austeridade, conforme veremos em mais detalhes na sessão seguinte<sup>84</sup>. Nesse sentido, vale fazermos uma breve revisão sobre parte da bibliografia atual – à época da produção deste trabalho muito comentada – sobre a crítica aos efeitos, às diferentes experiências históricas e aos resultados verificados sobre tais políticas para entender conceitualmente a austeridade.

#### **1.3.4. Reflexões críticas sobre experiências históricas e resultados verificados sobre as políticas de austeridade**

Os debates mais atuais mais críticos sobre a austeridade têm concentrado sua análise nos impactos da crise financeira internacional de 2008 a partir das sucessivas implementações das denominadas políticas de austeridade, sobretudo em países europeus. O que é ignorado, no entanto, é que tais políticas foram formuladas, ao menos intelectualmente, há centenas de

---

<sup>82</sup> Ibidem, pp. 160-174.

<sup>83</sup> KRUGMAN, Paul, **The austerity delusion**, The Guardian, disponível em: <<https://www.theguardian.com/business/ng-interactive/2015/apr/29/the-austerity-delusion>>, acesso em: 12 jan. 2018.

<sup>84</sup> Como importantes exemplos, tomados de forma não-exaustiva a partir da análise do levantamento realizado por Gründler e Potrafke (2019), vide: WHITFIELD, Dexter, **Unmasking Austerity: Opposition and Alternatives in Europe and North America**, Nottingham: Spokesman Books, 2014; CALLINICOS, Alex, Contradictions of austerity, **Cambridge Journal of Economics**, v. 36, n. 1, p. 65–77, 2012; BOYER, Robert, The four fallacies of contemporary austerity policies: the lost Keynesian legacy, **Cambridge Journal of Economics**, v. 36, n. 1, p. 283–312, 2012.

anos e possuem raízes teóricas profundas no pensamento liberal moderno. Nesse sentido, o livro de Mark Blyth, “Austeridade: a história de uma ideia perigosa”, publicado em 2013 nos Estados Unidos, desenvolve uma análise, a partir de uma perspectiva histórica aberta, que trata a austeridade como um conceito político que compreende diferentes formas em diferentes tempos históricos a partir de circunstâncias históricas distintas.

Segundo Blyth, haveria uma “história ausente” da austeridade, ignorada tanto por reguladores como pelos atores dos mercados financeiros, relativa aos ideais econômicos liberais, que remontam ao século XVII, na análise do papel moral da dívida em autores como John Locke, David Hume, Adam Smith e David Ricardo. Nesse sentido, a questão levantada sobre a necessidade e o modo pelo qual o Estado se financia e a consequente possibilidade de afronta à propriedade privada criaria as condições filosóficas para a emergência da austeridade como doutrina econômica específica a partir do momento em que os Estados passaram a cobrir o financiamento da sua própria atividade econômica a partir dos mecanismos orçamentários criados no começo do século XX. Segundo o autor, esse legado intelectual liberal encontraria lugar posteriormente no repertório discursivo do ordoliberalismo alemão, na Escola Austríaca e no liberalismo desenvolvido em universidades italianas e estadunidenses nas décadas de 1980 e 1990<sup>85</sup>, de forma a se consolidarem como fundamentos teóricos e filosóficos das políticas de austeridade a partir desse período, definida por Blyth como:

*“Uma forma de deflação voluntária onde a economia se ajusta pela redução de salários, preços e gastos públicos para restaurar a competitividade, o que é (supostamente) melhor alcançado cortando o orçamento, dívidas e déficits do estado. Os defensores acreditam que isso irá inspirar a “confiança das empresas”, uma vez que o governo não irá “esvaziar” o mercado de investimentos, sugando todo o capital disponível através da emissão de dívida, nem adicionando à já “muito grande” dívida da nação” (tradução livre)<sup>86</sup>*

Assim, a austeridade para Blyth apresentaria estaturas teóricas distintas na medida em que também se alteraram as perspectivas ideológicas e institucionais no tempo e no espaço. Desse modo, as políticas de austeridade assumiriam, a partir da segunda metade do século XX, algumas concepções do *mainstream* econômico tais como o monetarismo de Milton Friedman e a escola do *public choice*<sup>87</sup>. De maneira geral, o autor defende as premissas

<sup>85</sup> Para maiores detalhes sobre essas correntes teóricas, vide BLYTH, Mark. **Austerity**, op. cit.; e CLARKE, John; NEWMAN, Janet, The alchemy of austerity, **Critical Social Policy**, v. 32, n. 3, p. 299–319, 2012.

<sup>86</sup> BLYTH, Mark. **Austerity**, op. cit., pp. 3-4.

<sup>87</sup> Idem.

operacionais da austeridade resultariam em políticas distintas de contração monetária e cortes orçamentários a partir da década de 1980, sobretudo por meio das assim chamadas “contrações fiscais expansionistas”<sup>88</sup>.

O que Blyth demonstrou, por um lado, foi que a “ideia perigosa” da austeridade deitaria raízes em premissas teóricas liberais que se acumularam ao longo dos anos e que foram se moldando intelectualmente não somente em função das crises no sistema financeiro no século por meio de um “um lar intelectual globalizado”<sup>89</sup>, mas também por meio de uma série de “bases nacionais de operações” que operaram como mecanismos de expectativa de mercado e com cortes no Estado de Bem-Estar ao redor do mundo. Por outro lado, como consequência, essa generalização da austeridade como uma “ideia perigosa” de matriz intelectual comum faria com que as políticas de austeridade consistissem em uma mera abstração intelectual das relações materiais de produção, de modo a elaborar categorias gerais de análise econômica que presumissem a austeridade como um fenômeno de validade universal, sem mediações dos contextos sociais ou históricos da realidade concreta dos Estados Nacionais tomados no tempo e no espaço.

No entanto, em crítica a essa metodologia formulada ao trabalho de Blyth, a antropóloga Laura Bear apresentou uma nova perspectiva sobre o conteúdo subjetivo da austeridade em seu livro “*Navigating Austerity: currents of debt along a south asian river*”<sup>90</sup>. Observa-se que Laura Bear critica Blyth na sua consideração sobre as políticas de austeridade de modo a focar sua análise sobre as políticas fiscais de corte de gastos públicos como consequência não de uma suposta matriz intelectual comum, tal como sustenta Blyth, mas de uma longa história das relações da dívida pública soberana dos países.

Se Blyth considera um vasto plexo de aportes intelectuais para caracterizar a austeridade enquanto uma política de matriz teórica específica que foi alterada gradualmente no tempo histórico, Bear articula historicamente a austeridade como uma “obrigação

---

<sup>88</sup> Segundo essa concepção, argumenta-se que a compensação da “despesa anticíclica” traria mais inflação a os Estados no contexto do fim do Acordo de Bretton Woods, de modo que o excedente orçamentário seria ciclicamente ajustado no combate à inflação. Para mais informações, ver: SERRANO, Franklin; BRAGA, Julia, O mito da contração fiscal expansionista nos EUA durante o governo Clinton, **Economia e Sociedade**, v. 15, n. 2, p. 213–239, 2006.

<sup>89</sup> BLYTH, Mark. **Austerity**, op. cit., pp. 121-136.

<sup>90</sup> BEAR, Laura, **Navigating austerity: currents of debt along a south asian river**, Stanford: Stanford University Press, 2015.



explicitamente coletiva” da dívida pública soberana<sup>91</sup> que recairia sobre cada cidadão e cada decisão do agente político sobre recursos públicos, sobretudo em razão do pagamento de empréstimos dos credores financeiros internacionais ao poder soberano estatal<sup>92</sup>. O ponto principal do argumento da autora consiste na mudança radical, então obscura no debate intelectual sobre a especificidade da austeridade a partir da década de 1980, da gestão tecnocrática da dívida pública soberana em função dos interesses de mercado: o mercado da dívida pública soberana, que antes era tratado como uma questão de política institucional de longo prazo, passa a ser sustentado por um arranjo financeiro relacionado com a confiança dos credores atomizados perante dívida pública soberana<sup>93</sup>.

Na visão de Bear, há uma correlação intrínseca entre as políticas fiscais e uma ética comum sobre produtividade que marca o fenômeno da austeridade<sup>94</sup>. A partir dessa combinação, focada na análise das estratégias negociais das políticas de infraestrutura pública no Rio Hooghly – um dos principais rios indianos, que compõe o delta do Rio Ganges – Bear examina como a austeridade possui um significado também ético na economia do setor público a partir do cálculo social da dívida soberana, incluindo não só no pagamento a curto prazo das dívidas de infraestrutura, mas como uma fonte de acumulação financeirizada e de extração privada de valor da infraestrutura pública por meio da venda dos ativos públicos, substituição de maquinário decadente, custo baixo do trabalho terceirizado, securitização de títulos públicos, garantias de seguro privadas para tais obras, e empréstimos privados diretos para financiamento da infraestrutura.

Desse modo, as políticas da dívida soberana e os mecanismos de governança financeira originam uma série de políticas e práticas dispersas na economia do setor público a nível da mais alta tecnocracia pública, de modo a caracterizar a austeridade no capitalismo como um complexo ético e especulativo na circulação de capital que atravessa estratos de

---

<sup>91</sup> Ibidem, p. 8.

<sup>92</sup> Em argumento semelhante, destaca-se: ANSTEAD, Nick, *The Idea of Austerity in British Politics, 2003–2013*, *Political Studies*, v. 66, n. 2, p. 287–305, 2018.

<sup>93</sup> BEAR, Laura, **Navigating austerity**, op. cit., p. 12: “*This is a fundamental shift in the meaning and practice of sovereign debt. Economic governance is increasingly conducted in relation to international ratings agencies, interest repayments and the volatile short-term rhythms of financial markets. It is this convergent historical process: the growth of official sector international lending; the growing dominance of debt technocrats; and the deepening and internationalization of primary markets and development of secondary derivative markets in sovereign debt that has transformed sovereign debt [...].*”

<sup>94</sup> Idem, p. 4.

tempo e espaço distintos:

*“O capitalismo de austeridade é [...] caracterizado por formas cada vez mais imprevisíveis de circulação do capital e meios de subsistência perigosos e instáveis. Ele subsiste por meio da desvalorização do trabalho; do planejamento especulativo descentralizado; e de investimentos improvisados de baixa tecnologia.”<sup>95</sup> (tradução livre)*

Um aspecto central da origem histórica das formas sociais da austeridade no capitalismo, segundo a análise de Bear, se encontra na vida cotidiana burocrática e nos efeitos sociais da gestão da dívida pública soberana. Segundo a autora, tais efeitos produzem relações sociais específicas que caracterizam as políticas de austeridade como ações sujeitas a todo e qualquer tempo ao objetivo central da rolagem da dívida soberana, em especial no que se refere ao estatuto do trabalho, do regime de propriedade, da natureza e da tecnologia.

De tal forma, a partir da década de 1960 até 2010, a autora traça as origens do déficit primário acumulado no período por meio: i) da tomada de investimentos na infraestrutura do Porto de Calcutá nas década de 1960 a 1980, que se transformaram posteriormente em dívida pública mobiliária; ii) da obrigação política de natureza “punitiva” dos credores privados da dívida das obras de infraestrutura – em especial o FMI – na sua forma financeirizada, que monetizou a dívida soberana em empréstimos internacionais e transformou a conclusão de suas obras em assuntos de “austeridade e repagamento” de tais dívidas; e iii) por fim, nos impactos nos anos 1990 das novas políticas de extração de valor para pagamento da dívida soberana a partir da redução dos custos do trabalho pela substituição do trabalho sindicalizado em razão da “produtividade” do Porto de Calcutá (dessindicalização em massa de trabalhadores públicos, trabalhos temporários, contratos precários de trabalho), nas novas relações proprietárias de infraestrutura pública manifestadas pelas isenções tributárias em obras em parceria com empresas privadas e seus respectivos direitos de uso e comercialização, e também na predação excessiva dos recursos naturais e contratação de tecnologia de baixo custo, ambas financiadas por empresas privadas e entidades como Banco Mundial e FMI<sup>96</sup>.

A constatação de Bear de que a financeirização da dívida soberana cria imperativos fiscais de curto prazo que refletem relações sociais específicas da austeridade por meio da legitimação ética de burocratas e empresários na implementação dessas políticas é

---

<sup>95</sup> Ibidem, p. 31.

<sup>96</sup> Ibidem, p. 34: “*State debt had abruptly become a punitive fiscal relationship*”.

indissociável da análise da tecnocracia como elemento “normalizador” das políticas de austeridade. E, conforme diagnostica Florian Schui, isso remonta à identificação moral e econômica das políticas de austeridade como do diagnóstico da racionalidade tecnocrática – abarcando teoria e prática – em que experts econômicos procuram normatizar práticas específicas ao longo do tempo e espaço<sup>97</sup>.

A análise da literatura dá contornos mais precisos a esse diagnóstico geral. Como ilustração, o trabalho de Clara Mattei sobre a implementação tecnocrática da austeridade na Itália esclarece alguns pontos sobre como a combinação entre as políticas de austeridade e a tecnocracia econômica se organizou por meio de conferências internacionais de economia após a 1ª Guerra Mundial, em especial nas Conferências de Bruxelas em 1920 e de Gênova em 1922. O objetivo dessas primeiras conferências internacionais econômicas era sobretudo formular disposições internacionais sobre a estabilização econômica na reconstrução do capitalismo europeu no pós-guerra<sup>98</sup>.

Nos termos de Mattei, tais conferências se apresentaram internacionalmente como tecnicamente “apolíticas”, com abundante de documentação financeira apresentada pelos especialistas presentes, em sua maioria professores de economia, banqueiros e representantes dos bancos centrais das nações participantes. As políticas de austeridade, nesse contexto, seriam apresentadas como uma racionalidade comum expressada pelos especialistas entre as soluções oficiais das conferências: dadas as evidências empíricas da situação financeira “desastrosa”, mostrava-se imperioso uma reforma econômica que entendesse que o “excesso dos gastos governamentais” praticados seria o principal obstáculo da recuperação econômica e também causa tanto da inflação quanto da instabilidade cambial<sup>99</sup>.

As Resoluções das respectivas conferências eram expressas quanto às recomendações apresentadas pela expertise técnica, de modo a pressionar os governos nacionais em praticar as medidas de austeridade sugeridas. Nesse sentido, as Resoluções das Conferências de Bruxelas e Gênova sobre as políticas de austeridade a serem seguidas pela Europa inclusive serviriam de base de comparação ao Código Civil de Justiniano, que deveriam ser adotadas

---

<sup>97</sup> SCHUI, Florian, **Austerity: the great failure**, New Haven, London: Yale University Press, 2014. Vide também GRAEBER, D., **Debt: The First 5,000 Years**, New York: Melville House, 2011.

<sup>98</sup> MATTEI, Clara E., The Guardians of Capitalism: International Consensus and the Technocratic Implementation of Austerity, **Journal of Law and Society**, v. 44, n. 1, p. 10–31, 2017, p. 7.

<sup>99</sup> Idem, p. 11.

“como se lei fossem”<sup>100</sup>. Assim, as políticas de austeridade aplicadas nas décadas de 1920 e 1930 foram avaliadas por Mattei à luz de alguns quadros da tecnocracia italiana que ocuparam importantes posições no governo fascista italiano, tais como Alberto De Stefani, Maffeo Pantaleoni, Umberto Ricci e Luigi Einaudi – todos professores reconhecidos na Itália, sendo remontado como as obras destes quadros técnicos que implementaram as reformas econômicas de austeridade dos governos fascistas italianos tomaram como base as discussões das Conferências supracitadas e as instrumentalizaram como um tipo de “autoridade epistêmica” sobre a matéria econômica<sup>101</sup>.

Por outro lado, conforme argumenta Stephen Kaplan, alguns princípios de política econômica, muitas vezes ligados ao acesso às cadeias globais de financiamento, adquiriram importância fundamental nas crises econômicas com objetivo de evitar impactos políticos ainda maiores. Entre tais crises, o autor cita o exemplo latino-americano da hiperinflação, que, em sua análise, proporcionou que as experiências de política econômica traumáticas ajudassem a alinhar os interesses econômicos nacionais com os interesses das instituições internacionais e mercados<sup>102</sup>. Nesse contexto, a tecnocracia adquiriu papel fundamental na análise da literatura sobre os ciclos orçamentários eleitorais, na qual enfatiza majoritariamente que economistas monetaristas teriam a expectativa de conter o fenômeno inflacionário – que supostamente enfraqueceria o apoio eleitoral<sup>103</sup> - por meio da rígida disciplina fiscal adotadas em políticas de austeridade<sup>104</sup>.

---

<sup>100</sup> Ibidem, p. 16.

<sup>101</sup> Ibidem, pp. 24-27.

<sup>102</sup> KAPLAN, Stephen Brett, Fighting Past Economic Wars: Crisis and Austerity in Latin America, **Latin American Research Review**, v. 53, n. 1, p. 19–37, 2018, pp. 22.

<sup>103</sup> Nesse sentido, vide STOKES, Susan C. **Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001, pp. 178-179: “Voters know a good deal about their own situations and about which general policy direction will best serve their interests. Hence they appropriately have opinions about how future policy should evolve. Yet their grasp of technicalities, the complex causal interdependencies of policy, is limited. It is this sort of knowledge that officeholders have a virtual monopoly on, particularly in bureaucratic and technocratic states. Officeholders are also more knowledgeable than voters about the conditions in which policy unfolds, conditions that can change in ways that render a policy that was appropriate today inappropriate tomorrow. For example, under unstable international economic conditions and a highly interdependent capital market, officeholders and bureaucrats can define (as citizens cannot) appropriate monetary policies. Furthermore, citizens know that officeholders possess this superior technical information and information about conditions; therefore citizens will wish to concede some independence to their representatives.”

<sup>104</sup> Para mais informações sobre a formação da tecnocracia brasileira e o papel dos *think tanks* na elaboração da retórica de implementação de políticas de austeridade no país, vide: LADI, Stella; LAZAROU, Elena; HAUCK, Juliana, Brazilian think tanks and the rise of austerity discourse, **Policy and Society**, v. 37, n. 2, p. 222–242, 2018.

De outro modo, cumpre observar que parte da literatura privilegiou a análise do papel das transformações das políticas nacionais e a correlação com a formação ideológica da tecnocracia na implementação de políticas de austeridade<sup>105</sup>. Dentro dessa perspectiva, a tecnocracia governamental é capaz de definir o consenso e o paradigma intelectual e político a partir da vulnerabilidade nacional aos fluxos do capital mundializado também marca os processos institucionais de “liberalização da economia” desde os anos 1970, de modo a adaptar a percepção sobre crise e as condições de difusão das ideias políticas e econômicas<sup>106</sup>. Segundo Kaplan, a correlação entre a adoção de políticas de austeridade por quadros tecnocráticos em cenários pós-inflacionários seria particularmente evidente em casos como o da América Latina, dada a influência do histórico eleitoral sensível sobre a hiperinflação dos anos 1980<sup>107</sup>.

Ao questionar o papel da formação dos quadros da tecnocracia dominante na implementação de tais políticas de austeridade, parte da literatura sobre sociologia das instituições internacionais enfoca sua avaliação na análise do contexto em que se inseriram as autoridades monetárias transnacionais no cenário após o colapso do Acordo de Bretton Woods, sobretudo por meio da institucionalização da austeridade como paradigma de política econômica<sup>108</sup>. De modo a alterar a arquitetura do sistema financeiro internacional, alguns autores avaliam como a austeridade se torna centro ideológico comum para a implementação de uma política econômica que solucione a crise da balança de pagamentos em cenários econômicos nacionais distintos e independente da presença de tecnocratas nos quadros de gestão pública a partir do colapso do Acordo de Bretton Woods<sup>109</sup>.

Ao se concentrarem nas ideias econômicas, os pesquisadores voltaram a atenção para

---

<sup>105</sup> TALVING, Liisa, The electoral consequences of austerity: economic policy voting in Europe in times of crisis, **West European Politics**, v. 40, n. 3, p. 560–583, 2017; STROBL, Daniel *et al*, Electoral Cycles in Government Policy Making: Strategic Timing of Austerity Reform Measures in Western Europe, **British Journal of Political Science**, p. 1–22; KAPLAN, Stephen K, **Globalization and Austerity Politics in Latin America**, Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

<sup>106</sup> DOMINGUEZ, Jorge, **Technopols: Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s**, University Park: The Pennsylvania State University Press, 1997.

<sup>107</sup> KAPLAN, Stephen Brett, **Fighting Past Economic Wars: Crisis and Austerity in Latin America**, op. cit., p. 32.

<sup>108</sup> FOURCADE-GOURINCHAS, Marion; BABB, Sarah L., The Rebirth of the Liberal Creed: Paths to Neoliberalism in Four Countries, **American Journal of Sociology**, v. 108, n. 3, p. 533–579, 2002.

<sup>109</sup> MATTEI, Clara Elisabetta, Austerity and repressive politics: Italian economists in the early years of the fascist government, **The European Journal of the History of Economic Thought**, v. 24, n. 5, p. 998–1026, 2017.

os próprios formuladores de políticas e para o processo de formulação de políticas em um ambiente complexo e incerto. Ao mesmo tempo, no entanto, poucas pessoas negariam que as ideias sejam importantes no processo de elaboração de políticas. O desafio é poder explicar por que algumas ideias “vencem” e se tornam o roteiro usado pelos formuladores de políticas para lidar com problemas econômicos complexos, além de explicar por que as ideias concorrentes não conseguem ganhar força no processo de formulação de políticas. Por isso, passa-se a analisar, na próxima sessão, os debates existentes sobre a austeridade no campo da Economia Política Internacional, campo do conhecimento que consideramos relevante para a revisão bibliográfica do objeto estudado no presente trabalho.

#### **1.4. AUSTERIDADE E ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL**

No que tange às concepções gerais sobre a austeridade, é importante acrescentar à presente análise o aporte teórico-metodológico da Economia Política Internacional (ou IPE, em inglês). Isso porque, como atesta Paul Krugman<sup>110</sup>, trata-se do campo geral de análise de mediação entre a teoria econômica, conforme visto na última sessão, e o campo de agregação da economia política e política internacional<sup>111</sup>. De tal modo, por mais que alguns autores realizem sua análise do campo a partir de unidades de observação distinta, tais como preferenciais teóricos, nível sistêmico e nível local de análise dos objetos e governança internacional<sup>112</sup>, pretende-se aqui focar uma revisão bibliográfica extremamente breve e não exaustivo, no campo das finanças internacionais, sobre o caráter que a austeridade (enquanto um conjunto teórico e também de medidas econômicas) assume no sistema político internacional.

Sob o ponto de vista da Economia Política Internacional, a questão da austeridade se torna ainda mais difícil de responder, uma vez que, enquanto a elaboração de políticas ocorre nas instituições políticas nacionais, a construção de estruturas e ideias sobre a economia ocorre cada vez mais no nível internacional. Enquanto aparato técnico da implementação de

---

<sup>110</sup> KRUGMAN, Paul, **Development, Geography, and Economic Theory**, Cambridge: The MIT Press, 1995, p. 7.

<sup>111</sup> COHEN, Benjamin J., **International Political Economy? An intellectual history**, Princeton: Princeton University Press, 2008, pp. 141-147.

<sup>112</sup> Idem, pp. 142 e ss.

quaisquer dessas políticas – sejam elas sobre os custos e benefícios da energia atômica, os cortes em gastos em saúde e educação, o aquecimento global ou as ferramentas de política fiscal apropriadas para combater uma recessão – são geradas por especialistas, a experiência da austeridade na Economia Política Internacional é cada vez mais alocada no que a literatura denomina como “comunidades epistêmicas”<sup>113</sup>. Nesse sentido, essas comunidades de especialistas podem dar peso a ideias políticas específicas, de modo a gerar um senso de opinião global e especializada.

Com base nesse conceito, John Ikenberry argumentou que os assentamentos econômicos internacionais do pós-guerra tornaram-se uma ordem liberal internacional porque as ideias de importantes economistas que lidaram com as negociações foram capazes de se basear na crescente legitimidade global dos princípios econômicos anti-keynesianos<sup>114</sup>. Para autores como Aaron Major, por exemplo, a criação de novos mecanismos do financiamento da balança de pagamentos – e não só o pagamento dos déficits primários – acarretaram a dependência monetária nacional em relação à cooperação e confiança de credores privados e autoridades financeiras internacionais. Um dos aspectos importantes desse processo foi a difusão das ideias sobre as políticas de austeridade resultantes da pressão exercida pelas organizações internacionais nos Estados Nacionais<sup>115</sup>.

Parte da literatura em Economia Política Internacional, nesse sentido, ressalta desde os anos 1990 como a comunidade financeira internacional difundiu por meio de comunidades epistêmicas específicas ideias e interesses liberais a partir de mecanismos de coerção, competição de mercados e “aprendizagem e emulação institucional” do “consenso global” em relação a países da periferia do capitalismo em seus respectivos processos de decisões políticas<sup>116</sup>. Ao focarem no processo de difusão das ideias, alguns autores apontam como o

---

<sup>113</sup> HAAS, Peter M., Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination, **International Organization**, v. 46, n. 1, p. 1–35, 1992.

<sup>114</sup> IKENBERRY, G. John, The end of liberal international order?, **International Affairs**, v. 94, n. 1, p. 7–23, 2018.

<sup>115</sup> MAJOR, Aaron, **Architects of austerity: International Finance and the Politics of Growth**, Stanford: Stanford University Press, 2014, p. 9: “*The policy ideas of the international financial community—policies of austerity—were selected into national policy-making processes not because they were technically superior but because they were given real, material weight by the changing distribution of international monetary power.*”

<sup>116</sup> HAAS, Peter M., Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination, **International Organization**, op. cit.; SIMMONS, Beth A.; DOBBIN, Frank; GARRETT, Geoffrey, Introduction: The International Diffusion of Liberalism, **International Organization**, v. 60, n. 04, 2006. Para outras referências sobre a teoria da difusão para as reformas *market-oriented*, ver: HENISZ, Witold J.; ZELNER, Bennet A.;

processo de decisão de política econômica deve ser interpretada também à luz dos parâmetros em que as ideias e os princípios normativos internacionalmente compartilhados formatam as dinâmicas de circulação de capital – tais como crescimento econômico, pagamento da dívida soberana acumulada e suas respectivas consequências econômicas - em cada contexto nacional, sobretudo em relação às reformas de natureza *market-oriented*, como a austeridade<sup>117</sup>.

Com a criação dos organismos multilaterais no final da Segunda Guerra Mundial (tais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial) e a adoção monetária do padrão-dólar a partir do Acordo de Bretton Woods, uma série de interações na diplomacia internacional e também não-governamental passa a circunscrever uma gramática específica dos interesses e dos posicionamentos globais dos Estados difundido na comunidade internacional nos assim chamados “programas de ajustamento estrutural” (em inglês *structural adjustment programs* ou *SAPs*)<sup>118</sup>, de modo a conduzir um processo institucionalizado – e, por isso, legitimado - por meio desses organismos multilaterais de pressão econômica e cultural a partir dessa estrutura ideológica compartilhada nessa rede de interações<sup>119</sup>. Em poucas palavras, esses SAPs tinham como objetivo promover medidas necessárias para a manutenção da estabilidade cambial e da balança de pagamentos em países que tomavam empréstimos de tais organismos multilaterais

Com o avanço da financeirização globalizada<sup>120</sup>, e à luz do argumento exposto por Streeck acima na transição do Estado Endividado para o Estado Consolidado, verificou-se um diagnóstico comum de tais organismos multilaterais sobre diversos fatores relativos ao estrangulamento dos países endividados na periferia do capitalismo, de modo a encorajar o uso da poupança externa para novos ajustes às novas condições da economia mundial,

---

GUILLÉN, Mauro F., The Worldwide Diffusion of Market-Oriented Infrastructure Reform, 1977-1999, *American Sociological Review*, v. 70, n. 6, p. 871–897, 2005.

<sup>117</sup> ABDELAL, RAWI; BLYTH, MARK; PARSONS, CRAIG (Orgs.), **Constructing the International Economy**, 1. ed. [s.l.]: Cornell University Press, 2010; FORSYTH, Douglas J.; LABORIE, Léonard; ABDELAL, Rawi, **Capital Rules - The Construction of Global Finance**, Cambridge, MA: Harvard University Press, 2009.

<sup>118</sup> PEREIRA, João Márcio Mendes, O Banco Mundial e a construção política dos programas de ajustamento estrutural nos anos 1980, *Revista Brasileira de História*, v. 33, n. 65, p. 359–381, 2013.

<sup>119</sup> POLLIN, Robert, **Contours of Descent: U.S. Economic Fractures and the Landscape of Global Austerity**, London: Verso, 2003.

<sup>120</sup> ROBERT BRENNER, **O Boom e a Bolha**, Rio de Janeiro: Record, 2003, pp. 67-73.



descritas como “permanentes”<sup>121</sup>. Com intuito de instrumentalizar o enquadramento da política econômica dos devedores às exigências dos credores internacionais, o objetivo central dos programas de ajuste fiscal era a estabilização macroeconômica de curto prazo, baseando-se na contenção do consumo interno, no arrocho salarial, no corte de gastos sociais e na redução do investimento público. Assim, se no âmbito das políticas macroeconômicas a agenda do FMI e do Banco Mundial estavam alinhadas ao monetarismo, no plano da política fiscal os SAPs objetivavam essencialmente a redução do déficit público, utilizando-se de expedientes como o corte de gastos, fim dos subsídios de crédito de consumo e focalização de políticas focais na cobertura de políticas sociais para saúde e educação primárias<sup>122</sup>.

No que se refere ao debate sobre a austeridade, observa-se que inúmeros estudos examinam como o FMI estabeleceu de forma coordenada o embate global entre austeridade e estímulo fiscal, empregando a sua reputação intelectual e científica na defesa da tese sobre contração fiscal expansionista contra os supostos perigos da inflação e da estagnação secular<sup>123</sup>. É o que mostra o sociólogo Ben Clift ao analisar a literatura econômica produzida pelo FMI, de modo a verificar como esta literatura trabalhou para redefinir a cultura tecnocrática e seu caráter programático nas economias avançadas em relação aos impactos dos programas de consolidação fiscal no crescimento. Segundo o autor, há uma série de relações entre uma construção social pelo FMI de um determinado “espaço fiscal” e a tração, por meio também de outros organismos internacionais e universidades, envolvendo narrativas de crise e eficiência das políticas de ajuste fiscal em condições de recessão econômica. Esse conjunto de relação dentro do “espaço fiscal” em economias avançadas daria razão a indução de mudanças nos padrões de governança econômica que, na visão do FMI, não estariam focadas na redução da dívida pública e estabilização do déficit<sup>124</sup>.

Outro aspecto importante sobre o compartilhamento das crenças e ideias econômicas em um nível sistêmico é examinar como tais teorias produzidas por organismos multilaterais

---

<sup>121</sup> Vide PIERSON, Paul, Coping with permanent austerity: welfare state restructuring in affluent democracies, *Revue française de sociologie*, v. 43, n. 2, 2002, p. 372.

<sup>122</sup> NGAIRE WOODS, *The globalizers: the IMF, the World Bank and their borrowers*, Ithaca/London: Cornell University Press, 2006, pp.84-94.

<sup>123</sup> BAN, Cornel, Austerity versus Stimulus? Understanding Fiscal Policy Change at the International Monetary Fund Since the Great Recession: IMF, Fiscal Policy, Austerity, *Governance*, v. 28, n. 2, p. 167–183, 2015.

<sup>124</sup> CLIFT, Ben, *The IMF and the Politics of Austerity in the Wake of the Global Financial Crisis*, Oxford: Oxford University Press, 2018.

adentram a tecnocracia e impactam diretamente na produção legislativa e no controle das condicionantes, do volume e das características dos empréstimos realizados por tais instituições para países da periferia do capitalismo. Stephen Nelson demonstra, por exemplo, os impactos das supostas “evidências quantitativas” dos estudos, dos indicadores e das previsões macroeconômicas realizadas pelo FMI como chave de análise da elaboração dos termos dos SAPs para as economias nacionais, a exemplo da Argentina. Nesse contexto, o autor observa não só *como*, mas *quando* e *por que* os programas de consolidação fiscal são elaborados a partir da conexão das crenças monetaristas desenvolvidas pelo FMI e tomados como referenciais na negociação dos planos de empréstimo ou implementação dos SAPs<sup>125</sup>.

Conforme veremos a seguir, tais debates evidenciam-se como fundamentais na elaboração de medidas e na análise das múltiplas determinações que as medidas de austeridade assumem ao impactar a economia substantiva de cada país. Na próxima seção se observará alguns exemplos de como os termos do debate realizado, elaborado e legitimado pelos organismos multilaterais e universidades se aplicam não por cumprirem totalmente os parâmetros econômicos idealizados teoricamente, mas por se tornarem ao menos uma política econômica de impacto em âmbitos distintos no tempo e no espaço.

## **1.5. BREVE REVISÃO BIBLIOGRÁFICA SOBRE OS EFEITOS DA AUSTRERIDADE NAS POLÍTICAS SETORIAIS EM PERSPECTIVA INTERNACIONAL**

No contexto acima apontado sobre como algumas medidas permanecem impactando e, de certo modo, dominando o debate econômico no mundo atualmente, faz-se necessário entender como os resultados econômicos e sociais de tais ideias e políticas de austeridade operam na realidade concreta a partir da experiência de seus efeitos concretos no tempo e no espaço.

Verifica-se que a austeridade se relaciona com aspectos do caráter alocativo do orçamento, relacionando-se com um grave problema distributivo, como já foi observado em outras análises<sup>126</sup>. Apesar de não ser possível realizar uma análise exaustiva ou quantitativa da

---

<sup>125</sup> NELSON, Stephen C., From one crisis to the next: IMF-Argentine Relations, 1985–2002, *in*: **The Currency of Confidence**, 1. ed. London: Cornell University Press, 2017.

<sup>126</sup> MATSAGANIS, Manos; LEVENTI, Chrysa, The Distributional Impact of Austerity and the Recession in Southern Europe, **South European Society and Politics**, v. 19, n. 3, p. 393–412, 2014.

literatura relacionada sobre tema, é possível observar que parte da literatura, ao tratar sobre o fenômeno da austeridade, foca sua análise nos impactos dos cortes orçamentários nos setores da sociedade. E é a partir dessa constatação que se buscará examinar alguns temas relevantes sobre o estudo da austeridade.

De maneira geral, embora geralmente sejam descartados alguns aspectos significativos dos estabilizadores automáticos<sup>127</sup>, certos tipos de gastos do governo geralmente respondem aos ciclos econômicos, especialmente quando há uma determinada crise. Nesse sentido, a literatura observa uma tendência geral de cortes de gastos nas áreas da previdência social e direitos trabalhistas<sup>128</sup> e da saúde<sup>129</sup>. Da mesma forma, o financiamento do governo para educação e habitação também pode ser usado para rastrear crises econômicas. Em um cenário de crise, as despesas sociais têm se tornado importantes para a própria economia, particularmente no que diz respeito aos níveis de desemprego, embora as despesas públicas relacionadas à reprodução social sejam frequentemente caracterizadas como apenas itens de consumo, isto é, "gastos". No entanto, são justamente esses tipos de "gastos" que tendem a não ser realizados durante crises econômicas e são cada vez mais reduzidos em cenários de baixo crescimento econômico, conforme apontam alguns estudos<sup>130</sup>.

A austeridade, parece, portanto, ter desencadeado um conjunto de efeitos secundários capazes de aniquilar o progresso alcançado pelo Estado de Bem-Estar Social. Nesse contexto, o que parte da bibliografia analisada neste trabalho em método de revisão narrativa examina são os impactos setoriais das suas implicações nos Estados de Bem-Estar e nas políticas públicas relacionadas a tais setores, de modo a realizar um esforço de esquematização da

---

<sup>127</sup> Para maiores informações sobre estabilizadores automáticos, ver: CARLIN, Wendy; SOSKICE, David, **Macroeconomics: Institutions, Instability, and the Financial System**, Oxford: Oxford University Press, 2015, pp. 513-516.

<sup>128</sup> Vide importantes trabalhos no tema como os publicados pelo português António Casimiro Ferreira: FERREIRA, António Casimiro, A sociedade de austeridade: Poder, medo e direito do trabalho de exceção, **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 95, p. 119–136, 2011; FERREIRA, António Casimiro, **Sociedade da austeridade e direito do trabalho de exceção**, Lisboa: Vida Econômica, 2012; FERREIRA, António Casimiro, A sociedade de austeridade: Poder, medo e direito do trabalho de exceção, **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 95, p. 119–136, 2011; e de SCHIAVONE, Michael, **Austerity and the labor movement**, Albany: SUNY Press, 2016.

<sup>129</sup> DARBY, J.; MELITZ J.. **Joint Estimates of Automatic and Discretionary Fiscal Policy: The OCDE, 1981-2003**". Paris: Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales, 2015.

<sup>130</sup> COHEN, Majorie Griffin. Austerity's role in economic performance: the relationships between Social Reproduction Spending, the Economy, and People. In: MCBRIDE, Stephen. **The austerity State**, op. cit., pp. 78-82.

relação de causalidade entre as medidas de austeridade fiscal e seus respectivos desfechos sociais.

Como um dos casos mais paradigmáticos para se analisar os impactos setoriais das políticas de austeridade, observa-se que boa parte da literatura nacional e internacional investe seus esforços em analisar implicações deletérias e potencialmente duradouras da austeridade para a saúde pública. A exemplo de David Stuckler e Sankay Basu em “*The body economic: why austerity kills*”, grande parte da literatura em saúde pública procura avaliar como alguns países enfrentaram as crises econômicas e as repercussões na área da saúde com a austeridade após 2008. No caso das despesas com saúde, Stuckler e Basu revelam empiricamente em sua obra como as políticas econômicas de austeridade por si só não são agentes patógenos, mas um fator determinante das causas que condicionam o grau de exposição a riscos de saúde. Dessa forma, os autores avaliam como os cortes de financiamento de programas públicos em diversos países (tais como pensões, aposentadorias, cobertura de gastos de saúde, programas apoios a doentes mentais, combate ao alcoolismo e acidentes de trânsito, programas de alimentação para vulneráveis, de habitação precária, de emprego e outros subsídios variados) contribuíram de fato para reduzir a dívida e supostamente estimular o crescimento da economia<sup>131</sup>.

Outra questão encontrada por alguns autores é que, em períodos de crise econômica e implementação de medidas de austeridade, os países tendem a reduzir o gasto público para acomodá-lo a um ambiente fiscal mais restrito ou para aderir às condições impostas por instituições internacionais quando da concessão de empréstimos<sup>132</sup>. Esses cortes implicam alterações nos sistemas de saúde no que se refere à intervenção estatal no financiamento, regulação, organização e prestação de serviços de saúde, bem como a redução de fatores como amplitude da cobertura populacional, abrangência da cesta de serviços e também nível de cobertura por financiamento público<sup>133</sup> não só para a assistência de saúde básica, mas para

---

<sup>131</sup> STUCKLER, David; BASU, Sanjay, **The Body Economic: Why Austerity Kills**, New York: Basic Books, 2013, pp. 103-105, 139-145.

<sup>132</sup> STUBBS, Thomas; KENTIKELLENIS, Alexander, International financial institutions and human rights: implications for public health, **Public health reviews**, v. 38, p. 27–27, 2017.

<sup>133</sup> GIOVANELLA, Lígia; STEGMÜLLER, Klaus, The financial crisis and health care systems in Europe: universal care under threat? Trends in health sector reforms in Germany, the United Kingdom, and Spain, **Cadernos de Saúde Pública**, v. 30, p. 2263–2281, 2014.

coberturas de acidentes e segurança do trabalho<sup>134</sup>.

Também foi identificado mecanismos do impacto da austeridade não só nos efeitos sociais indiretos na saúde da população em geral, como aumento do desemprego, pobreza, falta de moradia e outros fatores de risco, mas também nos casos de cortes diretos nos serviços de atendimento (hospitais e unidades básicas) e na cobertura de serviços para faixas cada vez maiores da população<sup>135</sup>. Em alguns países, tais como Portugal, Irlanda e Grécia, os cortes indiretos em saúde consistiam não só com na ausência de manutenção dos aparelhos básicos de saúde e, conseqüentemente, da não-expansão da infraestrutura nesta área, como também na falta de pagamento dos profissionais de saúde, impactando diretamente a qualidade do atendimento<sup>136</sup>.

Em relatório produzido em 2014, a OCDE aponta a influência da alta taxa de desemprego decorrente de políticas de austeridade no declínio dos serviços de saúde, bem como sua influencia no aumento do uso de medicamentos<sup>137</sup>. Além disso, estudos de alto impacto avaliaram nos últimos 5 (cinco) anos como na Europa os efeitos da crise econômica foram diretamente responsáveis pelo aumento de doenças e outras moléstias até então em baixa – tais como crescimento das taxas de suicídio, doenças sexualmente transmissíveis e doenças infecciosas – sobretudo em razão da imposição do corte de gastos no atendimento e na cobertura de saúde a população<sup>138</sup>. E, no mesmo sentido, alguns autores apontam como os já citados “*Structural adjustment programmes*”, propostos por parte de alguns organismos multilaterais como o FMI e Banco Mundial, elaboraram e operaram reformas institucionais e demais cortes orçamentários sugeridos na área de saúde pública em perspectiva comparada em diversos países não somente para diminuir a participação dos sistemas de saúde

---

<sup>134</sup> KERASIDOU, Angeliki; KINGORI, Patricia, Austerity measures and the transforming role of A&E professionals in a weakening welfare system, **PLOS ONE**, v. 14, n. 2, p. e0212314, 2019.

<sup>135</sup> STUCKLER, David *et al*, Austerity and health: the impact in the UK and Europe, **European Journal of Public Health**, v. 27, n. suppl\_4, p. 18–21, 2017.

<sup>136</sup> LEGIDO-QUIGLEY, Helena *et al*, Effects of the financial crisis and Troika austerity measures on health and health care access in Portugal, **Health Policy**, v. 120, n. 7, p. 833–839, 2016; e ANASTASIOU, Foteini *et al*, Long term impact of the economic crisis on health care in the Greek setting: The Pandora box?, **Health Policy**, v. 120, n. 7, p. 860, 2016.

<sup>137</sup> VAN GOOL, Kees; PEARSON, Mark, **Health, Austerity and Economic Crisis: Assessing the Short-term Impact in OECD countries**, [s.l.]: OECD Publishing, 2014.

<sup>138</sup> KARANIKOLOS, Marina *et al*, Financial crisis, austerity, and health in Europe, **The Lancet**, v. 381, n. 9874, p. 1323–1331, 2013.

universalistas no mercado de saúde<sup>139</sup> como também reduzir os custos dos tratamentos ali realizados<sup>140</sup>.

Em síntese breve, tais trabalhos têm como objetivo focar quantitativa e qualitativamente as relações de causalidade de curto e longo prazo de tais políticas de austeridade e os resultados das políticas da área da saúde em determinada localidade, isso seja do ponto de vista da análise do corte orçamentário em si, como também do ponto de vista da relação desses respectivos cortes na saúde da população atingida<sup>141</sup>. Nesse contexto, vale considerar alguns trabalhos na literatura em saúde pública e em ciências sociais que colocam papel de destaque nas políticas voltadas para pessoas com deficiência<sup>142</sup>, como também para a saúde mental no impacto da crise econômica<sup>143</sup> e na infraestrutura básica do atendimento com enfoque na Europa<sup>144</sup>.

Ademais, vale destacar que os cortes orçamentários no financiamento da saúde possuem uma outra abordagem na literatura acadêmica, destacando o papel da seguridade social no âmbito do orçamento primário, que tem sido objeto de análise não só no Brasil<sup>145</sup>, mas também na literatura internacional<sup>146</sup>. Em termos de um aumento da redução da cobertura da seguridade social, verificou-se que a redução da despesa primária ataca não só setores como saúde e educação, mas principalmente do patamar de gastos previdenciários, tendo em

---

<sup>139</sup> PAVOLINI, Emmanuele; GUILLÉN, Ana M. (Orgs.), **Health Care Systems in Europe under Austerity: Institutional Reforms and Performance**, New York: Palgrave Macmillan, 2013.

<sup>140</sup> THOMSON, Michael; KENTIKELÉNIS, Alexander; STUBBS, Thomas, Structural adjustment programmes adversely affect vulnerable populations: a systematic-narrative review of their effect on child and maternal health, **Public Health Reviews**, v. 38, n. 1, p. 13, 2017; e STUBBS, Thomas; KENTIKELÉNIS, Alexander, International financial institutions and human rights, op. cit., 2017.

<sup>141</sup> FORSTER, Timon; KENTIKELÉNIS, Alexander E, Austerity and health in Europe: disentangling the causal links, **European Journal of Public Health**, v. 29, n. 5, p. 808–809, 2019.

<sup>142</sup> RYAN, Francis, **Crippled: Austerity and the Demonization of Disabled People**, New York, London: Verso, 2019.

<sup>143</sup> WAHLBECK, Kristian; MCDAID, David, Actions to alleviate the mental health impact of the economic crisis, **World psychiatry**, v. 11, n. 3, p. 139–145, 2012.

<sup>144</sup> CUMMINS, Ian, The Impact of Austerity on Mental Health Service Provision: A UK Perspective, **International journal of environmental research and public health**, v. 15, n. 6, p. 1145, 2018.

<sup>145</sup> ROSA MARIA M. MARQUES; ÁQUILAS MENDES, Os dilemas do financiamento do SUS no interior da seguridade social, **Economia e Sociedade**, v. 14, n. 1, 2016.

<sup>146</sup> IMMERGUT, Ellen M., and ABOU-CHADI, Tarik. How Electoral Vulnerability Affects Pensions Politics: Introducing a Concept, Measure and Empirical Application. **European Journal of Political Research**, 53 (2):269–287, 2014; DOW, Sheila. The Role of Belief in the Case for Austerity Policies. **The Economic and Labour Relations Review**, 26 (1): 29–42, 2015.

vista a tendência de crescimento a partir dinâmica demográfica de cada localidade<sup>147</sup>.

Quanto ao setor de educação, destaca-se o papel estrutural das políticas de austeridade nas quedas das taxas de financiamento e custeio, sobretudo da educação superior, e a intensificação no cenário pós-2008 de privatização desse setor na forma de crédito estudantil, subsídios tributários para empresas, precarização da força de trabalho e o próprio fluxo de financiamento previdenciário de seus trabalhadores<sup>148</sup>. Alguns trabalhos como os de Jon Nixon<sup>149</sup> e Michael Fabricant e Stephen Brier<sup>150</sup> mostram-se como paradigmáticos na discussão qualitativa sobre a crise do financiamento da educação e, tomando como exemplo a Europa e os Estados Unidos da América, a agenda do mercado de endividamento estudantil no desinvestimento e desregulamentação destes mercados.

Sem ser exaustivo sobre os impactos pedagógicos da austeridade no setor<sup>151</sup>, verifica-se que a massificação do mercado de educação superior reconfigurou uma nova fronteira de acumulação de capital privado por via da implementação da austeridade na educação, de modo inclusive a estabelecer uma relação perversa, nos termos da literatura, entre excesso de diplomados, a precarização dos equipamentos e da mão de obra do setor e a redução dos investimentos públicos em educação básica até educação superior<sup>152</sup>. Com efeito, examina-se a explosão da financeirização do crédito para educação em alguns países em consequência direta das políticas de austeridade, uma vez que a queda do financiamento público obriga a tomada de crédito privado não só para manutenção dos níveis de investimento como para expansão de novas vagas, chegando a ocupar um valor de mercado de mais de 1 (hum) trilhão de dólares<sup>153</sup>.

---

<sup>147</sup> Para maiores informações, ver: FAGNANI, Eduardo, O fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil (1988-2015), **Texto para Discussão**, v. 308, Unicamp, IE, 2017.

<sup>148</sup> KENNETH J. Saltman, The Austerity School, **symplokē**, v. 22, n. 1–2, p. 41, 2014.

<sup>149</sup> NIXON, Jon. **Higher education in austerity Europe**. London: Bloomsbury, 2017.

<sup>150</sup> FABRICANT, Michael; STEPHEN, Brier. **Austerity Blues: fighting for the soul of public higher education**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2016.

<sup>151</sup> Para mais informações sobre o impacto pedagógico da austeridade no ensino básico, ver: MEANS, Alexander J., **Schooling in the Age of Austerity: Urban Education and the Struggle for Democratic Life**, Londres: Palgrave Macmillan US, 2013.

<sup>152</sup> KENNETH J. Saltman, The Austerity School, **op. cit.**, pp. 45-49.

<sup>153</sup> ROSS, Andrew, Mortgaging the Future: Student Debt in the Age of Austerity, **New Labor Forum**, v. 22, n. 1, p. 23–28, 2013.

No caso das políticas relacionadas a gênero, alguns trabalhos analisados, tais como os organizados por Bargawi *et al*<sup>154</sup> e Karamessini e Rubery<sup>155</sup>, verificam os diferentes efeitos das políticas de austeridade na Europa em relação à posição das mulheres no mercado de trabalho e na redução das medidas de redução da desigualdade de gênero como consequência mais imediata da crise econômica e financeira de 2008. Considerando a heterogeneidade de indicadores como taxa de desemprego, *gap* salarial e taxa de risco de pobreza entre homens e mulheres, constata-se que as desigualdades de gênero no emprego e a incidência de trabalho de meio período e temporário diminuíram devido à maior perda de emprego e à disseminação de formas flexíveis de emprego entre os homens, o que se operou sobretudo pelo agravamento e deterioração da situação laboral dos homens e não pela melhoria da situação das mulheres<sup>156</sup>.

Em termos de uma abordagem interseccional das diferenças de gênero em contextos específicos de austeridade, alguns trabalhos observaram os cortes orçamentários no sistema de apoio escolar básico e nos programas de renda básica familiar atingem mais drasticamente os padrões de desigualdade de gênero para populações vulneráveis e levando em consideração recortes como raça, cor e orientação sexual, ocasionando um retorno aos papéis tradicionais de gênero e dos contratos discriminatórios nas relações de trabalho<sup>157</sup>. Parte dessa literatura identifica, nesse contexto, um lapso do tratamento das questões de gênero para além de uma variável estatística independente na análise da austeridade, de modo a tratá-la como uma forma preponderante de espoliação que atinge desproporcionalmente mulheres não só por meio dos níveis de despesa orçamentárias em políticas que as atingem primariamente, mas também a partir da dinâmica de redução e precarização do emprego nos setores públicos e privados<sup>158</sup>.

---

<sup>154</sup> BARGAWI, Hannah; COZZI, Giovanni; HIMMELWEIT, Susan (Orgs.), **Economics and Austerity in Europe: Gendered Impacts and Sustainable Alternatives**, Londres: Routledge, 2017.

<sup>155</sup> KARAMESSINI, Maria; RUBERY, Jill (Orgs.), **Women and austerity: The economic crisis and the future for gender equality**, Londres: Routledge, 2013.

<sup>156</sup> *Idem*, p. 346.

<sup>157</sup> Entre outros trabalhos em que estão presentes uma abordagem interseccional sobre a austeridade, cita-se: RAFFERTY, Anthony, Gender equality and the impact of recession and austerity in the UK, **Revue de l'OFCE**, v. 133, n. 2, 2014, pp. 351-355; GRIFFIN, Penny, Crisis, Austerity and Gendered Governance: A Feminist Perspective, **Feminist Review**, v. 109, n. 1, p. 49-72, 2015; BASSEL, Leah; EMEJULU, Akwugo, **Minority women and austerity**, 1. ed. [s.l.]: Bristol University Press, 2017; MITCHELL, Martin *et al*, **Implications of austerity for LGBT people and services**, Londres: Natcen, 2013.

<sup>158</sup> Vide estudo que compara o impacto das medidas de austeridade nas políticas de gênero em países da OCDE entre 2000 e 2013: KUSHI, Sidita; MCMANUS, Ian P., Gendered costs of austerity: The effects of welfare



De outro modo, parte da literatura centrada no planejamento urbano e na geografia crítica tem se debruçado sobre o fenômeno da austeridade a partir do argumento desenvolvido por Jamie Peck relativo ao “*austerity urbanism*” (em tradução literal, urbanismo de austeridade). Peck argumenta que a crise fiscal do Estado e a implementação sucessiva de políticas de restrição orçamentária impõe, por meio da normalização da austeridade como repertório das estratégias de reestruturação neoliberal das cidades, reformas de governança local dos recursos e privatização dos serviços públicos<sup>159</sup>. Nesse sentido, estratégias de planejamento urbano são reconfiguradas no cenário de austeridade a partir não somente das novas condições precarizadas dos aparelhos de infraestrutura urbana disponíveis (tais como habitação, saúde e educação), mas também da gestão financeirizada do acesso ao crédito e ao emprego da massa da população pobre das periferias das cidades<sup>160</sup>.

Além disso, muitos autores exploram a relação entre o urbano e a austeridade a partir da crise fiscal que atinge o Estado de Bem-Estar no nível local na espoliação do espaço urbano por meio da gentrificação de algumas localidades e no agravamento das desigualdades inter e intraurbano<sup>161</sup>. Por isso, as possibilidades de abordagem sobre o tema, conforme se verificou na análise narrativa da literatura, são diversas<sup>162</sup>. Enfoca-se, nos termos deste trabalho, como a reestruturação da governança urbana está relacionada ao impacto das medidas de restrição orçamentária, de modo a elaborar uma nova forma de interdependência da escassez financeira e impor uma nova hierarquia no que se refere à produção social do espaço urbano e aos instrumentos de planejamento urbano até mesmo em cidades

---

regime and government policies on employment across the OECD, 2000–13, **International Labour Review**, v. 157, n. 4, p. 557–587, 2018; e PERUGINI, Cristiano; ŽARKOVIĆ RAKIĆ, Jelena; VLADISAVLJEVIĆ, Marko, Austerity and gender inequalities in Europe in times of crisis, **Cambridge Journal of Economics**, v. 43, n. 3, p. 733–767, 2018.

<sup>159</sup> PECK, Jamie, Austerity urbanism, **City**, v. 16, n. 6, p. 626–655, 2012.

<sup>160</sup> LAUNIUS, Sarah; KEAR, Mark, Fixing financialization in the credit-constrained city, **Urban Geography**, v. 40, n. 9, p. 1335–1355, 2019; PANTON, Mark; WALTERS, Geoff, ‘It’s just a Trojan horse for gentrification’: austerity and stadium-led regeneration, **International Journal of Sport Policy and Politics**, v. 10, n. 1, p. 163–183, 2018; TONKISS, Fran, Austerity urbanism and the makeshift city, **City**, v. 17, n. 3, p. 312–324, 2013.

<sup>161</sup> DONALD, Betsy *et al.*, Austerity in the city: economic crisis and urban service decline?, **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, v. 7, n. 1, p. 3–15, 2014;

<sup>162</sup> Nesse sentido, verifica-se, à época da realização desta pesquisa, a criação de centros de estudo e laboratórios em diversas universidades pelo mundo para tratar especificamente do fenômeno da austeridade nos centros urbanos. Cita-se à título de exemplo o Centre for Urban Research on Austerity (CURA), da De Montfort University em Leicester, na Inglaterra, e também o Centre for Cities da London School of Economics (LSE), em Londres, na Inglaterra.

consideradas “desenvolvidas”<sup>163</sup>, tais como Madrid, Londres e Nova Iorque<sup>164</sup>.

Por fim, destaca-se uma série de produções acadêmicas dedicadas a avaliar os protestos e movimentos de resistência contra a implementação de tais políticas de austeridade ao redor do mundo. Foram analisados os protestos que tiveram como mote inteira ou parcialmente a implementação de políticas de austeridade, no qual é possível considerar como exemplos os trabalhos de Duyvendak e Jasper<sup>165</sup>, que aborda a ação política no ativismo popular desde o movimento dos *Indignados*, na Espanha até o *Occupy Wall Street* em Nova Iorque, de Cammaerts<sup>166</sup> e de Della Porta<sup>167</sup>, que procuram avaliar os métodos e táticas dos movimentos anti austeridade no mundo contemporâneo, assim como outros artigos importantes de alto impacto sobre o tema<sup>168</sup>.

Conforme observado, a abordagem narrativa da literatura acima teve como objetivo situar de modo breve e não exaustivo os trabalhos com alto impacto sob o tema da austeridade. Isso porque o mapeamento bibliométrico dos trabalhos realizados nesta temática já bastaria como uma tese de fôlego, o que escapa ao objetivo central deste trabalho. Por isso, cabe destacar o papel diferenciado dos serviços públicos, divididos setorialmente nos termos deste trabalho, no cenário de implementação das políticas de austeridade em diversas localidades, conforme também já destacou boa parte da literatura internacional sobre o tema<sup>169</sup>.

---

<sup>163</sup> DAVIES, Jonathan S; BLANCO, Ismael, Austerity urbanism: Patterns of neo-liberalisation and resistance in six cities of Spain and the UK, **Environment and Planning A: Economy and Space**, v. 49, n. 7, p. 1517–1536, 2017; HASTINGS, Annette *et al*, Austerity urbanism in England: The ‘regressive redistribution’ of local government services and the impact on the poor and marginalised, **Environment and Planning A: Economy and Space**, v. 49, n. 9, p. 2007–2024, 2017.

<sup>164</sup> PHILLIPS-FEIN, Kim, **Fear City: New York’s Fiscal Crisis and the Rise of Austerity Politics**, New York: Metropolitan, 2017.

<sup>165</sup> DUYVENDAK, Jan Willem; JASPER, James M. (Orgs.), **Street Politics in the Age of Austerity**, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2016.

<sup>166</sup> CAMMAERTS, Bart, **The Circulation of Anti-Austerity Protest**, Londres: Palgrave Macmillan, 2018.

<sup>167</sup> DELLA PORTA, Donatella., **Social movements in times of austerity : bringing capitalism back into protest analysis**, Cambridge: Polity, 2016.

<sup>168</sup> Bailey, David J. 2015. **Resistance is Futile? The Impact of Disruptive Protest in the ‘Silver Age of Permanent Austerity’**. *Socio-Economic Review* 13 (1):5–32; BERGLUND, Oscar, Contesting Actually Existing Austerity, **New Political Economy**, v. 23, n. 6, p. 804–818, 2018.

<sup>169</sup> Vide, nesse sentido: LATHAM, Roger; PROWLE, Malcolm. **Public Services and Financial Austerity: Getting Out of the Hole?**, Utah: Wheatley, 2012. FARNSWORTH, Kevin; Irving, Zoe (Orgs.). **Social policy in times of austerity: Global economic crisis and the new politics of welfare**. Bristol, UK; Chicago, IL, USA: Bristol University Press, 2015.

Nesse contexto, é importante frisar a relevância de um tratamento adequado para as produções nesta temática no Brasil, de modo a refletir sobre a produção acadêmica no plano nacional. O que se passa a fazer a seguir.

## **1.6. BREVE REVISÃO BIBLIOGRÁFICA SOBRE A AUSTERIDADE NO BRASIL**

A presente seção pretende revisitar, também a partir de uma revisão de literatura de natureza narrativa, parte da literatura brasileira publicada nos últimos 10 anos (entre agosto de 2009 e agosto de 2019) sobre o fenômeno da austeridade. Foram selecionadas mais de 50 (cinquenta) artigos científicos e teses acadêmicas encontradas nas bases indexadas nacionais e internacionais de maior relevância<sup>170</sup> (Base de Dados FGV, Busca Integrada USP, Scopus, PubMed/Medline, Web of Science, HeinOnline, JStor, Wiley Library, Scielo e Google Scholar) e também na denominada “literatura cinzenta”, isto é, livros e materiais de relevância acadêmica publicados em instituições também de impacto científico (Anais da Câmara Legislativa, IPEA, IBGE), de modo a não considerar a extensa produção de artigos opinião em jornais, blogs e demais periódicos de natureza essencialmente não acadêmica<sup>171</sup>.

Os materiais selecionados foram eleitos por critérios agregadores que tinham como recorte o caráter explanatório sobre a implementação das políticas de austeridade no Brasil após 2009, de modo que o referido recorte apresenta um breve resumo sobre o tema. De maneira geral, a pesquisa resultou na predominância do aparato crítico às medidas de austeridade implementadas no Brasil. Em especial, o material analisado evidenciou um tratamento pela literatura brasileira sobre o impacto negativo de tais medidas em relação a seus efeitos diretos e indiretos observados tanto social quanto economicamente, de modo a, em suma, requererem alternativas sobre o desenvolvimento econômico frente ao fenômeno da

---

<sup>170</sup> Nos termos deste trabalho, dada a produção acadêmica ainda escassa sobre o tema e a ausência de critérios rígidos de análise, selecionou-se a literatura sobre austeridade produzida no Brasil e publicada em português ou em inglês nas bases indexadas e publicadas a partir de agosto de 2009, considerando o recorte apontado acima sobre a “austeridade neoliberal” após a crise de 2008. Foram utilizados os termos a seguir, no título ou resumo dos textos: ((austeridade OU consolidação fiscal OU ajuste fiscal) E (austeridade OU consolidação fiscal OU ajuste fiscal)).

<sup>171</sup> Gostaria de agradecer ao acadêmico Bruno do Santos pelo auxílio no levantamento realizado no âmbito do Programa Unificado de Bolsas da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (PUB-USP) no ano de 2019, com o tema Direito Econômico e Austeridade, sob orientação do Prof. Dr. Luís Fernando Massonetto.

austeridade, sobretudo no que se refere à matéria de restrição orçamentária.

Em linha com o recorte utilizado também na seção anterior a partir revisão de literatura narrativa sobre o fenômeno da austeridade, foi possível verificar a predominância do alto impacto de trabalhos organizados com objetivo de descrever as implicações gerais das medidas de austeridade no Brasil. Tais trabalhos tem como objetivo oferecer a um público não-especializado explicações teóricas e conceituais sobre como e por que as políticas de austeridade implementadas em cenário de crises econômicas podem afetar negativamente indicadores econômicos e socialmente, sobretudo após o advento da Emenda Constitucional nº 95/2016.

Destacam-se entre tais trabalhos o livro organizado por Luiz Gonzaga Belluzzo e Pedro Paulo Zahluth Bastos e publicado no ano de 2015<sup>172</sup> sobre o balanço por especialistas de como as políticas de austeridade foram implementadas durante a gestão de Dilma Rousseff frente ao Executivo Federal, e os trabalhos organizado Pedro Rossi, Esther Dweck e Ana Luíza Matos de Oliveira<sup>173</sup>, que, de maneira muito similar ao trabalho anterior, contemplam uma série de capítulos escritos por especialistas sobre os aspectos macroeconômicos e políticos da austeridade fiscal e os impacto sociais dos cortes orçamentários nas áreas sociais - seguridade social, saúde, educação básica, educação superior, meio ambiente, cultura, segurança, moradia, agricultura familiar, reforma agrária, mulheres e direitos humanos.

No que se refere aos instrumentos econômicos de implementação das políticas de austeridade, verifica-se a presença de trabalhos referentes ao processo de “qualidade” dos ajustes fiscais e suas supostas consequências seja nos *spreads* (risco Brasil)<sup>174</sup>, no crescimento econômico<sup>175</sup> ou na dívida pública<sup>176</sup>. Outro enfoque adotado pelos autores se insere nos

---

<sup>172</sup> BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; BASTOS, Pedro Paulo Zahluth (Orgs.), **Austeridade para quem? Balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff**, São Paulo: Carta Maior; Friedrich Ebert Stiftung, 2015.

<sup>173</sup> DWECK, Esther; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de (Orgs.), **Economia para poucos: Impactos Sociais da Austeridade e Alternativas para o Brasil**, São Paulo: Autonomia Literária, 2018; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de; ROSSI, Pedro, **Austeridade e retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil**, São Paulo: **Brasil Debate e Fundação Friedrich Ebert**, 2018.

<sup>174</sup> ROCHA, Katia; MOREIRA, Ajax, O Impacto da Política Fiscal nos Spreads dos Países Emergentes, **Revista Brasileira de Finanças**, v. 10, n. 1, p. 31–48, 2012;

<sup>175</sup> CAMURI, Paulo André; G. JAYME JR., Frederico; HERMETO, Ana Maria, Fiscal consolidation in developed and emerging economies, **Nova Economia**, v. 25, n. spe, p. 835–861, 2015; DWECK, Esther *et al*, Impacto da austeridade sobre o crescimento e a desigualdade no Brasil, **XXIII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA - Área 3. Economia brasileira**; LODI RIBEIRO, Ricardo, Austeridade seletiva e desigualdade, **Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento**, v. 7, n. 8, 2019.

debates entre expansionismo (estímulo) e austeridade em diversos setores da indústria e da economia<sup>177</sup>, com destaque para o texto de Orair *et al*<sup>178</sup>, bem como os impactos da história intelectual na formação das medidas de austeridade<sup>179</sup>.

O debate nas ciências sociais em relação a austeridade gravita em torno da sua incidência da teoria dos ciclos políticos<sup>180</sup> e do debate democracia *versus* populismo<sup>181</sup> na sua implementação no Brasil. Também se observou a presença na literatura brasileira de incursões teóricas sobre “alternativas” (agenda política) em relação às políticas de austeridade no Brasil, dominadas pelo “*mainstream*” acadêmico mundial nas ciências sociais e econômicas<sup>182</sup>, sobretudo no que tange aos direitos humanos<sup>183</sup>.

De outro modo, os impactos nos setores da saúde e educação também foram objeto de análise da literatura nacional, sobretudo retomando os debates sobre financiamento do serviço

---

<sup>176</sup> CARVALHO, Lucas Siqueira de, Dívida brasileira e sua relação com a austeridade, **Revista Iniciativa Econômica**, v. 3, n. 1, p. 49–67, 2017.

<sup>177</sup> BARBOSA, Fabio Luís, Neodesenvolvimento no subdesenvolvimento: o Brasil e a economia política da integração sul-americana sob o PT, *in*: **America Latina: una integración regional fragmentada y sin rumbo**, [s.l.]: CLACSO, 2018; MELLO, Guilherme; ROSSI, Pedro, Do industrialismo à austeridade: a política macro dos governos Dilma, **Texto para Discussão. Unicamp. IE, Campinas**, n. 309, 2017; , Martin *et al*, **De Volta ao Planejamento - Como Preencher a Lacuna de Infraestrutura no Brasil em Tempos de Austeridade**, [s.l.]: Grupo Banco Mundial, 2017.

<sup>178</sup> ORAIR, Rodrigo Octávio; GOBETTI, Sérgio Wulff, Do Expansionismo à Austeridade: a política fiscal em período recente, **Boletim de Análise Político-Institucional**, v. 12, p. 51–60, 2017.

<sup>179</sup> RIBEIRO, Andrea Oliveira, Ideias econômicas e economistas no Brasil: notas para o entendimento de um regime de conhecimento anti-austeridade., **Em Tese**, v. 15, n. 1, p. 103–128, 2018; MACHADO, Jerônimo de Moraes, **Austeridade ou austericídio? Uma discussão sobre as políticas de ajuste econômico nos PIIGS e no Brasil na última década.**, Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS), Porto Alegre, 2018.

<sup>180</sup> SOUZA, Saulo Santos de, **A fria austeridade das regras fiscais resiste ao calor das urnas? Oportunismo fiscal e contabilidade criativa nos estados brasileiros**, Tese de Doutorado, Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife, 2008.

<sup>181</sup> FREIRE, André, Austeridade, democracia e autoritarismo, **Recensões**, p. 177–180, .

<sup>182</sup> LEBARON, Frédéric, Sociologia e ciências sociais em tempos de austeridade, **Sociedade e Estado**, v. 33, n. 2, p. 529–537, 2018; HENRIQUE, Adriano Cardoso, Montagem da Agenda e Formulação da Política Pública : Austeridade Fiscal no Brasil, **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, v. 4, n. 1, p. 111–130, 2018; COSTA, Fernando Nogueira da; BASTOS, Carlos Pinkusfeld; MESSENERG, Roberto Pires, Políticas de austeridade econômica: o debate sobre alternativas, **Revista Política Social e Desenvolvimento**, v. 16, 2015; BASTOS, Pedro Paulo Zahluth, Austeridade para quem? A crise global do capitalismo neoliberal e as alternativas no Brasil, **Texto para Discussão. IE/Unicamp, Campinas**, v. 257, 2015.

<sup>183</sup> MACHADO, Guilherme Pavan, Direitos humanos, austeridade e a via legislativa nacional, **RVMD**, v. 12, n. 1, p. 36–59, 2018.

público e do processo orçamentário no cenário pós Emenda Constitucional nº 95/2016<sup>184</sup>. Entre os destaques, cumpre observar os trabalhos de Santos e Vieira<sup>185</sup>, Weiller<sup>186</sup>, Xavier<sup>187</sup> e Costa<sup>188</sup> sobre a comparação internacional dos indicadores de despesas com saúde na participação do gasto público brasileiro, os de Borges *et al* sobre o desmantelamento dos sistemas universalistas de atendimento à saúde em perspectiva comparada<sup>189</sup>, bem como os trabalhos de Malta na consideração dos efeitos materiais da austeridade no tratamento de doenças<sup>190</sup>.

Já no campo do direito, com a aprovação da chamada “Reforma Trabalhista” por meio da Lei nº 13.467 de 13 de julho de 2017 e da então tramitação da “Reforma da Previdência Social”, aprovada posteriormente por meio da Emenda Constitucional nº 103 de 12 de novembro de 2019, deu-se muito destaque às reformas no direito do trabalho no Brasil como uma interface dos efeitos da agenda de austeridade em trabalhos e teses acadêmicas. Ressalta-se os trabalhos de Perondi<sup>191</sup>, Carmo e Barata<sup>192</sup>, Monteiro e Ferreira<sup>193</sup>, bem como o livro

---

<sup>184</sup> ROSSI, Pedro *et al*, Impactos do novo regime fiscal na saúde e educação, **Cadernos de Saúde Pública**, v. 32, n. 12, 2016; MENDES, Áquilas Nogueira, A saúde pública brasileira num universo “sem mundo”: a austeridade da Proposta de Emenda Constitucional 1241/2016, **Cadernos de Saúde Pública (CSP)**, v. 32, n. 12, 2016.

<sup>185</sup> SANTOS, Isabela Soares; VIEIRA, Fabiola Sulpino, Direito à saúde e austeridade fiscal: o caso brasileiro em perspectiva internacional, **Ciências & Saúde Coletiva**, v. 23, n. 7, p. 2303–2314, 2018; SÚLPINO VIEIRA, Fabiola, **Nota Técnica 26 - Crise econômica, austeridade fiscal e saúde: que lições podem ser aprendidas?**, IPEA, n. 26, ago/2016;

<sup>186</sup> WEILLER, José Alexandre Buso, **Uma análise da importância do Gasto Social e da Saúde Pública no Brasil diante da crise do capitalismo contemporâneo**, Doutorado em Serviços de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

<sup>187</sup> XAVIER, Roberto Sobreira, **Austeridade que mata: uma análise do impacto da crise política sobre os indicadores de Atenção Primária em Saúde no Estado de São Paulo**, Mestrado em Análise de Políticas Públicas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

<sup>188</sup> COSTA, Nilson do Rosário, Austeridade, predominância privada e falha de governo na saúde, **Ciências & Saúde Coletiva**, v. 22, n. 4, p. 1065–1074, 2017.

<sup>189</sup> BORGES, Fabiano Tonaco; FERNÁNDEZ, Luís Andres López; CAMPOS, Gastão Wagner de Sousa, Políticas de austeridade fiscal: tentativa de desmantelamento do Sistema Nacional de Salud da Espanha e resistência cidadã, **Saúde e Sociedade**, v. 27, p. 715–728, 2018.

<sup>190</sup> MALTA, Deborah Carvalho *et al*, Medidas de austeridade fiscal comprometem metas de controle de doenças não transmissíveis no Brasil, **Ciências & Saúde Coletiva**, v. 23, n. 10, p. 3115–3122, 2018; MALTA, Deborah Carvalho, Crianças e Adolescentes, políticas de austeridade e os compromissos da Agenda 2030, **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 24, n. 2, p. 348–348, 2019.

<sup>191</sup> PERONDI, Eduardo, Crise econômica e instabilidade política: cenários da ofensiva do capital contra o trabalho no Brasil, **Revista de Políticas Públicas**, v. 21, n. 2, p. 603–621, 2017.

<sup>192</sup> CARMO, Renato Miguel do; BARATA, André, Teoria social da austeridade: para uma crítica do processo de precarização, **Revista do Servidor Público**, v. 68, n. 2, p. 319–342, 2017.

organizado por Silva *et al* contendo artigos específicos sobre desestabilização do movimento sindical, a limitação do acesso à Justiça aos trabalhadores, o aumento da insegurança, o enfraquecimento das negociações coletivas, e a proteção dos direitos humanos no contexto da implementação de “reformas institucionais de austeridade” no Brasil<sup>194</sup>.

Por fim, vale apontar o trabalho de Figueiredo de Lima *et al*<sup>195</sup>, que comenta o conceito de jurisprudência de austeridade, construído pelo português António Casimiro Ferreira, para descrever como fenômeno jurídico direito e suas instituições se transformam com a construção de uma sociedade de austeridade, bem como o estágio da contestação judicial das políticas de austeridade no país com a catalogação e análise de processos e decisões judiciais.

---

<sup>193</sup> FERREIRA, Virgínia; MONTEIRO, Rosa, Austeridade e regimes de bem-estar e de sexo/gênero, **ex æquo**, v. 32, p. 11–13, 2015.

<sup>194</sup> SILVA, Sayonara Grillo Coutinho Leonardo da; EMERIQUE, Lilian Balmant; BARISON, Thiago (Orgs.), **Reformas institucionais de austeridade, democracia e relações de trabalho**, São Paulo: LTr, 2018.

<sup>195</sup> FIGUEIREDO DE LIMA, Henrique *et al*, Judicialização das reformas institucionais de austeridade, **Revista Direito das Relações Sociais e Trabalhistas**, v. 4, n. 2, p. 203–221, 2019.

## **CAPÍTULO II. HISTORIOGRAFIA, DIREITO ECONÔMICO E AUSTERIDADE**

### **2.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

O presente capítulo tem como objetivo articular metodologicamente as reflexões realizadas no capítulo anterior para que, no próximo capítulo, seja possível refletir sobre a pergunta de pesquisa apresentada na Introdução. Pretende-se operar essa proposta de articulação da revisão bibliográfica empreendida no Capítulo I com duas finalidades: em primeiro lugar, com intuito de evidenciar a relevância da bibliografia levantada para a análise do objeto de pesquisa; em seguida, criar as bases teóricas e metodológicas para a abordagem realizada no Capítulo III. Ressalva-se que nem toda a bibliografia indicada no Capítulo I será retomada nas próximas seções, de forma a se limitar a investigar o conjunto teórico das abordagens que serão operativas para tratar juridicamente das transformações no sistema orçamentário no Brasil ao longo das décadas de 1960 e 2010.

Portanto, para delinear o contexto que enquadra o objeto de investigação, este capítulo propõe articular (i) a reflexão teórica sobre a historiografia que será utilizada no presente trabalho, com (ii) uma análise crítica sobre o direito econômico enquanto “tradução normativa da política econômica do Estado”<sup>196</sup> e também de recepção da austeridade pela literatura jurídica, para, ao final, (iii) desenvolver reflexões jurídicas existentes sobre processo denominado como austeridade, notadamente quanto às transformações de normas e regulamentos no sistema orçamentário no Brasil.

### **2.2. HISTORIOGRAFIA E ENQUADRAMENTO DO OBJETO: UMA ABORDAGEM SOBRE OS ESTRATOS DO TEMPO**

Em primeiro lugar, faz-se necessário explicitar que a chave metodológica adotada neste trabalho busca se ancorar na perspectiva historiográfica que desenvolve a ideia braudeliana da pluralidade de tempos históricos<sup>197</sup>. Como tal, a presente investigação entende a história como uma ciência da experiência, localizando-a no tempo e no espaço de forma

---

<sup>196</sup> COMPARATO, Fábio Konder. “O indispensável direito econômico”, *op. cit.*

<sup>197</sup> KOSELLECK, Reinhart. **Estratos do tempo – estudos sobre história**. São Paulo: Contraponto, 2014.



não-linear<sup>198</sup>. Assim, no processo de análise das múltiplas determinações que conformam a austeridade no Brasil, propõe-se examinar brevemente a metodologia que envolve o processo histórico em que se situa objeto de pesquisa. Pois, descobrir esses liames - isto é, a dinâmica das relações entre as determinações da austeridade - é o que permitirá compreendê-la criticamente.

Normalmente, a austeridade é tratada de forma linear, como uma fórmula irreversível que só seria superada por meio da ruptura histórica dessa forma, uma vez que o fim da implementação de políticas de austeridade já estaria selado desde o início de sua formulação, conforme afirma Blyth, por exemplo<sup>199</sup>. No entanto, talvez esse postulado precise ser questionado. Não por ele estar *a priori* incorreto, mas por se entender necessário abrir uma outra perspectiva de análise desse conceito.

Isso porque compreende-se que o fenômeno da austeridade pode ultrapassar uma primeira constatação inicial sobre sua singularidade histórica. Em outras palavras, em vez de inscrever a austeridade como uma linha de sucessivos acontecimentos do campo econômico que produzem resultados na vida material como estruturas de repetição ao redor do mundo, talvez seja o caso de repensar o conceito por meio da obra de Braudel, que articula uma dialética entre níveis temporais distintos na conformação da totalidade histórica (a *longa duração*, a *conjuntura* e o *acontecimento*)<sup>200</sup>, e de Koselleck, que entende a história como uma ciência da experiência, localizando-a por meio de estratos de tempo:

*“Aqui surge um fenômeno que torna tão interessante a história: não só acontecimentos súbitos e singulares produzem mudanças; as estruturas de maior duração - que possibilitam as mudanças - parecem estáticas, mas também mudam. O proveito de uma teoria dos estratos do tempo consiste em sua capacidade de medir diferentes velocidades, acelerações ou atrasos, tornando visíveis os diferentes modos de mudança, que exibem grande complexidade temporal”*<sup>201</sup>

Nesse sentido, se a história, conforme nos ensina Marc Bloch, é a “ciência dos homens no tempo”<sup>202</sup>, é importante destacar que qualquer estudo de determinado conceito que trata de

---

<sup>198</sup> Para uma análise mais aprofundada sobre tal perspectiva, ver: MARQUESE, Rafael De Bivar; DA SILVA JÚNIOR, Waldomiro Lourenço, Tempos históricos plurais: Braudel, Koselleck e o problema da escravidão negra nas Américas, **História da Historiografia**, v. 11, n. 28, 2018.

<sup>199</sup> BLYTH, Mark. **Austerity: the history of a dangerous idea**, *op. cit.*, p. 45.

<sup>200</sup> BRAUDEL, Fernand. História e Ciências Sociais: a Longa Duração. *In: Escritos sobre a História*. São Paulo: Perspectiva, 1978, p. 161–176.

<sup>201</sup> *Ibidem*, p. 22.

<sup>202</sup> BLOCH, Marc. **Apologia da história – ou o ofício de historiador**. Rio de Janeiro: Zahar, 2002, p. 7.

um fenômeno histórico (como é o caso da austeridade) também é dotado da mesma história que, conforme visto, é travejada por inúmeros estratos de tempo. Argumenta-se, portanto, nos termos da crítica de Koselleck, que “todo conceito só pode enquanto tal ser pensado e falado/expressado uma única vez [...] o que significa dizer que sua formulação teórica/abstrata relaciona-se a uma situação concreta que é única”<sup>203</sup>. Assim, antes que um conceito possa ser usado, é preciso que ele próprio seja criticamente interrogado e historicamente situado, assim como Marx o fez na análise das categorias de política econômica do século XIX<sup>204</sup>.

Isso se refere a uma transitoriedade do próprio conceito que, por meio de inúmeros estratos de tempo, demonstra que da mesma palavra um novo conceito pode ser forjado. Nesse sentido, a natureza perpétua de mudança está presente também em novas formulações conceituais, em que, por meio de um processo de abstração, se apreende os conceitos dotados de significados históricos. Assim, o tempo presente (ou, como afirma Sayer, do *continuum*) permite uma perpétua mudança até que o antigo se torne supérfluo para a compreensão do mais recente<sup>205</sup>.

Nesse contexto, vale fazer uma ressalva. Não é conveniente, por meio da análise abstrata de elementos comuns que implica em uma derivação a um conceito, estabelecer procedimentos metodológicos que tornam idênticas as variações históricas de tempo e de espaço. Em outras palavras, não é porque o conceito se relaciona a uma situação concreta única e, de uma só vez, engendra novos significados históricos na identificação de elementos comuns a tal conceito, que ele pode ser tomado como uma abstração que conflagra uma dimensão histórica – de uma situação concreta – e outra transhistórica – de elementos comuns em um *continuum* – do objeto analisado, em sentido que é duplamente “anahistórico”<sup>206</sup>.

A esse procedimento, denominado por Sayer de “abstração violenta”, corresponde à análise histórica da categoria “austeridade” que tentar-se-á evitar no presente trabalho. Ao identificar a categoria “austeridade” como dotada de historicidade, propõe-se um exame de sua “característica específica de abstração”, isto é, lidando com a categoria localizada no

---

<sup>203</sup> KOSELLECK, Reinhart. Uma história dos conceitos: problemas teóricos e práticos. **Revista Estudos Históricos**; v. 5, n. 10 (1992): Teoria e História, 1992, p. 141.

<sup>204</sup> SAYER, Derek. **The violence of abstraction – the analytic foundations of historical materialism**. New York: Basil Blackwell, 1987, p. 140.

<sup>205</sup> BLOCH, Marc. **Apologia da história – ou o ofício de historiador**, op. cit., pp. 55-56.

<sup>206</sup> SAYER, Derek. **The violence of abstraction – the analytic foundations of historical materialism**, op. cit., p. 130.

tempo e no espaço em suas diferentes relações, o que a torna diferente em sua forma e que, portanto, demanda ao presente trabalho analisar sua historicidade apropriada e específica, conforme se verá no Capítulo III.

Nesse sentido, e voltando para a obra de Koselleck, por mais que exista uma semântica em comum por trás de um conceito, este sempre comporta em si estruturas de repetição que deve ser travejada pelo que o autor denomina de estratos de tempo. No entanto, é a partir dessa categoria que se realiza um procedimento de acomodação da realidade à mesma linguagem, o que permite analisar cada nova situação e perguntar às fontes textuais o que elas “indicam em relação à história concreta e que qualidades possuiriam para coproduzirem história enquanto textos”<sup>207</sup>.

Para isso, a formulação sobre a “dialética da duração” proposta por Braudel em “História e Ciências Sociais: a longa duração” parece ser operativa para a presente pesquisa, uma vez que trabalha a pluralidade de tempos históricos a partir da categoria analítica – e não meramente descritiva – de estrutura<sup>208</sup>. Dessa forma, o Capítulo III deste trabalho tentará analisar as fontes jurídicas sobre a austeridade brasileira e como elas, travejadas por estratos de tempo, podem ou não “coproduzirem” história enquanto textos.

Isso porque as estruturas temporais se estabelecem a cada circunstância historicamente dada no horizonte do possível, ou seja, dentro de um determinado tempo e espaço de atuação humana do qual é possível operar estruturalmente processos de transformação. Cabe destacar, nesse contexto, que em “História e Ciências Sociais: a longa duração” e também em outros trabalhos Braudel procura articular a dialética da duração e a pluralidade de tempos históricos no tratamento das relações entre estrutura e evento, de modo a percorrer um campo hermenêutico completo na leitura da totalidade<sup>209</sup>.

A respeito desse entendimento, pretende-se adotar neste trabalho a abordagem histórica sobre as funções jurídicas com base no que foi descrito por Thier no que se refere à

---

<sup>207</sup> KOSELLECK, Reinhart. Uma história dos conceitos: problemas teóricos e práticos. **Revista Estudos Históricos**; v. 5, n. 10 (1992): **Teoria e História**, 1992, p. 146.

<sup>208</sup> BRAUDEL, Fernand. História e Ciências Sociais: a Longa Duração. In: **Escritos sobre a História**. São Paulo: Perspectiva, 1978, p. 161–176.

<sup>209</sup> Vide: Marquese e Silva Júnior em MARQUESE, Rafael De Bivar; DA SILVA JÚNIOR, Waldomiro Lourenço. Tempos históricos plurais: Braudel, Koselleck e o problema da escravidão negra nas Américas. **História da Historiografia**, v. 11, n. 28, 2018, pp- 50-51. Disponível em: <<https://www.historiadahistoriografia.com.br/revista/article/view/1363>>. Acesso em: 23 jul. 2019.

“perspectiva temporal sobre a pesquisa em história do direito”<sup>210</sup>. Segundo este autor, a importância do tempo como objeto da historiografia possui aspectos fundamentais na análise relação entre norma e tempo. Isso porque a análise histórica da norma legal pode se apresentar como um campo de *mediação* entre as percepções e entendimentos sobre o mundo como um todo, de modo a conter não só uma projeção de futuro, mas também a embutir, pela leitura do passado, um projeto de colonização do futuro a partir da produção do tempo social<sup>211</sup>. Ao entender a não neutralidade do tempo no exame da história do direito (e, por consequência, do entendimento sobre diferentes percepções sobre cultura, sociedade e história em cada contexto), o que Thier ressalta é a importância de retomar a relação entre o estudo das funções jurídicas e da pluralidade de tempos históricos para que assim se possa estabelecer novas percepções e campos de mediação sobre memórias coletivas<sup>212</sup>.

Com efeito, o argumento que permeia a hipótese da presente pesquisa elencada na Introdução consiste em avaliar como as inúmeras transformações sociais e econômicas se relacionam com a implementação das políticas de austeridade no Brasil, de modo a supostamente descaracterizar uma “Era da Austeridade” embutida de forma linear e tão-somente em razão de algumas medidas encontradas na legislação referente à política fiscal. Conforme se verifica da análise da literatura internacional e nacional sobre o tema no Capítulo I, tais políticas de austeridade estão permeadas não só por uma especificidade social e política determinada no tempo e no espaço (conferindo, portanto, singularidade a tais eventos), como também por assimetrias temporais contidas na análise dos diferentes estratos de tempo. E são justamente as distintas durações, velocidades e modos de aceleração desses estratos de tempo que marcam o fenômeno histórico da austeridade no Brasil, uma vez que produzem e são produzidas pelas tensões de cada época e, desse mesmo modo, caracterizam a sua própria unidade presentes nas múltiplas experiências dos atores históricos distintos.

Em razão disso, e em linha do que explicam Marquese e Pimenta<sup>213</sup>, entende-se necessário apresentar uma breve explicação metodológica sobre a articulação das dimensões

---

<sup>210</sup> THIER, Andreas, Time, Law, and Legal History – Some Observations and Considerations, **Rechtsgeschichte - Legal History**, v. 2017, n. 25, p. 20–44, 2017.

<sup>211</sup> Idem, p. 28 e 34-36.

<sup>212</sup> Idem, pp. 33-34.

<sup>213</sup> MARQUESE, Rafael De Bivar; PIMENTA, João Paulo. Tradições de História Global na América Latina e no Caribe. **História da Historiografia**, n. 17, 2015. Disponível em: <<http://www.historiadahistoriografia.com.br/revista/article/view/775>>. Acesso em: 25 nov. 2019.

político-intelectuais, discursivas e simbólicas com outras dimensões materiais e jurídicas que caracterizam a austeridade no Brasil. Por meio de uma abordagem de história global, é importante examinar os vínculos entre as formas de apropriação do excedente presentes no capitalismo financeirizado e as engrenagens jurídico-legislativas que condicionam a austeridade no contexto brasileiro.

### 2.2.1. A abordagem em História Global

A perspectiva metodológica sobre a História Global deita raízes anteriores na historiografia mundial. As dimensões mundiais (ou globais) de temas como escravidão moderna, imigrações ou, até mesmo, surgimento de nações têm sido utilizadas como respostas aos desafios sociais no século XX. Não só na história social, mas em outros ramos, a competição por distintas perspectivas e narrativas tem gerado um imenso conflito sobre sistemas de interações e interpretações que combatem não só um determinado “eurocentrismo” ou perspectivas nacionais diferenciadas, mas advém sobretudo após o advento do fenômeno da globalização a partir dos anos 1980<sup>214</sup>.

A perspectiva de história global adotada no presente trabalho procura incorporar os trabalhos de Diego Olstein<sup>215</sup>, sobretudo ao se pensar globalmente a partir de um ponto de vista da história nacional, e também metodologicamente no que foi prescrito por Sebastian Conrad<sup>216</sup>, ao englobar os fenômenos de tempo e espaço em diferentes escalas de análise. Sem perder de vista o diagnóstico da financeirização capitalista e seus impactos nas funções do orçamento no Brasil<sup>217</sup>, verifica-se que o mundo é funcionalmente articulado pelo processo de

---

<sup>214</sup> Ibidem.

<sup>215</sup> OLSTEIN, Diego. **Thinking History Globally**. New York: Palgrave MacMillan, 2015.

<sup>216</sup> CONRAD, Sebastian. **What is Global History?**. Princeton: Princeton University Press, 2016.

<sup>217</sup> Em linhas gerais, entende-se por financeirização o processo iniciado em meados da década de 1970 em que se verifica uma extrema valorização financeira, a ponto de hegemonizar o comando do processo de acumulação capitalista dentro da lógica financeira rentista e curto-prazista. Para maiores informações sobre o fenômeno da financeirização, vide: CHESNAIS, François, Introdução à mundialização financeira, in: CHESNAIS, François (Org.), *A mundialização financeira*, São Paulo: Xamã, 1998; MARQUES, Rosa Maria; NAKATANI, Paulo, A finança capitalista: a contribuição de François Chesnais para a compreensão do capitalismo contemporâneo, **Economia Ensaios (UFU)**, v. 24, n. 1, p. 1–24, 2009; e BRAGA, José Carlos *et al*, For a political economy of financialization: theory and evidence, **Economia e Sociedade**, v. 26, n. spe, p. 829–856, 2017. Para a análise da financeirização no caso brasileiro, vide: PAULANI, Leda, Acumulação sistêmica, poupança externa e rentismo: observações sobre o caso brasileiro, **Estudos Avançados**, v. 27, n. 77, p. 237–264, 2013; e BRUNO, Miguel; CAFFE, Ricardo, Estado e financeirização no Brasil: interdependências macroeconômicas e limites estruturais ao desenvolvimento, **Economia e Sociedade**, v. 26, n. spe, p. 1025–1062, 2017.

globalização em uma unidade de análise maior, promovendo um contexto mais amplo e mais rico do que uma mera comparação ou sobredeterminação (como no direito internacional comparado) do fenômeno da austeridade em cada perspectiva nacional específica<sup>218</sup>.

Por um lado, ao analisar juridicamente a austeridade no Brasil de uma perspectiva da história global, impõe-se o desafio historiográfico de compreender os parâmetros de busca pela liquidez das dívidas internas nacionais para pagamento para credores internacionais; mas, por outro lado, também são relevantes para compreensão desse processo de implementação da austeridade no Brasil as sucessivas reformas no regime da moeda e no orçamento fiscal no Brasil. Nesse sentido, entende-se que o Brasil também atua como participante do sistema financeiro mundial, não só como possível “laboratório” de práticas subordinadas aos credores internacionais, mas que também é parte estruturante e, por isso, produtor das relações sociais desse mesmo sistema monetário internacional do que faz parte em maior escala<sup>219</sup>.

Por isso, é dentro do contexto global que o regime de austeridade no Brasil pode ser interpretado.

A retórica da globalização, contudo, especialmente tratada em viés liberalizante por meio da concepção de “ondas regulatórias”<sup>220</sup>, não deve acompanhar o presente trabalho, sobretudo por meio de trabalhos que procuram hegemonizar a narrativa histórica dos fenômenos relativos aos “desenvolvimentos nacionais”, padronizando, por consequência, a análise histórica como um mero resultado da disseminação da história ocidental (correspondente à história da Europa e dos Estados Unidos) ou das melhores práticas formuladas por organismos multilaterais<sup>221</sup>. Distante de um ideal histórico de progresso,

---

<sup>218</sup> De outro modo, cumpre destacar o trabalho de Michael Hudson sobre o “superimperialismo” do Estados Unidos da América a respeito da sobredeterminação da legislação financeira do Estado de Nova Iorque como padrão regulatório das finanças globais. Vide: HUDSON, Michael, **Super Imperialism - The Origin and Fundamentals of U.S. World Dominance**, Nova Iorque: Pluto Press, 2003.

<sup>219</sup> Nesse sentido, vide: OLSTEIN, Diego. **Thinking History Globally**, op. cit., pp. 140-156.

<sup>220</sup> Nesse sentido, vide: FUKUYAMA, F. **O fim da História e o último homem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1992; e HUNTINGTON, Samul. **A terceira onda: a democratização no final do século XX**. São Paulo: Ática, 1994. No caso da análise das “ondas regulatórias”, que partem da perspectiva de disseminação global de medidas de modernização institucional, no âmbito das assim chamadas “regras fiscais”, vide: INTERNATIONAL MONETARY FUND, **The Emergence of a Second Generation of Fiscal Rules**, IMF Staff Discussion Note: FMI, 2018. Para estudos dentro dessa perspectiva a respeito da implementação das diversas gerações de regras fiscais no Brasil, vide: BROCHADO, Acauã *et al*, **Regras Fiscais: uma proposta de arcabouço sistêmico para o caso brasileiro**, Texto para discussão n. 31: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), 2019; e PROL, Flávio Marques, **Direito e macroeconomia: regimes jurídicos da política fiscal**, Doutorado em Filosofia do Direito e Teoria Geral do Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

<sup>221</sup> Nesse sentido, vide Capítulo I.

“modernização” ou “evolução” institucional, a investigação aqui proposta em história global pretende interpretar, de forma sistêmica, as mudanças e os ritmos do fenômeno da austeridade no Brasil.

Aqui cabe novamente referenciar, a partir da situação periférica brasileira frente às estruturas de acumulação financeiras internacionais, uma posição inovadora sobre a austeridade brasileira. Isso porque a recente experiência brasileira em matéria de reformas no orçamento enseja uma necessidade de explicar por que elas ocorreram, mas de modo a conter certas oportunidades de estudo que ultrapassam as avaliações de que tais reformas teriam sido supostamente formuladas concentricamente, isto é, pensadas e impostas violentamente do centro para periferia do capitalismo<sup>222</sup>. Dessa forma, deve-se ter em conta que, mesmo que sejam relações assimétricas, faz-se necessário acomodar a ideia de que se trata de relações entre sistemas financeiros (global e nacional) que determinam e são determinadas simultaneamente.

Com isso, buscando uma visão não apenas parcial dos fenômenos, a abordagem em história global que se pretende utilizar nos termos desse trabalho também prevê captar um ângulo maior dos processos de austeridade no Brasil. Como uma perspectiva distinta de uma breve história internacional do direito, a relação integrada entre as alterações estruturais do capitalismo financeiro e as respectivas funções diferenciadas no orçamento brasileiro operam de modo distinto de uma suposta “continuidade” das formas globalizadas geradas em países denominados “desenvolvidos”<sup>223</sup>. Há, portanto, estruturas que se alteram diante de determinadas condições nas quais atores nacionais podem agir<sup>224</sup>.

Portanto, a historicidade das funções orçamentárias no Brasil deve ser investigada por meio de diferentes estruturas condicionantes que alteram e são alteradas em perspectiva global. Mesmo que metodologicamente seja mais desafiador, a abordagem que será realizada no Capítulo III prescinde de recíprocas determinações entre o concreto e o abstrato, o material

---

<sup>222</sup> Um exemplo dessa avaliação pode ser encontrado em Haddad, que afirma, por exemplo, que a “LRF [Lei de Responsabilidade Fiscal] é uma lei que não foi escrita em português. Ela foi traduzida e imposta a um governo que não a desejava”, vide: HADDAD, Fernando, (Des)ilusões liberais, **Revista Piauí**, v. 132, Setembro 2017.

<sup>223</sup> Aqui adota-se a referência aos trabalhos de Douglas North sobre equilíbrios institucionais no intuito de se alterar regras formais que, supostamente, gerariam eficiência a partir de um controle de expectativas de agentes racionais de mercado. Nesse contexto, tais trabalhos foram amplamente incorporados em parte da sociologia jurídica brasileira, tais como: NORTH, Douglas. **Institutions, Institutional Change and Economic performance**. Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

<sup>224</sup> CONRAD, Sebastian. **What is Global History?**, op. cit., p. 109-110.

e o intelectual, mas principalmente entre o geral para o particular, no caso brasileiro. Mais do que isso, podendo ser registrada dentro de uma inflexão funcional do orçamento, as estruturas que dão origem a austeridade no Brasil se encontram dentro do contexto de uma reconfiguração sistêmica das finanças internacionais após o fim do Acordo de Bretton Woods, relacionados a outros aspectos importantes da pluralidade dos tempos históricos da austeridade no mundo, conforme já foi demonstrado em outros trabalhos<sup>225</sup>.

Mais importante do que assinalar o elemento diferenciador das normas e práticas jurídicas que travejam a austeridade no Brasil, mostra-se importante ressaltar que o presente enfoque não trata de comparar a história das políticas de austeridade realizadas em países da periferia do capitalismo ou com a história das econômicas centrais. Em razão do desenvolvimento das condições da periferia latino-americana e, em específico, da brasileira dentro do contexto latino-americano, não se pode afirmar que a implementação das políticas de austeridade se tratariam de uma simples “etapa” de um processo universal de desenvolvimento.

Com base na bibliografia analisada no Capítulo I, verifica-se que esse tipo de concepção dá lugar a muita confusão quanto a um possível “enrijecimento” analítico resultante da presunção da determinação das partes pelo todo. Afinal, configura-se como um processo inédito e não linear, cujos desdobramentos históricos seriam singulares à especificidade de suas experiências, de modo a refletirmos sobre as consequências e resultados distintos aos que ocorreram no desenvolvimento nas economias centrais ou até mesmo nas economias periféricas inseridas no contexto central, como no caso de Grécia e PIIGS<sup>226</sup>.

Conforme analisado anteriormente, a prática da austeridade foi fortemente impactada pelas transformações que permearam a consolidação da hegemonia do capital financeiro no sistema-mundo moderno no período que se seguiu ao fim do Acordo de Bretton Woods<sup>227</sup>. Com a decorrente reestruturação da produção do pós-fordismo que reverteu as funções da

---

<sup>225</sup> Os exemplos de países como Grécia, Irlanda e Reino Unido são marcantes nesse contexto. Veja, por exemplo: MACHADO, Jerônimo de Moraes. **Austeridade ou austericídio? Uma discussão sobre as políticas de ajuste econômico nos PIIGS e no Brasil na última década.** Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS), Porto Alegre, 2018.

<sup>226</sup> Acrônimo pejorativo originalmente usado na imprensa de língua inglesa, sobretudo britânica, para designar o conjunto das economias de Portugal, Itália, Irlanda, Grécia e Espanha (Spain, em inglês).

<sup>227</sup> Vide: PEREIRA, João Márcio Mendes, O Banco Mundial e a construção política dos programas de ajustamento estrutural nos anos 1980, **Revista Brasileira de História**, v. 33, n. 65, p. 359–381, 2013.



moeda e da taxaço no mundo em fun o do fenômeno da financeiriza o, muitos autores passaram a se debruçar sobre como fenômeno do endividamento estatal se tornou uma característica marcante do capitalismo global após a década de 1970<sup>228</sup>, inclusive de modo a considerar novas formas históricas de governamentalidade empregadas em distintas manifesta es desse fenômeno em escalas nacionais e internacionais<sup>229</sup>.

Tratando, no plano estrutural, da financeiriza o da economia não-financeira<sup>230</sup> a partir dos anos 1970 e 1980 e a busca por maiores exigências de liquidez na periferia do capitalismo para que empresas pudessem fugir do “massacre do valor do capital”<sup>231</sup> e, no plano do acontecimento, das altera es nas fun es que os orçamentos nacionais sofreram nesse processo denominado “austeridade”, procura-se investigar os diversos estratos de tempo desse fenômeno. Objetiva-se, assim, analisar as fun es do orçamento sem cair “na falsa alternativa entre decursos temporais lineares”<sup>232</sup> tão presente na sociologia jurídica brasileira contemporânea que estuda reformas institucionais no âmbito de política econômica<sup>233</sup>.

Conforme prescrito por Koselleck, o proveito da teoria de estratos de tempo em rela o aos discursos jurídicos lineares sobre as “reformas institucionais” consiste justamente na sua capacidade de medir diferentes velocidades, acelera es ou atrasos, bem como tornar visível os diferentes modos de mudança, que “exibem grande complexidade temporal”<sup>234</sup>. Trata-se de perguntar não pela singularidade dos eventos que a austeridade pode ter causado no Brasil, mas de indagar como tais eventos puderam ocorrer. Nesse sentido, procura-se as causas cuja força probatória reside em sua repetibilidade, por meio da qual a singularidade da austeridade pode ser conhecida, isto é, por meio das experiências anteriores que já estavam

<sup>228</sup> O’CONNOR, James, **The Fiscal Crisis of the State**, New York: St. Martin’s Press, 1973.

<sup>229</sup> Nesse sentido, vide LAZZARATTO, Maurizio. **Governing by Debt**. Pasadena: Semiotext(e), 2013, p. 30-36; e MARAZZI, Christian, **The violence of financial capitalism**, Pasadena: Semiotext(e), 2011, pp.11-25, 65-82.

<sup>230</sup> Para mais informa es sobre a financeiriza o da economia não-financeira, vide notas 11 e 281.

<sup>231</sup> ARRIGHI, Giovanni. **Adam Smith em Pequim origens e fundamento do século XXI**. São Paulo: Boitempo, 2008, p. 150. Vide também: TAVARES, M.C. e Fiori, J.L. **Poder e dinheiro, uma economia política da globaliza o**. Petrópolis, Editora Vozes, 1997.

<sup>232</sup> KOSELLECK, Reinhart. **Estratos de tempo**, op. cit., p. 25.

<sup>233</sup> Vale destacar os importantes trabalhos de DURAN, Camila Villard, **A moldura jurídica da política monetária: um estudo do Bacen, do BCE e do Fed**, São Paulo: Saraiva, 2013; e FABIANI, Emerson Ribeiro. **Reformas institucionais do mercado de crédito bancário no Brasil (1999-2006): uma análise jus-sociológica**. 2009. Tese (Doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009;

<sup>234</sup> KOSELLECK, Reinhart. **Estratos de tempo**, op. cit., p. 22.

disponíveis e pelas quais altera-se não só o rumo material, mas também intelectual em que o processamento dos acontecimentos se comunicam e trocam experiências<sup>235</sup>.

Com isso, dado o contexto metodológico em que se insere o presente estudo, cabe realizar uma análise crítica sobre o enquadramento da austeridade como um objeto de estudo de direito econômico a partir das reflexões existentes sobre a “tradução normativa da política econômica do Estado”<sup>236</sup>.

### **2.3. AUSTERIDADE E DIREITO ECONÔMICO: UMA PROPOSTA DE ABORDAGEM**

Conforme visto no Capítulo I, alguns dos principais trabalhos acadêmicos sobre a austeridade tem classificado a literatura entre uma abordagem sobre o Ajuste Cíclico do Balanço Primário (ACBP) e outra de natureza Narrativa<sup>237</sup>. Uma vez que foge do escopo deste trabalho realizar uma análise quantitativa sobre como movimentos cíclicos da finanças públicas influenciam o déficit primário na orientação fiscal subjacente às medidas de política fiscal, tal como a classificação da abordagem sobre o Ajuste Cíclico do Balanço Primário estabelece, faz-se necessário avaliar aspectos específicos decisões em política econômica, qualificadas no âmbito das políticas de austeridade.

Nesse sentido, a proposta deste trabalho, desenvolvido dentro da perspectiva do direito econômico, se alinha a tais trabalhos acadêmicos ao se determinar como uma abordagem de natureza Narrativa sobre a austeridade. Conforme desenvolvido na Introdução, realiza-se a seguir o enquadramento dessa abordagem Narrativa como um objeto de estudo em direito econômico, de modo a considerar o marco teórico sobre o tema e alguns dos recentes trabalhos desenvolvidos na área. Isso porque, mesmo entre os trabalhos que poderiam ser considerados de natureza Narrativa, especialmente a partir do Plano Real, emergiram diferentes avaliações no debate público sobre o impacto, a importância e o futuro das políticas de austeridade na construção de um novo arranjo fiscal do orçamento brasileiro, recorte que utilizaremos para desenvolver nossa análise.

---

<sup>235</sup> Ibidem, p. 23.

<sup>236</sup> COMPARATO, Fábio Konder. “O indispensável direito econômico”, op. cit.

<sup>237</sup> GRÜNDLER, Klaus; POTRAFKE, Niklas. Ideologically -charged terminology: austerity, fiscal consolidation, and sustainable governance, op. cit., pp. 10-12.

A partir dos anos 1980, alguns trabalhos acadêmicos destacaram a importância da âncora da inflação pelo corte de gastos e o equilíbrio fiscal, sem os quais as políticas monetária e fiscal seriam pouco eficientes<sup>238</sup>. De outra perspectiva, outros trabalhos observaram empiricamente que a recuperação das contas públicas por meio de cortes orçamentários conjugado ao aumento dos juros – o que criaria um cenário recessivo o suficiente para jogar a inflação para perto do centro da meta pela queda da demanda e dos salários – deterioraria não apenas o emprego e a renda, como também aumentaria o déficit fiscal e a inflação<sup>239</sup>.

Pela perspectiva jurídica, tais reformas foram entendidas como processo de suposta “modernização” da administração pública, sobretudo após a implantação da responsabilidade fiscal como um princípio norteador das técnicas gerenciais em torno do orçamento com intenção de combater os altos índices de inflação e também de reduzir o déficit público<sup>240</sup>. Nesse sentido, esse processo seria marcado pela reforma do ordenamento jurídico no processo de reestruturação das finanças públicas e da estrutura financeira do Estado brasileiro ocorrido desde a década de 1970<sup>241</sup>.

Decerto, ainda é cedo e faltam elementos para avaliar o real impacto dessas iniciativas na arquitetura orçamentária no Brasil. Por se tratar de reformas extremamente recentes e, de certo modo, ainda em criação<sup>242</sup>, trata-se em certo sentido de um caminho aberto a ser trilhado, comportando diversas possibilidades de rotas e respostas na pesquisa. Contudo, isso não implica na impossibilidade de investigar os impactos dessas iniciativas, bem como as

---

<sup>238</sup> Entre tais trabalhos, destacam-se: ARIDA, Pérsio; LARA-RESENDE, André. Inertial inflation and monetary reform: Brazil. In: WILLIAMSON, John (Ed.). **Inflation and indexation**: Argentina, Brazil and Israel. Washington, D.C.: MIT Press, 1985. pp. 27-45; FRANCO, Gustavo B. **O Desafio Brasileiro: ensaios sobre o desenvolvimento, globalização e moeda**. São Paulo: Editora 34, 1999; FRANCO, Gustavo B. **O Plano Real e Outros Ensaio**. Rio de Janeiro: Editora Francisco Alves, 1995. FRANCO, Gustavo B. **O Desafio Brasileiro: ensaios sobre o desenvolvimento, globalização e moeda**. São Paulo: Editora 34, 1999.

<sup>239</sup> LOPREATO, Francisco Luiz C. “Aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma”. In: CALIXTRE, André Bojikian; BIANCARELLI, André Martins; CINTRA, Marcos Antonio Macedo (ed.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014, pp. 227-260.

<sup>240</sup> FARIA, José Eduardo. **Direito e Economia na Democratização Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2012.

<sup>241</sup> MASSONETTO, Luís Fernando; BERCOVICI, Gilberto. “A Constituição Dirigente Invertida: a Blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica”, In: **Boletim de Ciências Econômicas (Coimbra)**, Vol. XLIX, 2006.

<sup>242</sup> Entre as recentes reformas institucionais ocorridas no Brasil, no plano de política fiscal, observa-se a Emenda Constitucional nº 95/2016 (Novo Regime Fiscal), que será melhor abordada no Capítulo III. Destaca-se também a Emenda Constitucional nº 103/2019 (Reforma da Previdência Social) e a Proposta de Emenda Constitucional nº 45/2019 (Reforma Tributária).

conexões com a ordem econômica nacional. A análise decorre, inevitavelmente, da perspectiva teórica que se adota sobre a leitura do presente, isto é, sobre como se pode compreender as determinações que contextualizam o regime jurídico da austeridade no Brasil, conforme se verá com mais detalhes no Capítulo III.

Nesse sentido, adota-se a perspectiva do direito econômico que, conforme síntese de Comparato, consiste na “tradução normativa da política econômica do Estado”<sup>243</sup> ou, de outro modo, “no direito da política econômica”<sup>244</sup>. Ao passo que políticas de austeridade não se desenvolvem em um vácuo jurídico-institucional, mas que interagem com estruturas então existentes, cumpre observar as determinações institucionais que são objeto de direito econômico, de modo a ressaltar tanto os arcabouços normativos da política orçamentária no Brasil quanto as conexões funcionais que por meio do ordenamento jurídico se estabelecem. Para abordar tal problemática, portanto, mostra-se interessante a perspectiva do direito econômico, entendida nos termos deste trabalho como o conjunto de técnicas jurídicas do Estado para a realização de sua política econômica, sendo assim considerada uma “disciplina normativa da ação estatal sobre as estruturas do sistema econômico”<sup>245</sup>.

Em verdade, observa-se que a referida síntese de Comparato é representativa do entendimento sobre o fenômeno econômico captado historicamente pela ciência jurídica. Não devendo ser tratado tão-somente como o ramo do direito que sistematiza determinadas relações jurídicas relacionadas às atividades econômicas do Estado, o direito econômico tem como objetivo também analisar sua evolução histórica e de sua utilidade funcional. Assim, o direito econômico, nos termos de Comparato, teria uma “utilidade funcional”, de modo a aprimorar, inovar e até mesmo determinar as instituições jurídicas que permeiam as normas referentes à política econômica, uma vez que consiste na análise do “conjunto de técnicas jurídicas de que lança mão o Estado Contemporâneo na realização de sua política econômica”<sup>246</sup>.

---

<sup>243</sup> COMPARATO, Fábio Konder. “O indispensável direito econômico” In: **Ensaio e Pareceres de Direito Empresarial**. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 471. Para maiores informações sobre essa linha desenvolvida dentro do campo do direito econômico, vide: BERCOVICI, Gilberto. “O Ainda Indispensável direito econômico” In: BENEVIDES, Maria; BERCOVICI, Gilberto; MELO, Claudineu. (Org.). **Direitos Humanos, Democracia e República**: homenagem a Fábio Konder Comparato. São Paulo: Quartier Latin, 2009; e BERCOVICI, Gilberto. **direito econômico do Petróleo e Recursos Minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

<sup>244</sup> MERINO, Daniel Moore. **Derecho Económico**. Santiago do Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1962, p. 62.

<sup>245</sup> COMPARATO, Fábio Konder. O indispensável..., op. cit., p. 465.

<sup>246</sup> Idem, p. 463.

Por isso, entende-se como relevante para a presente pesquisa a análise das funções cumpridas pelo orçamento, registradas aqui pelo exame normativo das reformas no orçamento, na implementação da austeridade no Brasil. Trata-se, portanto, de entender as funções promocionais da política econômica como novas formas de direcionamento social, isto é, que atribuem, por meio da norma jurídica, expectativas de comportamentos socialmente úteis para a realização de determinadas políticas. Faz parte da análise funcional da norma jurídica, portanto, antecipar, pelo menos no nível das expectativas, uma previsão (ainda que desconhecida e incerta) sobre o futuro<sup>247</sup>. Desse modo, a presente pesquisa volta-se para a observância das funções atribuídas pelos institutos jurídicos do orçamento que marcam o desenvolvimento dos princípios e das políticas austeridade no Brasil<sup>248</sup>.

Como exemplo de estudo rigoroso sobre as funções atribuídas pelos institutos jurídicos no âmbito das políticas econômicas, ressalta-se o enquadramento já realizado por Bercovici a respeito da vinculação do direito econômico com a análise das funções positivadas na Constituição Federal de 1988 e calcadas na ideia de “constituição econômica”<sup>249</sup>. Na medida que a constituição econômica compreende uma estrutura econômica que se revela problemática, a ordem jurídica passa a operar em novas normas atribuidoras de competência e de sentido na elaboração e na implementação de novas políticas econômicas, demandando um mergulho na história para se entender as alterações do fundamento jurídico pretérito para além das medidas econômicas que lhes eram contemporâneas. Daí, portanto, surge a necessidade de se comparar as alterações normativas funcionais da constituição econômica à luz da historicidade de tais estruturas. Segundo Bercovici, esse movimento seria possível de ser detectado claramente pela doutrina jurídica a partir do direito econômico<sup>250</sup>.

---

<sup>247</sup> Nesse sentido, Luhmann acredita na possibilidade de interpretar a especificidade do direito por meio da captação de seus efeitos em relação à sociedade, isto é, na realização de suas operações (diferença entre lícito e ilícito) e não por meio de suas estruturas (representadas pelas normas). Por isso, entende-se o termo função nesta pesquisa como descrito por este autor, de modo a generalizar suas congruências sistêmicas em termos da realização de suas expectativas normativas. Vide: LUHMANN, Niklas, **Law as a social system**, Oxford: Oxford University Press, 2004, pp. 147-148.

<sup>248</sup> Para mais informações sobre a função promocional do direito, vide: BOBBIO, Norberto, **Da estrutura à função: novos estudos da teoria do direito**, Barueri: Manole, 2007, pp. 81-113.

<sup>249</sup> BERCOVICI, Gilberto. Política econômica e direito econômico. **Pensar - Revista de Ciências Jurídicas**, v. 16, n. 2, p. 562-588, 2011. Disponível em: <[http://www.unifor.br/images/pdfs/Pensar/v16n2\\_artigo6.pdf](http://www.unifor.br/images/pdfs/Pensar/v16n2_artigo6.pdf)>. Acesso em: 14 jan. 2019.

<sup>250</sup> Idem, p. 10.

Na mesma linha, e a partir de um posicionamento crítico sobre a perspectiva de sistema-mundo de Wallerstein, Arrighi e Braudel, Massonetto passou a argumentar que diferentes estruturas e funções jurídicas descrevem parâmetros envolventes do capitalismo na sua forma financeira, identificando que as mudanças materiais do capitalismo são estabelecidas em diferentes durações e providas de características concretas distintas na medida em que se relacionam com as estruturas jurídicas. O autor parte dessa perspectiva para entender as especificidades do direito financeiro, de modo a refletir sobre a organização jurídica do espaço político-econômico da acumulação<sup>251</sup>.

Nesse contexto, mostra-se relevante destacar o texto de Bercovici e Massonetto, “A Constituição Dirigente Invertida”, no qual identificam o fenômeno da blindagem da Constituição Financeira frente à Constituição Econômica no Brasil com a consolidação da supremacia do orçamento monetário sobre o orçamento fiscal. Segundo os autores, a série de transformações do processo histórico brasileiro que marca a reestruturação das finanças públicas ocorreu dentro de um processo mais amplo de mudança da função do orçamento público, considerando as reformas fiscais ocorridas no sistema capitalista desde a década de 1970. Em breve síntese, Bercovici e Massonetto procuram reestabelecer os debates das experiências globais de alteração no padrão acumulação por meio das reformas do sistema monetário internacional e seus respectivos impactos nas reformas na legislação financeira e constitucional no Brasil, de modo a jogar luz de forma pioneira sobre o papel decisivo das finanças internacionais nas alterações funcionais da legislação orçamentária em países da periferia<sup>252</sup>.

Adotando a perspectiva elencada por esses trabalhos, vale apontar que parte das discussões atuais no âmbito do direito econômico refletem sobre o diagnóstico da instrumentalização funcional das políticas econômicas e a maneira como tais experiências jurídicas atuam hermenêuticamente na transformação da condição periférica e subdesenvolvida brasileira<sup>253</sup>. A volta dos estudos de direito econômico para a análise das

---

<sup>251</sup> MASSONETTO, Luís Fernando. **O Direito Financeiro no capitalismo contemporâneo: a emergência de um novo padrão normativo**, op. cit.

<sup>252</sup> MASSONETTO, Luís F.; BERCOVICI, Gilberto. “A Constituição Dirigente Invertida: a Blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica”, In: **Boletim de Ciências Econômicas (Coimbra)**, Vol. XLIX, 2006.

<sup>253</sup> A esse respeito, vide o que afirma Cabral. CABRAL, Mário André Machado. **Subdesenvolvimento e estado de exceção: aspectos do pensamento de Celso Furtado**. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2011 (2º Lugar Prêmio Centro Celso Furtado e BNB 2011), pp. 58-59: “*No Brasil e nos demais países periféricos, o direito econômico se destaca, como coloca Bercovici, pela tarefa de*

estruturas ligadas a um passado democrático supostamente “interrompido”, dentro desse contexto, ensejou um inovador e importante passo sobre as investigações das relações nacionais de produção<sup>254</sup>. Assim, parte da literatura recente do direito econômico assumiu, por meio da perspectiva funcional da norma jurídica, a tarefa de refletir sobre o Estado brasileiro a partir de uma perspectiva democrática e emancipatória de superação da sua condição periférica<sup>255</sup>.

Com efeito, é a partir desse conjunto de reflexões, conforme será evidenciado a seguir, que o presente trabalho abordará as múltiplas funções da austeridade no orçamento brasileiro. Em linha com uma perspectiva predominantemente histórica no tratamento do fenômeno da austeridade, procurar-se-á adotar a história global como método de análise, de modo assim a tratar as respectivas alterações no modo sistêmico de acumulação internacionalmente e seus reflexos, captados pela austeridade, no plano nacional brasileiro. Por isso, tendo em vista que esses aspectos se somam aos papéis necessariamente desempenhados pelo direito econômico na reflexão jurídica sobre os instrumentos da política econômica do Estado, tem-se como proposta analisar as múltiplas determinações da economia brasileira para investigar as políticas de austeridade manifestadas por meio das funções cumpridas pelo orçamento no Brasil.

No entanto, compreende-se a dificuldade de reconstruir metodologicamente a relação entre economia e direito. Tal dificuldade reside justamente em conseguir apreender, em uma

---

*superação da condição histórica periférica do País, através da consecução do objetivo constitucional da superação do subdesenvolvimento, tendo como objeto, também, as formas de apropriação do excedente, seus reflexos na estruturação social e as possibilidades abertas à sociedade de fazer uso desse excedente com vistas a reduzir as desigualdades sociais. É esse traço que peculiariza o direito econômico das demais disciplinas que também regulam os comportamentos econômicos. Com a apropriação do excedente, o Estado nacional se fortalece, mas não de forma autoritária, e sim democrática nos termos da Constituição Federal, granjeando uma liberdade de ação frente aos interesses mercadológicos que norteiam o capitalismo rentista atual. De posse de força e autonomia econômica, pode-se lançar as bases para a retomada do desenvolvimento de sorte a alcançar a integração da população a partir do que Celso Furtado chamou de homogeneização social”.*

<sup>254</sup> BERCOVICI, Gilberto. **O direito econômico do Petróleo e Recursos Minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011. Vide também, nesse sentido: BERCOVICI, Gilberto; OCTAVIANI, Alessandro. Direito e subdesenvolvimento: o desafio furtadiano. In: D’AGUIAR, Rosa Freire (Org.). **Celso Furtado e a dimensão cultural do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2013, pp. 65-67.

<sup>255</sup> Nesse sentido, é válido destacar alguns recentes trabalhos nessa perspectiva de direito econômico, que permitem visualizar tais impasses da referida disciplina relativos ao financiamento público e a estruturação de uma ordem econômico-financeira integrada, tendo no planejamento o principal instrumento da organização estatal do modo de produção capitalista. Vide: VASCONCELOS, Jonnas Esmeraldo Marques de, **BRICS: agenda regulatória**, Doutorado em direito econômico, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018; e VIDIGAL, Lea, **BNDES: um estudo de direito econômico**, São Paulo: LiberArs, 2019.

massa de pequenas normas, fatos e contingências, uma maior espessura dessa história, isto é, capaz de compor a estrutura e os problemas de longa duração na tentativa de realizar uma organização de relações relativamente fixas entre realidades supostamente distintas<sup>256</sup>. Mas essa possibilidade só pode se dar, em termos metodológicos, por meio de uma qualificação rigorosa em teoria da história.

De tal modo, dentro desse terreno de preocupações, tentar-se-á abordar na presente investigação a organização jurídica da austeridade no orçamento brasileiro. No entanto, faz-se necessário a esclarecer brevemente como o fenômeno da austeridade foi recepcionada pela literatura jurídica até o presente momento.

#### **2.4. A AUSTRIDADE COMO UM OBJETO DO DIREITO ECONÔMICO**

A partir do exame teórico e metodológico empreendido nas seções anteriores, cumpre enquadrar metodologicamente o objeto de investigação na linha de direito econômico. Conforme visto na seção anterior, entende-se importante não só conceber o direito econômico do ponto de vista teórico, mas também operativo, sobretudo em razão da compreensão das estruturas jurídico-formais nas formas de acumulação de capital e na disputa do excedente por meio dos instrumentos jurídicos que se pretende examinar e, de algum modo, também superar<sup>257</sup>. Portanto, nesta seção será feita exposição sobre a *unidade de análise* da presente investigação, isto é, o campo maior no qual a *unidade de observação* (as articulações entre estratos do tempo, orçamento e austeridade) está inserido.

Como mencionado no Capítulo I, as produções acadêmicas sobre austeridade são marcadas por perspectivas que avaliam suas medidas econômicas em cenários de crise e retomada do crescimento ou, geralmente de modo mais crítico, sobre o impacto da implementação de tais medidas no contexto setorial em que se inserem. No entanto, na medida em que a produção acadêmica sobre a austeridade em sua grande maioria deita raízes na ponderação tão-somente sobre o fenômeno do neoliberalismo, observou-se que, após a crise de 2008, tais incursões teóricas demandariam um mergulho mais profundo na história no combate a tais políticas de austeridade além das fronteiras nacionais que lhes são

---

<sup>256</sup> BRAUDEL, Fernand. **História e Ciências sociais**. op. cit.

<sup>257</sup> Vide BERCOVICI, Gilberto. O ainda indispensável direito econômico. In: **Direitos humanos, democracia e república: homenagem a Fábio Konder Comparato**. São Paulo: Quartier Latin, 2009, pp. 503-504.



contemporâneas. Daí a importância de avaliar as particularidades históricas da austeridade em unidades teóricas distintas.

E assim não poderia ser diferente no que se refere ao estudo da austeridade no âmbito do direito. Sem negar as contribuições das diferentes abordagens ou projetar sobre diferentes trabalhos acadêmicos um leque alheio de preocupações, faz-se necessário uma avaliação panorâmica – e, portanto, necessariamente sintética – sobre a forma como se aborda a austeridade para, em seguida, verificar se a hipótese de enquadramento no direito econômico é pertinente.

Não obstante todas as revisões de literatura e renovações teóricas, conforme afirmam Bartl e Karavias, em grande parte procurou-se examinar juridicamente a austeridade sob o ponto de vista do direito constitucional e dos direitos humanos<sup>258</sup>. A partir da conformação do termo austeridade para uma série de medidas de política econômica, faz-se necessário discorrer sobre as incursões teóricas sobre o processo de normatização constitucional do discurso econômico de austeridade que pressupõe a natureza formal da norma jurídica de direito financeiro<sup>259</sup>.

Para Casimiro Ferreira, a crise de 2008 exerceu papel crucial para que o termo austeridade passasse a ter significado efetivamente político e, sucessivamente, jurídico, para além de um termo utilizado exclusivo no âmbito socioeconômico. Para o autor, existiria um “Estado de Austeridade” que refletiria uma nova ideia do contratualismo social, de maneira similar ao que ocorreu no final dos anos 1980 com a implementação das medidas econômicas de natureza neoliberal, podendo ser encontrado no sistema de direitos e obrigações estabelecidas entre a sociedade civil e o Estado<sup>260</sup>. Veja-se:

---

<sup>258</sup> BARTL, Marija; KARAVIAS, Markos. Austerity and Law in Europe: An Introduction. **Journal of Law and Society**, v. 44, n. 1, 2017, p.4.

<sup>259</sup> Opta-se pela escolha de revisão da literatura jurídica sobre o processo de constitucionalização da austeridade, ainda que não exaustiva, em detrimento da avaliação dos impactos da austeridade nos direitos humanos em razão da relação do objeto de análise com a literatura em direito econômico, sobretudo no que se refere aos debates entre direito econômico e Constituição Econômica. Vide: BERCOVICI, Gilberto, **Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**, São Paulo: Malheiros, 2005, p. 13: “Nesta mesma linha, podemos adotar algumas das premissas expostas por Washington Peluso Albino de Souza, principalmente a de entender, assim como Irti e vários outros, a Constituição Econômica como parte integrante, não autônoma ou estanque, da Constituição total. Na sua visão, as Constituições Econômicas caracterizam-se-iam pela presença do econômico no texto constitucional, integrado na ideologia constitucional. E seria a partir dessa presença do econômico no texto constitucional e da ideologia constitucionalmente adotada que se elaboraria a política econômica do Estado”.

<sup>260</sup> FERREIRA, António Casimiro, A sociedade de austeridade: Poder, medo e direito do trabalho de exceção,

“[...] o significado atual de austeridade abrange um modelo político-jurídico punitivo para os indivíduos e é guiado pela crença de que os excessos do passado devem ser reparados sacrificando o presente e o futuro, enquanto a implementação de um projeto arrojado para a erosão dos direitos sociais e da economia liberalização da sociedade”<sup>261</sup> (tradução livre)

Para o autor, a austeridade eleva o exame das interpenetrações entre o direito e a sociedade para mostrar como o direito desloca as possibilidades constitucionais, deslocando a todo o momento as fronteiras entre o legal e o legítimo por meio da lei<sup>262</sup>. Ao avaliar o rebaixamento dos direitos trabalhistas e as medidas constitucionais de exceção na aprovação na Nova Lei do Orçamento de Estado em Portugal, argumenta que a austeridade reporia a questão do Estado de Direito no que denomina por “autossuspensão da soberania pela soberania” ao substituir o princípio da produção democrática do direito por um outro baseado em normas ditadas pelos padrões do atual capitalismo financeiro pretensamente naturais e técnicas<sup>263</sup>. Casimiro Ferreira advoga, no entanto, no sentido de a austeridade alterar o modo de regulação político tradicional<sup>264</sup>, seja por via da crescente influência dos organismos multilaterais ou pelo paradigma da governação neoliberal, conforme identificamos no Capítulo I.

Observa-se, nesse contexto, que a constitucionalização da austeridade também desloca a soberania ao mesmo tempo para fora da ordem política nacional, ou mesmo da ordem jurídica, conforme atesta McBride<sup>265</sup>. Este autor afirma que o processo de constitucionalização da austeridade passa por três processos distintos e simultaneamente correlatos em que os Estados Nacionais: i) assumem obrigações distintas de ordem financeira, incluindo a observância de regras especificadas, como parte de tratados internacionais aplicáveis em matéria de política econômica; ii) incorporam tais obrigações e regras como

---

**Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 95, 2011, p. 123: “O Estado de Austeridade, por sua vez, não carece de trocas entre a questão social e as questões da lei e da ordem, na medida em que afirma não existirem alternativas de combate à crise, a não ser as que residem numa transferência clara dos seus custos para a sociedade.”

<sup>261</sup> FERREIRA, António Casimiro, The politics of austerity as politics of law, **Oñati Socio-Legal Series**, v. 6, n. 3, 2016, p. 501.

<sup>262</sup> FERREIRA, António Casimiro, **Política e sociedade: teoria social em tempo de austeridade**, Porto: Vida Económica Editorial, 2014, p. 311.

<sup>263</sup> FERREIRA, António Casimiro, A sociedade de austeridade: Poder, medo e direito do trabalho de exceção, op. cit.

<sup>264</sup> Ibidem, p. 127.

<sup>265</sup> MCBRIDE, Stephen, Constitutionalizing Austerity: Taking the Public out of Public Policy, **Global Policy**, v. 7, n. 1, p. 5–14, 2016.

parte dos próprios ordenamento jurídicos nacionais ou subnacionais com emendas especiais procedimentos mais difíceis do que aqueles associados com a aprovação da legislação normal; e iii) estabelecem uma legislação comum ou regulamentos podem ser usados para criar obstáculos no descumprimento de tais obrigações, seja fortalecendo a posição daqueles que os favorecem nas estruturas estatais, ou impondo um custo simbólico àqueles que os descumprem<sup>266</sup>.

McBride, assim, opera com uma comparação sobre a natureza da constitucionalização das políticas de austeridade entre Europa, Estados Unidos e Canadá em nível nacional e local. Ao constituírem uma disciplina jurídica específica relacionada aos mecanismos sobre os quais quaisquer governos são obrigados a realizar restrições fiscais, sobretudo após a série de emendas das legislações sobre orçamento equilibrado elaboradas no final da década de 1990, o autor discorre sobre o déficit democrático que tais medidas apresentam, mesmo em países então considerados “desenvolvidos”, de modo a retomar o argumento de Streeck, conforme esposado anteriormente no Capítulo I, sobre a natureza de “Marktvolk” da austeridade, seja porque envolve retidão fiscal, afetando os cidadãos em geral, ou seja por meio de orçamentos equilibrados e restrições públicas no intuito de aumentar a confiança dos credores financeiros que seus interesses serão assim priorizados pelo Estado<sup>267</sup>. Veja-se o que o autor argumenta:

*“Os ajustes estruturais e os acordos de empréstimos condicionados entre organizações internacionais e países em desenvolvimento tipicamente incluem medidas para diminuir os déficits fiscais, liberalizar os preços e comércio e também reduzir salários reais, especialmente do setor público. Aqui as prescrições constitucionais do Consenso de Washington foram impostas aos Estados Nacionais, ao mesmo enquanto forem os clientes financeiros de tais organizações. Numa diferente nomenclatura, desde a crise de 2008 esse sistema pode ser observado na Europa. Países endividados procurando ajuda financeira tiveram que se contentar com a Troika (composta pelo FMI, pela Comissão Europeia e pelo Banco Central Europeu). Submetidos a memorandos de entendimento entre Estados Nacionais devedores e estes credores internacionais, as regras fiscais, os cortes no gasto público e as reformas estruturais no mercado de trabalho para tornar as relações trabalhistas mais flexíveis foram impostas como parte dos acordos para redução das dívidas”<sup>268</sup> (tradução livre)*

Em outros trabalhos, McBride tem defendido que o período de implementação do neoliberalismo nos Estados Nacionais se configurou como momento chave para a

---

<sup>266</sup> Ibidem, p. 7.

<sup>267</sup> Ibidem, pp. 10-11.

<sup>268</sup> MCBRIDE, Stephen, *The New Constitutionalism and Austerity*, in: **The austerity state**, Toronto: University Toronto Press, 2017, p. 175.

constitucionalização de políticas econômicas neste processo, incluindo acordos de comércio, acordos de tributação multilaterais, políticas monetárias e, posteriormente, fiscais. Para ele, as políticas fiscais de matriz contracionista, e em particular sua expressão máxima por meio da austeridade, foram os últimos passos em uma série de medidas dadas numa trajetória de uma maior duração, a qual, pelo menos desde o final dos anos 1980, tem retirado o poder de decisão das políticas econômicas nas democracias liberais, prevendo o uso do Estado de modo a modificar os resultados do mercado e, como resultado, bloquear a desigualdade entre classes sociais<sup>269</sup>. Conforme evidenciado no Capítulo I, a literatura tem ressaltado a importância legitimadora de acadêmicos e tecnocratas alinhados aos interesses do mercado ou dos organismos multilaterais na implementação de programas socioeconômicos específicos de natureza neoliberal – seja por meio de meras “sugestões” ou por meio de acordos obrigacionais - nos Estados Nacionais endividados que resultam na austeridade.

Ocorre, no entanto, que as respectivas traduções da austeridade – da ciência econômica para prescrições políticas e, depois, para o ordenamento jurídico e seu respectivo *enforcement* – são problemas enfrentados pela normatização constitucional nos países endividados<sup>270</sup>. Autores como Kaupa têm refletido sobre como prescrições políticas diretas que recomendam (ou obrigam) a implementação de políticas de austeridade, tais como vistas anteriormente no Capítulo I oferecidas por Alesina e Ardagna sobre a “consolidação fiscal expansionária” e por Reinhart e Rogoff sobre a linha máxima do endividamento público na relação dívida/PIB<sup>271</sup>, cumpriram papel essencial na normatização da austeridade nos Tratados Econômicos Europeus<sup>272</sup>. Para esse autor, a tese sobre a constitucionalização da austeridade não deve ser encarada unicamente como uma previsão normativa, mas sim como uma estratégia comunicativa à luz da teoria kelseniana: direcionado não só para delimitar o escopo da ação política, uma vez que constituições possuem processos de modificação mais

---

<sup>269</sup> Ibidem, pp. 183-184.

<sup>270</sup> KAUPA, Clemens, Has (Downturn-)Austerity Really Been ‘Constitutionalized’ in Europe? On the Ideological Dimension of Such a Claim, **Journal of Law and Society**, v. 44, n. 1, p. 32–55, 2017.

<sup>271</sup> Sobre esse aspecto, ver nota 59.

<sup>272</sup> KAUPA, Clemens, Has (Downturn-)Austerity Really Been ‘Constitutionalized’ in Europe? On the Ideological Dimension of Such a Claim, op. cit., pp- 48-51.

difíceis, mas para estabelecer o conteúdo normativo das políticas de austeridade, que também delimitam o horizonte do possível a partir da legitimação acadêmica ou tecnocrática<sup>273</sup>.

Em modo semelhante, a reflexão sobre a constitucionalização da austeridade tem sido profícua nos países europeus. Somente a título de exemplo, autores como Adams *et al*<sup>274</sup>, Glinavos<sup>275</sup> e Nahtigal e Bugaric<sup>276</sup> têm se debruçado sobre como o processo de constitucionalização da tomada de decisões econômicas *market-led* torna estruturas jurídicas ainda mais inflexíveis sob o ponto de vista das pressões políticas exercidas na vida democrática a ponto de considerarem um mecanismo de despolitização nas democracias liberais seja na transição do Estado de Bem-Estar Social, seja na transição do comunismo para o neoliberalismo na Europa<sup>277</sup>.

No Brasil, a discussão sobre o processo de constitucionalização tem crescido cada vez mais após a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, que impõe limitação constitucional das despesas públicas, conforme se detalhará no Capítulo III. Entre os diversos acadêmicos de maior destaque, ressalta-se os trabalhos de: i) Prol<sup>278</sup>, relativo ao mapeamento e análise crítica das reformas do processo orçamentário em perspectiva comparada sobre Brasil, Estados Unidos, Índia e Europa; ii) Mariano<sup>279</sup>, que retoma o argumento de Estado de Exceção Econômico com intuito de caracterizar as medidas de austeridade presentes na Emenda Constitucional nº 95/2016 no Brasil; e iii) Silveira<sup>280</sup>, que se revela importante na

---

<sup>273</sup> No mesmo sentido, vide: FITOUSSI, J.-P.; SARACENO, F., European economic governance: the Berlin-Washington Consensus, **Cambridge Journal of Economics**, v. 37, n. 3, p. 479–496, 2013.

<sup>274</sup> ADAMS, Maurice; FABBRINI, Federico; LAROUCHE, Pierre (Orgs.), **The Constitutionalization of European Budgetary Constraints**, Oxford: Hart Publishing, 2014.

<sup>275</sup> GLINAVOS, Ioannis, Law's Empire of Austerity: De-Politicisation of Economic Decision Making in the Twilight of European Democracy, **SSRN Electronic Journal**, 2015; GLINAVOS, Ioannis, **Redefining the Market-State Relationship: Responses to the Financial Crisis and the Future of Regulation**, London: Routledge, 2013.

<sup>276</sup> NAHTIGAL, Matjaz; BUGARIC, Bojan, The EU Fiscal Compact: Constitutionalization of Austerity and Preemption of Democracy in Europe, **SSRN Electronic Journal**, 2012.

<sup>277</sup> Vide GLINAVOS, Ioannis, **Neoliberalism and the Law in Post Communist Transition**, London: Routledge, 2010.

<sup>278</sup> PROL, Flávio Marques, **Direito e macroeconomia: regimes jurídicos da política fiscal**, Doutorado em Filosofia do Direito e Teoria Geral do Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

<sup>279</sup> MARIANO, Cynara Monteiro, Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre, **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 4, n. 1, p. 259, 2017.

<sup>280</sup> SILVEIRA, Francisco Secaf Alves, **O estado econômico de emergência e as transformações do direito financeiro brasileiro**, Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

avaliação dos instrumentos de direito financeiro, sobretudo no que se refere ao controle do processo orçamentário, na análise do suposto Estado Econômico de Emergência verificado no Brasil após a Constituição Federal de 1988.

Dentro da perspectiva do constitucionalismo econômico para se analisar a austeridade no Brasil, destacam-se os trabalhos de Coelho<sup>281</sup>, Figueiredo de Lima *et al*<sup>282</sup> e Pessoa<sup>283</sup> a respeito do papel da corte constitucional brasileira em face do discurso da crise e da austeridade. Em “O ‘novo’ constitucionalismo em tempos de austeridade fiscal e o papel das cortes constitucionais no Brasil e em Portugal”, Coelho avalia as decisões Tribunal Constitucional Português, sob o ponto de vista teórico-argumentativo, no aumento da carga tributária, do alargamento da aplicação da Contribuição Extraordinária de Solidariedade, das mudanças do Código de Trabalho, dos cortes de gastos e do pagamento ao Banco Central Europeu no cenário de déficit fiscal em Portugal, bem como as decisões e votos de ministros do STF em comentários sobre as novas interpretações constitucionais em face da “nova realidade social”<sup>284</sup>. No caso de Figueiredo de Lima *et al*, os autores dissecam o conceito apresentado por Casimiro Ferreira sobre “jurisprudência de austeridade” ao analisar exaustivamente a jurisprudência do STF no tocante a alterações em direitos sociais, sobretudo no que se refere a alterações nas normas de recebimento do seguro desemprego e benefícios previdenciários pontuais. Já Pessoa aborda o papel fundamental a ser desempenhado pela jurisdição constitucional na manutenção do arcabouço jurídico do Estado social e democrático a partir da disputa distributiva presente na análise discursiva entre uma dogmática constitucional emancipatória e uma dogmática da razão de Estado.

Na esteira do direito financeiro, Lodi Ribeiro, e Lochagin e Oliveira Domingues analisam, de um lado, como a austeridade consiste em um problema jurídico em relação a

---

<sup>281</sup> COELHO, Claudio Carneiro Bezerra Pinto, O “novo” constitucionalismo em tempos de austeridade fiscal e o papel das cortes constitucionais no Brasil e em Portugal, **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário**, v. 12, n. 2, p. 32–75, 2017; COELHO, Claudio Carneiro Bezerra Pinto, **Neoconstitucionalismo e austeridade fiscal: confronto constitucional-hermenêutico das cortes constitucionais do Brasil e de Portugal**, Salvador: Juspodivm, 2018.

<sup>282</sup> FIGUEIREDO DE LIMA, Henrique *et al*, Judicialização das reformas institucionais de austeridade, **Revista Direito das Relações Sociais e Trabalhistas**, v. 4, n. 2, p. 203–221, 2019.

<sup>283</sup> PESSOA, Robertônio, Jurisdição constitucional em tempos de austeridade fiscal, **Revista de Direito UNINOVAFAPI**, v. 1, n. 2, p. 1–9, 2016.

<sup>284</sup> COELHO, Claudio Carneiro Bezerra Pinto, O “novo” constitucionalismo em tempos de austeridade fiscal e o papel das cortes constitucionais no Brasil e em Portugal, **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário**, v. 12, n. 2, p. 64.

política de distribuição e não um problema econômico da contabilidade<sup>285</sup>; e, por outro lado, a defesa de medidas de imposição de limites quantitativos ao endividamento de forma a cumprir os objetivos de sustentabilidade estabelecidos nos limites constitucionais<sup>286</sup>. Tais trabalhos são essenciais para compreender como o direito financeiro tem procurado, a partir da análise jurídica das finanças públicas, organizar e mobilizar a estrutura das políticas de austeridade, focados na estabilização monetária, nos ajustes fiscais e nos cortes em gastos sociais, vêm sendo utilizadas como instrumento do capital financeiro necessário ao pagamento das dívidas do capital. Essas medidas, no entanto, realizar uma série de alteração nas estruturas jurídicas que fragilizam as soberanias locais e que promovem o desmonte do Estado social por meio da diminuição da produção, dos direitos sociais, aumento do desemprego e na baixa dos salários reais<sup>287</sup>. Assim, apesar de disporem de coerente aparato metodológico em direito financeiro na organização do espaço político-econômico da acumulação disposta nas políticas de ajuste fiscal (sobretudo na análise consequencial à Lei de Responsabilidade Fiscal), tais trabalhos apresentam problemas no que se refere à abordagem histórica: de forma linear, também apresentam a problemática do ajuste fiscal considerando aspectos “modernizadores” dos princípios envolvendo o equilíbrio orçamentário e o controle do déficit fiscal.

De outro modo, ainda em 2006, o já citado texto de Bercovici e Massonetto argumenta dentro dos marcos do direito econômico sobre a ruptura do padrão de financiamento da economia do segundo pós-guerra na desarticulação das ordens financeira e econômica nas constituições, de modo a revelar a contradição, a partir das tendências neoliberais frente à expansão financeira do capital no sistema mundial, do novo padrão sistêmico de acumulação com o paradigma do constitucionalismo dirigente. Mesmo que ainda de forma linear, os autores exploram a desarticulação do direito financeiro – que impõe regras de rigidez dos

---

<sup>285</sup> LODI RIBEIRO, Ricardo, Austeridade Seletiva e Desigualdade, **Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento**, v. 7, n. 8, 2019.

<sup>286</sup> LOCHAGIN, Gabriel; OLIVEIRA DOMINGUES, Juliana, O sistema de integração das normas constitucionais de limitação ao endividamento público, **Revista Justiça do Direito**, v. 31, n. 3, 2018, p. 567.

<sup>287</sup> MAZZA, Willame Parente, O Estado Endividado: na encruzilhada entre o desenvolvimento econômico e os direitos sociais, *in*: CONTI, José Maurício (Org.), **Dívida Pública**, São Paulo: Blucher, 2019, p. 415. Vide também: MAZZA, Willame Parente, **Estado e Constituição: crise financeira, política fiscal e direitos fundamentais**, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 265.

instrumentos econômicos – e do direito econômico – de convergência entre a atuação ativa do Estado no domínio econômico e o constitucionalismo social<sup>288</sup>.

A reordenação geopolítica e econômica que se seguiu ao término da Guerra Fria, a magnitude das crises recentes do capitalismo mundial, os fluxos internacionais de trabalho e de capital e a correspondente tensão entre as origens da ordem financeira da Constituição Federal de 1988 (oriundas da estruturação econômico-financeira da ditadura militar) e as políticas de cunho neoliberal refletiram no que Bercovici e Massonetto denominaram “mudança de função do orçamento público”. Em outras palavras, com a crise de financiamento do setor público nos países periféricos, ocorreu a estabilização do direito financeiro (em detrimento do direito econômico) como espaço jurídico-político de organização da acumulação, mas na qual passa a servir a uma nova função do Estado diferente daquela ordem econômica intervencionista e dirigente da Constituição Federal de 1988: “a tutela jurídica da renda do capital e da sanção de ganhos financeiros privados, a partir da alocação de garantias estatais ao processo sistêmico de acumulação liderado pelo capital financeiro”<sup>289</sup>. Para que isso acontecesse, operou-se o que os autores denominaram como “blindagem” da constituição financeira do Estado brasileiro, de modo a relegar as despesas sociais às sobras orçamentárias e financeiras do Estado em função da prevalência de uma nova constituição dirigente das políticas monetárias neoliberais de ajuste fiscal<sup>290</sup>.

Como se vê, o que se pretende registrar, em linha com Bercovici e Massonetto, é que as abordagens sobre austeridade que vêm sendo narradas, descritas e interpretadas por mais diversos ramos do direito dão conta somente parcialmente do quadro sobre o controle democrático sobre os recursos públicos, buscando se limitar ou ao mero relato das mudanças legislativas em matéria de regras fiscais ou à análise dos instrumentos microjurídicos de influência do poder econômico privado. Por isso, continuam fortemente presentes as inquietações de Bercovici e Massonetto em relação às transformações operadas no núcleo orgânico do capitalismo que dão origem ao que se denomina hoje como austeridade, sobretudo no que se refere à apropriação do excedente público, na desconstituição do padrão regulatório que sustentou a ordem mundial do segundo pós-guerra.

---

<sup>288</sup> BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A Constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição financeira e a agonia da Constituição econômica, op. cit., pp. 57-60.

<sup>289</sup> Idem, p. 69.

<sup>290</sup> Idem, pp. 59-60.



Com efeito, em vez de substituir o arcabouço teórico-metodológico de outras disciplinas de natureza jurídica e não-jurídica, talvez a incorporação da perspectiva do direito econômico no exame das políticas de austeridade deva ser considerada tal como o enfoque que ela enseja, isto é, um repertório aberto a descobrir as múltiplas determinações que compõem a juridicidade das políticas econômicas do Estado, passível de adequações e sofisticções para a consecução de seu escopo. Conforme observará na próxima seção, deve-se prestar atenção às múltiplas mediações entre economia e política mundial e às variáveis jurídicas locais, de modo a tratar dessas nuances jurídicas de uma mesma estrutura histórica que as forma e que também por elas é formada.

## **2.5. POLÍTICA FISCAL, ORÇAMENTO E AUSTERIDADE NO BRASIL**

Nos termos da “*Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*” de John Maynard Keynes, entende-se que a política fiscal expressa o âmbito das políticas macroeconômicas que se utilizam de instrumentos de controle do endividamento público por meio da relação entre receitas e despesas na manutenção da demanda agregada da atividade econômica, o que exige refletir sobre a dinâmica do sistema tributário e das principais funções do setor público. No entanto, verifica-se intenso debate na teoria econômica sobre o papel do Estado e da política fiscal.

De um lado, a partir do pensamento dominante atual em macroeconomia (ou Nova Síntese Neoclássica), a ênfase da discussão sobre a política fiscal concentra-se principalmente nas questões relativas à sustentabilidade da dívida pública e ao tamanho do superávit primário, supostamente necessário para garantir-lhe uma dinâmica sustentável no tempo, conforme já salientado em outros trabalhos<sup>291</sup> e evitar a instabilidade das principais variáveis macroeconômicas, especialmente as taxas de juros e de inflação, uma vez que aumento de gastos, ao contrário, tende a produzir expectativas de elevação de impostos no futuro e a levar os agentes privados a reduzir os investimentos, com consequente desaceleração da atividade. De outro lado, pensadores de tradição keynesiana entendem que os gastos públicos têm papel relevante para favorecer investimentos privados, de modo a sustentar as expectativas dos

---

<sup>291</sup> SALVARANI, Giuliano Cardoso, Entre bêbados e equilibristas: o contexto de reformas institucionais no orçamento brasileiro entre a Constituição de 1988 e a Emenda Constitucional nº 95/2016 à luz do Direito Financeiro, **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico**, v. 12, n. 7, 2018.

agentes e do crescimento em razão do efeito multiplicador keynesiano, pelo qual os aumentos do gasto público trazem uma expansão da demanda agregada em número maior que a dos próprios gastos, o que num contexto de existência de fatores de produção ociosos levaria à expansão da atividade econômica<sup>292293</sup>.

Nos termos do panorama bibliográfico apresentado no Capítulo I e do enquadramento teórico-metodológico realizado nas seções anteriores deste capítulo, observou-se que a crise de 2008 demonstrou uma nova dimensão e outro significado da política fiscal na economia capitalista. Mostrou, sobretudo, como a política fiscal é executada na captação do excedente sob a forma financeirizada e no papel de gestão dos ativos privados, de modo a deixar transparentes os limites de se pensar essa política com base no uso dos atuais indicadores como déficit e dívida. As políticas de austeridade, nesse contexto, aparecem mediadas juridicamente com o objetivo seja de permitir a eficiência da política monetária no controle da inflação, seja apenas de garantir previsibilidade e sustentabilidade das contas públicas, uma vez que a trajetória previsível e sustentável para as variáveis fiscais permite que os agentes econômicos validem suas expectativas e o sistema atinja o equilíbrio geral, sendo avaliado assim pelo conceito de sustentabilidade do endividamento público, captado pela relação dívida/PIB<sup>294</sup>.

Para que isso ocorra, faz-se necessário que se implemente uma série de medidas para que o governo, na gestão de sua política fiscal e monetária, cumpra a restrição orçamentária necessária para garantir solvência (ou, de outro modo, liquidez) e evitar crescimento insustentável da dívida, podendo ser elas referentes ao controle de despesas, receitas, níveis de endividamento na relação da suposta “sustentabilidade” da equação dívida/PIB. No entanto, tais conceitos de mensuração de déficit e da dívida pública, formulados para o mundo dos anos 1950 e 1960, quando existia a prevalência dos fluxos econômicos, câmbio fixo e padrão dólar-ouro, por exemplo, não são adequados para mensurar as questões fiscais num

---

<sup>292</sup> TEIXEIRA, Rodrigo Alves; DWECK, Esther; CHERNAVSKY, Emílio, A economia política da política fiscal e o processo de impeachment, **Encontro Nacional de Economia Política**, v. 28, Niterói, 2018.

<sup>293</sup> Interessante destacar, nesse contexto, o debate realizado atualmente no Brasil em torno da *modern monetary theory* (MMT, ou “Teoria Monetária Moderna” em português), sobretudo no âmbito da ortodoxia econômica, vide: LARA RESENDE, André, Consenso e Contrassenso: déficit, dívida e previdência, **IEPE/CdG, Texto para Discussão nº 47**, 2019; e LARA RESENDE, André, “Uma armadilha conceitual” - A crise da macroeconomia, Valor Econômico, disponível em: <<https://valor.globo.com/eu-e/coluna/andre-lara-resende-escreve-sobre-a-crise-da-macroeconomia.ghml?GLBID>>, acesso em: 20 set. 2019.

<sup>294</sup> ARANTES, Flávio; BIASOTO JUNIOR, Geraldo, A política fiscal no contexto da financeirização: teoria insuficiente e indicadores inadequados, **Economia e Sociedade**, v. 26, n. spe, 2017, p. 1067.

ambiente onde os grandes estoques de riqueza financeirizada dominam a dinâmica da economia, conforme aponta Massonetto<sup>295</sup>.

Analisar a política fiscal é, certamente, muito mais complexo quando, em vez de se adotar a discricionariedade dos instrumentos típicos indutores de demanda agregada, advoga-se pela adesão de regras fiscais, mais ou menos rígidas, para manter o déficit e o gasto público sob limites, tais quais as que caracterizam as políticas de austeridade. Considera-se, portanto, que para examinar o modelo fiscal brasileiro deve-se refletir sobre o movimento do Estado em sua interação dinâmica com a economia real e em suas relações com a renda e os estoques de riqueza, o que se dá, prioritariamente, pela análise do orçamento. Isso porque, conforme orientam Bercovici e Massonetto, é possível captar o processo histórico brasileiro de reestruturação das finanças públicas na alteração das transformações do capitalismo mundializado desde os anos 1970 a partir da mudança das funções do orçamento<sup>296</sup>.

Com a reestruturação da política fiscal que se consolidou desde os anos 1980, percebe-se que há uma tendência no sentido de que o Estado não utilizaria seu orçamento para compensar a redução do gasto agregado privado, mas sim para a geração de superávits primários persistentes como expressão do controle das contas públicas. A estrutura de gastos públicos por um lado, e o perfil de endividamento público, por outro, tornou a noção de superávit primário menos convincente para avaliar a prática fiscal do que a do próprio orçamento<sup>297</sup>.

Nessa linha, na tentativa de ampliar o entendimento a respeito do comportamento das políticas fiscais no que se refere à implementação das políticas de austeridade, cumpre destacar como as despesas têm sido alocadas do ponto de vista do conflito distributivo. Tendo em vista que muitos autores identificam uma relação de causalidade entre a Constituição Federal de 1988 e o aumento do processo de reprodução das despesas pelo aumento das contribuições sociais<sup>298</sup>, mostra-se necessário avaliar como o orçamento fiscal, à luz da

---

<sup>295</sup> MASSONETTO, Luís Fernando, **O Direito Financeiro no capitalismo contemporâneo: a emergência de um novo padrão normativo**, Doutorado em direito econômico, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

<sup>296</sup> BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando, A Constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição financeira e a agonia da Constituição econômica, **Boletim de Ciências Econômicas**, v. XLIX, n. Coimbra, 2006.

<sup>297</sup> ARANTES, Flávio; BIASOTO JUNIOR, Geraldo, **A política fiscal no contexto da financeirização: teoria insuficiente e indicadores inadequados**, op. cit., pp. 8-11.

<sup>298</sup> Vide: PIRES, Manoel; BORGES, Bráulio. A Despesa Primária do Governo Central: estimativas e determinantes no período 1986-2016. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, v. 49, n. 2, p. 209–234, 2019: “*Outro*

distinção adotada pela Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 (doravante “Lei do Orçamento” ou “Lei nº 4.320/1964”), se relaciona com as alterações funcionais do orçamento em matéria de implementação de novas regras fiscais de austeridade.

Conforme argumenta Massonetto<sup>299</sup>, já na década de 1980 estaria selado o início do processo transformativo operado no núcleo orgânico do capitalismo mundial, de modo a desconstituir o padrão regulatório de Bem-Estar Social que sustentou a ordem econômica internacional no segundo período pós-guerra, inclusive no Brasil, dando lugar a um ciclo de acumulação sistêmico distinto do padrão normativo vigente à época. No lugar da organização do financiamento público em políticas de corte keynesiano, observa-se que o descolamento do direito econômico em relação ao Direito Financeiro se relaciona em razão da coordenação do crescimento financeiro do processo sistêmico de acumulação na busca da liquidez dos ativos financeiros do fundo público do Estado que, na análise da especificidade de Estados Nacionais na periferia do capitalismo, apresenta insuficiência de recursos para o financiamento público. Entende-se, portanto, que a expansão do capital financeiro para o fundo público se dá por meio de um processo jurídico e econômico perverso, a partir da retórica do controle do déficit público, de mudança da função do orçamento com a implementação de políticas de austeridade que sobretudo agravam a situação específica dos Estados Nacionais da periferia do capitalismo de insuficiência de recursos para o financiamento dos direitos sociais e dos serviços públicos e para assegurar a reprodução da força de trabalho<sup>300</sup>.

Em vez disso, a garantia de remuneração do próprio capital financeiro tinha entre suas bases a desarticulação entre o direito econômico e o Direito Financeiro, que convergiam na organização do espaço jurídico do processo acumulação e do papel reservado ao Estado na

---

*fenômeno importante na criação de novas despesas dada pela CF/88 é o que Rezende, Oliveira e Araújo (2006) chamam de "efeito cremalheira". Este efeito se dá pela separação entre o orçamento fiscal e o orçamento da seguridade social. O orçamento fiscal é financiado pelos impostos que são repartidos com Estados e Municípios. O orçamento da seguridade social, por sua vez, é financiado pelas contribuições sociais - que não são repartidas, sendo utilizadas para financiar a seguridade social no nível federal. Nesse contexto, em períodos de ajuste fiscal, o governo federal deu preferência a elevações da carga tributária por meio das contribuições, de modo a não ter que repartir esses recursos com os demais entes da federação. E ao aumentar as contribuições, o governo federal acaba por criar mais despesas sociais por conta das vinculações e da aplicação dos mínimos constitucionais e da maior disponibilidade no orçamento da seguridade. O "efeito cremalheira" seria esse processo de reprodução das despesas pelo aumento das contribuições sociais."*

<sup>299</sup> MASSONETTO, Luís Fernando. **O Direito Financeiro no capitalismo contemporâneo: a emergência de um novo padrão normativo**. op. cit.

<sup>300</sup> BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando, A Constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição financeira e a agonia da Constituição econômica, op. cit., pp. 69-75.

estruturação da economia. Nesse sentido, ainda que tal complexo normativo estivesse em construção no Brasil e apontasse em outra direção por meio da Constituição Federal de 1988, o paradigma disposto no constitucionalismo social de 1988 de participação ativa do Estado na ordem econômica a partir da integração entre os ciclos de acumulação e as finanças públicas na garantia dos direitos sociais altera-se com a primazia da liquidez aos detentores do capital privado na apropriação do excedente em sua forma financeirizada implementada por meio das políticas de austeridade.

Nesse contexto, pode-se afirmar que nesse processo de desarticulação entre o direito econômico e o Direito Financeiro não se opera somente a mudança funcional do orçamento – de garantir a remuneração do capital financeiro em vez de garantir direitos e prestar serviços públicos de qualidade para a população -, mas também tem uma alteração da materialidade da norma de Direito Financeiro<sup>301</sup>. Por mais que autores como Torres defendam o orçamento como mero “meio” para assegurar a eficácia dos direitos e liberdades fundamentais no orçamento<sup>302</sup>, isto é, advogando pela natureza formal da lei orçamentária, aponta-se que a implementação de políticas de austeridade em perspectiva de uma maior duração redimensiona a colisão entre os princípios do ajuste fiscal presentes nas políticas de austeridade e o custeio progressivo dos direitos sociais previstos constitucionalmente.

Verifica-se que a natureza da lei formal do orçamento implica que a utilização da forma legal em nada altera o conteúdo do orçamento, isto é, que o orçamento apresenta aspecto extrinsecamente formal de uma lei, de modo que seu conteúdo não contém regra jurídica, tratando-se apenas de um plano de gestão dos recursos do Estado<sup>303</sup>. No entanto, uma vez que a construção de uma ordem econômico-financeira unida se demonstra como característica primária do constitucionalismo social enquanto ferramenta de coordenação estatal da organização da prestação dos serviços públicos, é imprescindível o cumprimento orçamentário efetivo que determina a máxima eficácia de direitos fundamentais, conforme previsto no ordenamento constitucional brasileiro em seus artigos 170 e 173. De tal forma, a regulação jurídica do gasto público prevista no orçamento compreende a impossibilidade de

---

<sup>301</sup> ATALIBA, Geraldo, Normas gerais de direito financeiro, **Revista de Direito Administrativo**, v. 82, p. 39–60, 1965.

<sup>302</sup> TORRES, Heleno Tavares, **Direito constitucional financeiro**, São Paulo: RT, 2014, p. 359.

<sup>303</sup> TORRES, Ricardo Lobo, **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário: orçamento na Constituição**, Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 95.

que sejam alteradas por simples regulamentos ou até mesmo derogadas por normas de hierarquia inferior.

Por mais que a jurisprudência do STF defina a lei orçamentária apenas como “ato político-administrativo concreto de destinação de recursos, que apenas formalmente se reveste como lei” de efeitos meramente concretos<sup>304</sup>, mostra-se importante colocar que não se trata apenas de lei meramente formal. Isso porque o aspecto tão-somente formal da lei orçamentária permitiria flexibilização da destinação de recursos dentro do processo democrático para atingir certos objetivos de política macroeconômica, uma vez que se revestiria apenas formalmente como lei sem as características ou os conteúdos de ato normativo.

Nesse contexto, ao impor metas ou restrições específicas para despesas, receitas ou níveis de endividamento (regulação de déficits) para além dos ditames constitucionais aos quais inclusive está vinculada hierarquicamente, a lei orçamentária descarta sua natureza jurídica flexível. Mesmo que a flexibilidade não signifique ampla e desmedida alteração legislativa da lei orçamentária em seus aspectos formais, ela visa assegurar o cumprimento dos fins constitucionais que lhe são ínsitos, tendo em vista que estabelece os poderes financeiros do Estado para o alcance das finalidades estabelecidas na própria Constituição. Com efeito, ao impor a inexecutabilidade da lei orçamentária da política econômica do Estado prevista constitucionalmente para tão-somente uma política específica de ajuste fiscal, evidencia-se que o protagonismo constitucional positivado hierarquicamente para a lei orçamentária também admite espaço para interpretá-la em seu aspecto material, de natureza normativa. Isso porque a impossibilita de realizar qualquer alteração formal na lei orçamentária absolutamente necessária para que o alcance dos fins constitucionais da lei orçamentária se revele possível.

Observa-se, portanto, que a desarticulação entre a norma de direito econômico e de direito financeiro que apontam Bercovici e Massonetto<sup>305</sup> também indica o inevitável descasamento entre as previsões consignadas na lei orçamentária para a consecução dos

---

<sup>304</sup> FUX, Luiz, Orçamento público na jurisprudência do STF: a possibilidade de controle judicial, a autonomia constitucional orçamentária e a problemática do orçamento participativo., *in*: GOMES, Marcus; ABRAHAM, Marcus; TORRES, Heleno Tavares (Orgs.), **Direito financeiro na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: homenagem ao ministro Marco Aurélio**, Curitiba: Juruá, 2016, pp. 27-28.

<sup>305</sup> BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando, A Constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição financeira e a agonia da Constituição econômica, *op. cit.*

objetivos e das metas constitucionais – realizados em período prévio de formulação legislativa – e a realidade econômica e social superveniente. Em outras palavras, as normas jurídicas orçamentárias que implementam políticas de austeridade realizam uma formatação *ex ante* das escolhas políticas econômicas em matéria de política fiscal, de modo a alterar não só a sua natureza jurídica formal de flexibilidade, mas também as funções do orçamento previstas na Constituição Federal de 1988 em seu art. 165, § 8º, que dispõe que o orçamento não pode tratar de conteúdo estranho àquele atribuído pela própria Constituição.

Efetivamente, na medida em que a lei orçamentária prescinde de toda e qualquer escolha para atingir prioritariamente os parâmetros de política fiscal que caracterizam as políticas de austeridade, ela também adquire características de uma regra jurídica material. Trata-se da política fiscal “sem alternativa”, isto é, altera-se a multiplicidade de comandos do orçamento (autorizações, proibições, determinações e obrigações) no cumprimento exclusivo das obrigações atinentes à liquidez do Estado, nos moldes do modelo neoliberal que caracterizam a austeridade na transição do fim do Acordo de Bretton Woods (“*There is no alternative*”), conforme explicitado em Capítulo I anterior. Os recursos financeiros do Estado organizados juridicamente na peça orçamentária deixam de se caracterizar como os meios que permitem o alcance dos fins obrigatórios previstos na Constituição para enfeixar prioritariamente a mera previsão de receitas financeiras e equilíbrio entre receitas e despesas para pagamento dos gastos da moeda e da rolagem da dívida pública.

Tendo em vista que até mesmo os economistas liberais atestam que o orçamento no Estado de Bem Estar Social assume função de instrumento de intervenção na economia<sup>306</sup>, a interpretação jurídica dos contornos do orçamento público também deve se alterar com as transformações da crise fiscal do Estado a partir da década de 1970<sup>307</sup>. O que se observa, contudo, é que do ponto de vista jurídico a implementação de políticas de austeridade que estabelece alterações de regras orçamentárias é acompanhada não somente de uma reconfiguração da dimensão objetiva do dever estatal de custeio dos direitos subjetivos públicos indisponíveis<sup>308</sup>, mas de um novo desenho da norma de orçamentária-financeira que

---

<sup>306</sup> GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia, **Finanças públicas - Teoria e Prática no Brasil**, 3. ed. São Paulo: Campus/Elsevier, 2008, p. 14; GIACOMONI, James, **Orçamento Público**, 14. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 58.

<sup>307</sup> MASSONETTO, Luís Fernando, **O Direito Financeiro no capitalismo contemporâneo: a emergência de um novo padrão normativo**, op. cit.

<sup>308</sup> PINTO, Élica Graziane, Instrumentalidade da responsabilidade fiscal em prol do custeio constitucionalmente adequado dos direitos fundamentais, *in*: BUISSA, Leonardo; RIEMANN, Simon; MARTINS, Rafael Lara

suspende a eficácia imediata dos direitos fundamentais previstas na Constituição Federal de 1988 em razão da busca pela liquidez do fundo público na expansão do capital privado em sua forma financeirizada.

De tal modo, e conforme já tem sido descrito na experiência internacional em outros países<sup>309</sup>, a normatização das políticas de austeridade impõe a constitucionalização de diferentes funções do orçamento em linha sistêmica com o padrão de acumulação de capitalismo financeiro na transição do fim do Acordo de Bretton Woods. Nesse sentido, conforme se observará no Capítulo III, verifica-se que as diferentes funções do orçamento cobrem inclusive períodos anteriores à promulgação da Constituição Federal de 1988 e que, diferentemente do que argumentam outros trabalhos sobre o tema, não prescindem de uma “onda” global de novas regras fiscais que alteram o processo para a consolidação das políticas de austeridade, mas sim atuam em estratos de tempo distintos a partir da realidade específica do tempo e do espaço na periferia do capitalismo, como o caso brasileiro.

Em síntese, as funções do orçamento se alteram na medida em que o neoliberalismo se instala como razão jurídica das alterações das funções básicas das políticas do Estado de Bem-Estar Social após a década de 1970. De tal modo, é forçoso reconhecer que a juridicidade do financiamento do Estado positivado no orçamento consiste em uma importante alternativa metodológica para entender, no âmbito do direito econômico, a austeridade no Brasil, devendo, por isso, observar o desafio de situar tais políticas no tempo e no espaço a partir de um quadro analítico que dê conta dos diferentes estratos de tempo da austeridade no Brasil.

---

(Orgs.), **Direito e finanças públicas nos 30 anos da Constituição: Experiências e desafios nos campos do Direito Tributários e Financeiro**, Florianópolis: Tirant Blanch, 2018.

<sup>309</sup> ADAMS, Maurice; FABBRINI, Federico; LAROUCHE, Pierre (Orgs.), **The Constitutionalization of European Budgetary Constraints**, Oxford: Hart Publishing, 2014.



## **CAPÍTULO III. AS FUNÇÕES DO ORÇAMENTO E A CONSTRUÇÃO JURÍDICA DA AUSTERIDADE NO BRASIL**

### **3.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

Este capítulo demonstrará o conjunto das principais alterações nas funções realizadas pelo orçamento público que marcaram a história do Brasil. De modo panorâmico, sem a pretensão de se aprofundar na totalidade dos fundamentos teóricos e jurídicos que compuseram historicamente as funções do orçamento brasileiro, pretende-se indicar como essas referidas transformações funcionais do orçamento se relacionam com as múltiplas determinações históricas que as possibilitaram ao longo do tempo e do espaço. Desse modo, tem-se como objetivo revelar como o fenômeno da austeridade permeou, de forma diferenciada e por meio de diversos estratos de tempo, esse conjunto de mudanças no orçamento ao longo da década de 1960 até meados dos anos 2010 no Brasil.

Nos termos da revisão da literatura sobre a austeridade no Capítulo I, a presente avaliação histórica sobre as mudanças funcionais evidenciará uma série de processos de alteração na centralização e na reestruturação do processo orçamentário brasileiro. Dessa forma, a revisão bibliográfica sobre a austeridade realizada anteriormente deve servir de embasamento teórico sobre o qual se analisará as determinações históricas de alteração no processo orçamentário brasileiro, de modo a apontar teoricamente como os fundamentos da austeridade permeiam, em diferentes estratos de tempo, tais alterações nas funções realizadas pelo orçamento público na história do Brasil.

A partir da operação dos marcos teóricos e metodológicos apontados no Capítulo II, portanto, o presente capítulo procura observar as diferentes funções realizadas pelo ordenamento jurídico que conforma o orçamento público brasileiro ao longo do espaço e do tempo histórico multideterminado. Como será visto, somente será possível examinar a implementação da austeridade e de seus fundamentos no Brasil na perspectiva jurídica a partir não só da verificação das alterações normativas que compõem o orçamento, mas sobretudo por meio da análise das funções que tais transformações no subsistema jurídico orçamentário cumpriram em diversos estratos de tempo na história do Brasil.

### **3.2. ANTECEDENTES: A CONSTRUÇÃO DA AUTORIDADE**

## MONETÁRIA E AS FUNÇÕES DO ORÇAMENTO ENTRE 1930 E 1960

No intuito de examinar os instrumentos de controle da atividade financeira do Estado entre as décadas de 1960 e 1970, é importante situar que predominou como política econômica de vários governos no Brasil intenções industrializantes, calcadas no chamado pensamento desenvolvimentista após a Era Vargas (1930-1945)<sup>310</sup>. Sua viabilização, contudo, sempre encontrou dificuldades ao esbarrar no baixo nível de concentração de capital disponível internamente, exigindo, assim, além da expansão do setor bancário, o apoio da poupança externa, preferencialmente sob a forma de empréstimos ou financiamentos públicos<sup>311</sup>.

Conforme Bielschowsky, o financiamento do setor público por meio do endividamento externo mostrou-se como etapa fundamental da opção industrializante para a realização de investimentos, sobretudo em infraestrutura. No entanto, o balanço de pagamentos realizado com base nas exportações de produtos primários-agrícolas registrou déficits crescentes, de modo a gerar uma grande compensação, em transações correntes, a partir de uma cobertura ainda maior de capital externo<sup>312</sup>. Dessa forma, a crescente limitação dos capitais públicos nos primeiros anos do Pós-Guerra se alinhou com uma grave contração cambial, gerando déficit na balança de pagamentos até 1947<sup>313</sup> e respectivo esgotamento das reservas externas após a expansão agrícola e industrial da Era Vargas<sup>314</sup>.

Verificou-se que o processo de crescimento do sistema de importação de capitais externos sem a mínima proteção institucional do sistema bancário que garantisse segurança

---

<sup>310</sup> O estudo mais completo sobre o pensamento econômico na transição do Pós-Guerra e o pensamento desenvolvimentista é a tese de doutoramento de Ricardo Bielschowsky, na Universidade de Leicester, na Inglaterra, publicada no livro BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 5ª ed., Rio de Janeiro: Contraponto, 2004. Esta pesquisa se utilizou em grande parte na sistematização daquela pesquisa. É importante ressaltar que algumas vezes as reformas da década de 1980 são analisadas somente da perspectiva de uma reorientação institucional do setor financeiro, como uma finalização da reforma iniciada em 1964 com a criação do Banco Central. Contudo, vale destacar que a presente pesquisa interpreta aquelas reformas como a construção conjunta das autoridades fiscal e monetária no país.

<sup>311</sup> BENAKOUCHE, Rabah. Bazar da dívida externa brasileira. São Paulo: Boitempo, 2013, pp. 19.

<sup>312</sup> BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro**, op. cit., pp. 264-265.

<sup>313</sup> É importante ressaltar que, em 1947, pela primeira vez na história do Brasil, a produção industrial passou, em termos reais, a produção agrícola. Para maiores informações, ver: BONELI, Regis. Nível de atividade e mudança estrutural. In: **Estatísticas do Século XX**. Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2006. Disponível em <<http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/seculoxx.pdf>>, acesso em 05.05.2019.

<sup>314</sup> BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro**, op. cit., 2004, pp. 268.

jurídica ao mercado foi crescente nesse período. Em tal cenário, a política econômica adotada na Era Vargas agravou a já desenhada crise institucional oriunda da descentralização administrativa realizada após derrubada do Estado Novo, originando assim um acúmulo de funções na figura do Banco do Brasil, que exercia não só a captação de fundos, como também de intermediário financeiro privado e de “banco central”, financiando por meio da moeda diversos órgãos do governo<sup>315</sup>.

Tendo em vista o choque de funções de controle do financiamento público entre o Tesouro (de emissões de moeda e controle da dívida pública) e o Banco do Brasil (encarregado dos empréstimos e financiamentos públicos e privados), a Superintendência da Moeda e Crédito (“SUMOC”) é criada em 1945 como resultado das resoluções assumidas no Acordo de Bretton Woods (na tentativa de controle de uma “moeda estável”)<sup>316</sup> e do diálogo operacional com órgãos internacionais de financiamento externo (FMI, BIRD e GATT)<sup>317</sup>. Mesmo considerada como o primeiro ensaio de uma reforma da autoridade monetária, a SUMOC estabelece uma nova etapa da política institucional brasileira ao organizar o espaço doméstico de acumulação para organização da autoridade monetária nacional segundo os padrões do Acordo de Bretton Woods, apesar de não ter sido o órgão central para o comando da política monetária no Brasil à época, ocupado pelo Banco do Brasil

*“[...] os limites institucionais da SUMOC não lhe permitiram tornar-se o órgão central para o comando da política monetária. Mas ela foi uma das fábricas de criação de um espaço de poder de uma lógica de ação para um grupo da burocracia, que iria atuar com grande presença nos momentos seguintes. Lá começou a ser gestada nova configuração institucional que comandou as finanças públicas nas décadas subsequentes. Apesar da criação da SUMOC, o Banco do Brasil continuava com seu papel de caixa, alargando, com as novas medidas, sua capacidade de financiamento, pois passou também a ser o depositário do compulsório das instituições privadas.”<sup>318</sup>*

Considerada como “embrião do Banco Central”, a autoridade monetária e creditícia estabelecida no Conselho da SUMOC se apresentava como barreira ao poder institucional do Banco do Brasil no tocante às finanças públicas, dentre as quais se destaca a emissão de papel

<sup>315</sup> OLIVEIRA, Fabio Villares de. **O Banco do Brasil no ciclo recente: 1964-1979**. 1985. 109 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, p. 12.

<sup>316</sup> GOUVEA, Gilda Portugal. **Burocracia e elites burocráticas no Brasil**. 1994, 264 f.. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, pp. 75-76.

<sup>317</sup> ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX**. São Paulo: Unesp, 1996, p. 287.

<sup>318</sup> GOUVEA, Gilda Portugal. **Burocracia e elites burocráticas**, op. cit., 1994, pp. 76-77.

moeda e venda de títulos da dívida<sup>319</sup>. Nesse sentido, a formação das autoridades monetárias existentes não apresentava tantas incongruências, pois, apesar de não estar centralizada em um único órgão além do Tesouro, sua competência estava claramente definida, uma vez que “as atividades normativas cabiam ao Conselho da SUMOC, as executivas, ao Banco do Brasil e as de controle e fiscalização à própria SUMOC”<sup>320</sup>.

Assim, o processo de expansão monetária pelo Banco do Brasil, como autoridade monetária competente, no que se segue dos anos 1948 e 1952, evidencia uma expansão desmesurada da moeda por meio de uma operação contábil e orçamentária que “creditava os recursos transferidos na conta de reservas voluntárias da instituição beneficiada no próprio Banco do Brasil”, tendo como limite somente os tetos estabelecidos pelo Conselho da SUMOC (politicamente subordinado ao Banco do Brasil)<sup>321</sup>. Mesmo adotando o discurso liberal encampado pela austeridade no Governo Dutra (1946-1951)<sup>322</sup>, a política de “relaxamento do crédito” no período entre 1949 e 1951 gerou inúmeros desequilíbrios no orçamento público, sendo denunciada com frequência no Congresso Nacional<sup>323</sup>:

*“Quando o Tesouro Nacional estava em déficit, isto é, quando o total dos cheques emitidos por conta do Tesouro Nacional ultrapassava seus depósitos junto ao Banco do Brasil, este, automaticamente, lhe concedia um empréstimo. Via de regra, tais operações exigiam, num segundo momento, a disponibilidade de maior quantia de papel-moeda no Banco do Brasil, correspondente a uma determinada fração de seus empréstimos pois, muito provavelmente, no momento da compensação, ele se tornaria devedor junto aos demais bancos.”<sup>324</sup>.*

Esse processo de “desordenância” da estrutura institucional brasileira que compõe a criação da autoridade monetária acompanha a evolução da ideologia da industrialização planejada, que com o fim do governo Dutra e a segunda metade do governo Vargas (1951-1954) atravessa uma nova fase de superação dos obstáculos que entravavam o projeto

---

<sup>319</sup> Idem, pp. 79 e 97-100.

<sup>320</sup> OLIVEIRA, Fabio Villares de. **O Banco do Brasil no ciclo recente**, op. cit., 1985, pp. 8-9.

<sup>321</sup> Idem, p. 10.

<sup>322</sup> Nesse contexto, como uma política de neutralização da circulação de moeda do mercado, o Tesouro começou a utilizar títulos de curto prazo para atender necessidades de encaixe obrigatório, já que depósitos que deveria ser congelados como poupança eram, ao contrário, “reinjectados no sistema econômico através da expansão das operações do Banco do Brasil”. Para mais informações, ver: BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro**, op. cit., 2004, p. 320; e OLIVEIRA, Fabio Villares de. **O Banco do Brasil no ciclo recente**, op.cit., 1985, pp. 9-10.

<sup>323</sup> BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro**, op. cit., 2004, p. 322.

<sup>324</sup> OLIVEIRA, Fabio Villares de. **O Banco do Brasil no ciclo recente**, op. cit., 1985, pp. 9-10.

desenvolvimentista. Verifica-se, nesse contexto, uma disputa entre projetos de expansão e retração do orçamento público no cumprimento de suas funções alocativas para o desenvolvimento nacional: com a vitória de Vargas, deu-se sequência ao Plano Lafer e à criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (“BNDE”), de modo que foram retomados os superávits e uma breve recuperação da indústria nacional com taxas de crescimento de 9,5%<sup>325</sup>, a que, no entanto, sucederam nos anos de 1953-55 uma crise no padrão de vida das cidades associada à alta inflação e ao déficit na balança de pagamentos<sup>326</sup>.

No período subsequente, no que tange ao acelerado crescimento econômico do governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), o Plano de Metas proporcionou uma nova dinâmica global de acumulação engendrada pelo setor de investimentos, subordinando a política cambial e monetária em favor da interação entre setores produtores de bens de produção e bens de consumo (energia, transportes, indústrias básicas, alimentação e educação)<sup>327</sup>. Apesar do aumento do PIB em 7,4% e da expansão industrial em 10,1% no período de 1956-1961, persistiram as crises herdadas no período anterior, somando-se um aumento da taxa de inflação (chegando a 47,7% em 1961) e crescimento brusco na dívida externa, com importações extensas de capitais estrangeiros na tentativa de conter maior déficit na balança de pagamentos<sup>328</sup>. Dessa forma, sobrou ao governo aumentar o déficit público para possibilitar a execução do Plano de Metas com financiamento por meio da emissão de moeda, o que resultou posteriormente em um do aumento de preços.

---

<sup>325</sup> BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro*, op. cit., 2004, p. 364.

<sup>326</sup> O movimento de capitais positivo nesse período foi influenciado pela introdução do mercado livre de câmbio, suprimindo a limitação quantitativa da remessa de lucros e a desvalorização cambial, vide Lei n. 1.807/53 e Instrução 113 da SUMOC. Para mais informações, ver BENAKOUCHE, Rabah. *Bazar da dívida externa*, op. cit., 2013, p.29.

<sup>327</sup> TAVARES, Maria da Conceição; MELO, Hildete Pereira de; CAPUTO, Ana Claudia; COSTA, Gloria Maria Moraes da; ARAÚJO, Victor Leonardo de. O Plano de Metas e o papel do BNDE. In: **Memórias do Desenvolvimento**. Ano 4, nº 4. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2010, pp. 48-49: "*O período de 1946 a 1955 foi de grande expansão industrial, que por sua vez engendrou fortes desequilíbrios essencialmente relacionados ao setor externo e à infraestrutura do país, sobretudo o enorme déficit nos setores de transporte e de energia elétrica. Embora se mencionasse a industrialização como “substituição de importações”, do ponto de vista do setor externo, a capacidade para importar era um ponto delicado, agravando o déficit comercial. A elevação do investimento, dada a forte elasticidade-renda das importações de bens de capital complementares ao ciclo de investimento, foi responsável por esse tipo de restrição externa, que ocorreu no final dos dois grandes ciclos de desenvolvimento do país. A primeira, no fim dos anos 1950, com o Plano de Metas, e a segunda, na metade dos anos 1970, no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) do governo Ernesto Geisel. Uma das maiores diferenças era que, no Plano de Metas, grande parte dos programas de investimentos foram cumpridos ainda naquele quinquênio (1956-1960), enquanto o II PND foi interrompido pela crise da dívida externa, completando-se apenas na primeira metade dos anos 1980.*"

<sup>328</sup> BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro*, op. cit., 2004, p. 402.

Em resposta a tal crise, as reformas cambiais e tarifárias de 1957 tentaram, em conjunto, evitar a corrosão inflacionária com aumento da carga tributária, mas ainda não unificando as taxas de câmbio no intuito de blindar o protecionismo alfandegário vigente<sup>329</sup>, apesar de imensas pressões dos economistas liberais<sup>330</sup>. No entanto, somada às crises sociais e políticas do período que sucederam os governos de Jânio Quadro (1961) e João Goulart (1961-1963) no Executivo Federal, a temática das reduções das reformas sociais configurou-se como o resultado do aprofundamento (e, em certo ponto, esgotamento) do processo desenvolvimentista industrializante, tendo como efeito o aumento do desemprego e da inflação supostamente resultantes do aumento do déficit público<sup>331</sup>.

O que se verifica, nesse cenário, é que os contornos políticos acima elencados demonstraram não foram suficientes para sustentar a reforma do regime orçamentário então vigente perante o golpe de Estado que veio a se suceder. É nessa esteira que, juntamente com o Golpe Civil-Militar de 1964, os militares aproveitam a nova estruturação das finanças públicas e, no contexto do Plano de Ação Econômica do Governo (“PAEG”), reconfiguraram a autoridade monetária brasileira com objetivo de reduzir as taxas de inflação verificadas nas décadas anteriores por meio de política monetária restritiva e de uma política de ajuste fiscal segundo os padrões da ortodoxia liberal então vigentes. É preciso observar que a reforma no sistema financeiro nacional objetivada pela PAEG procurava reestabelecer um volume adicional de recursos para a cobertura dos déficits acumulados até então, utilizando-se assim de reformas institucionais para atingir maiores superávits e estimular a poupança<sup>332</sup>.

### **3.3. A CRIAÇÃO DA LEI Nº 4.320/64 E A REFUNCIONALIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO NOS MARCOS DO PAEG**

---

<sup>329</sup> Vale ressaltar que Juscelino Kubitschek, ao aprovar a Lei nº 3.244/57, instituiu o Imposto sobre Importação, teve como propósito extrafiscal proteger a indústria nacional dos ataques especulativos da moeda.

<sup>330</sup> Um dos exemplos da literatura que traçavam dois “caminhos” da política econômica brasileira (nacionalismo e um suposto “comunismo”) pode ser verificado em: CAMPOS, Roberto. **Two views in Latin America**. Latin America Issues, New York: Twentieth Century Fund, 1961.

<sup>331</sup> BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro**, op. cit., 2004, p. 413.

<sup>332</sup> Esse é o caso da Lei nº 4.357, de 16 de julho de 1964, que criou o instituto da correção monetária.

Conforme visto acima, os anos que antecederam o golpe Civil-Militar foram marcados pela sucessão de medidas de expansão e retração do orçamento público para financiamento da atividade econômica do Estado. No entanto, a expansão do fundo público que supostamente caracterizou o governo de João Goulart (1961-1963) deu origem ao aumento da inflação, desemprego e descontrole do balanço de pagamento que, entre outros motivos, resultou no golpe em 1964<sup>333</sup>. Havia consenso entre autoridades governamentais de diferentes correntes políticas era o consenso de que a principal causa da inflação era o déficit público, seguido pela falta de controle da expansão dos meios de pagamento e o acúmulo da dívida externa, gerando um descontrole das medidas de política fiscal capazes de conter o cenário de crise econômica que se instalava em meados da década de 1960<sup>334</sup>.

O que cabe apontar, dentro do contexto acima elencado, é que a promulgação da Lei nº 4.320/64, conhecida como Lei do Orçamento, não tinha como função estabilizar o déficit público e propor um maior controle no endividamento. Essa função foi cumprida somente com o PAEG, instaurado pelo governo Castelo Branco em 1965. A Lei do Orçamento, aprovada anteriormente ao golpe Civil-Militar em março de 1964, tem suas origens nos debates realizados nas Conferências de Contabilidade Pública e Política Fazendária no contexto de consolidação e padronização de processos e instrumentos orçamentários, sobretudo em razão do aperfeiçoamento dos dispositivos contábeis previstos no Código de Contabilidade de 1922<sup>335</sup>.

Oriunda do Projeto de Lei nº 201 de 4 de maio de 1950, de autoria do Deputado Berto Condé (PTB-SP), a Lei nº 4.320/64 propunha a regulação orçamentária, instituindo as normas financeiras para todos governos, regime de competência na despesa e a obrigatoriedade de demonstrativos integrados entre o orçamento financeiro e patrimonial (atos potenciais)<sup>336</sup>. Trata-se do projeto de reforma do orçamento fiscal com a criação do orçamento monetário, de modo a padronizar o processo orçamentário em termos de uma nova norma geral de direito

---

<sup>333</sup> Para uma análise rigorosa sobre a conjuntura econômica que antecedeu o golpe de 1964, vide: LOUREIRO, Felipe Pereira, **Empresários, trabalhadores e grupos de interesse: a política econômica nos governos Jânio Quadros e João Goulart, 1961-1964**, São Paulo: UNESP, 2017.

<sup>334</sup> Idem.

<sup>335</sup> Dentre tais conferências, destaca-se a III Conferência de Contabilidade Pública e Política Fazendária, realizada em 1949 em São Paulo.

<sup>336</sup> Segundo o Artigo 1º da Lei nº 4.320/1964: “Esta lei estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de acordo com o disposto no art. 5º, inciso XV, letra b, da Constituição Federal.”

financeiro, separando e integrando os fatos financeiros e patrimoniais e os atos orçamentários daqueles que poderiam afetar o patrimônio orçamentário futuro. Conforme afirma Afonso, o projeto original da Lei nº 4.320/64 antecedia aproximadamente 14 (catorze) anos sua aprovação e tinha como função reformar o Código de Contabilidade de 1922 a partir da experiência e da iniciativa corporativista dos profissionais especializados em contabilidade pública<sup>337</sup>.

Entre as principais reformas da Lei nº 4.320/64, nota-se a alteração do regime de competência em vez do sistema de caixa da despesa pública, isto é, no qual o gasto se dá a partir do empenho (registro de dotação no orçamento) para assim realizar-se a liquidação (pagamento após sua confirmação). Também se destaca que a despesa passou a ser apresentada tanto por natureza ou categoria (corrente ou capital; pessoal, encargos da dívida, investimentos, etc.) quanto por funções e programas de governo (como saúde e educação), bem como em relação aos balanços anuais e aos relatórios de menor periodicidade<sup>338</sup>. O que Afonso identifica, todavia, é que na Ditadura Civil-Militar no Brasil houve excepcionalidades na legislação orçamentária, de modo a permitir que não fossem computados no orçamento a colocação de papéis da dívida e o pagamento do seu serviço, bem como a concessão de empréstimos, de subsídios e até compras de bens<sup>339</sup>. Nesse sentido, foi somente com a Constituição Federal de 1988 que se expandiu a abrangência orçamentária para a administração indireta, incorporando autarquias, fundações, fundos, empresas estatais, assim como os chamados gastos “quase fiscais”, realizados pela autoridade monetária e por bancos públicos federais.

Por mais que se aponte alguns princípios identificados como característicos das políticas de austeridade na Lei nº 4.320/64<sup>340</sup>, tais como a instituição de novos mecanismos de equilíbrio orçamentário e a produção de superávits não computáveis no Orçamento Corrente (arts. 11 e 48, *b*), esta lei tinha como objetivo tão-somente reestabelecer os novos paradigmas de contabilidade pública na reforma do Código de Contabilidade de 1922, conforme aponta

---

<sup>337</sup> AFONSO, José Roberto, História da elaboração da Lei 4.320, *in*: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet (Orgs.), **Grandes Eventos do IDP: Fórum 50 anos da Lei Geral dos Orçamentos lei nº 4.320**, Brasília: IDP, 2017.

<sup>338</sup> AFONSO, José Roberto, Orçamento público no Brasil: história e premência de reforma, **Espaço Jurídico Journal of Law [EJLL]**, v. 17, n. 1, 2016, pp. 12–14.

<sup>339</sup> *Idem*.

<sup>340</sup> Entre os princípios econômicos que caracterizam as políticas de austeridade, vide os apontados por Kolzenmann, Blyth e Streeck no Capítulo I.



Afonso<sup>341</sup>. Os controles políticos dos instrumentos da política fiscal, por mais que estivessem circunscritos à Lei do Orçamento, não prescindiam dela na implementação de medidas de expansão dos meios de pagamento e o acúmulo da dívida externa, ligadas sobretudo ao Ministério da Fazenda e ao Banco Central.

O que cabe apontar é que, após a aprovação da Lei do Orçamento e com a deposição de Goulart, um novo perfil institucional de finanças públicas se mostrou necessário para que o regime autoritário centralizasse as decisões das autoridades monetária e orçamentária<sup>342</sup>. A quebra do desenvolvimentismo nacionalista com o golpe Civil-Militar de Castelo Branco (1964-1968) foi evidente logo nos primeiros meses de mandato, dando as bases da política econômica que se seguiram em todo regime Civil-Militar ao focar no dever do Estado em cuidar da estabilidade monetária (controle inflacionário) e da coordenação austera das atividades econômicas (equilíbrio na balança de pagamentos)<sup>343</sup>.

No cenário de crise do déficit público gerado supostamente pelo desenvolvimentismo nacionalista, a política econômica do governo Castelo Branco teve como prioridade o combate à inflação, sobretudo a partir dos marcos do PAEG entre 1964 e 1966. Com efeito, verifica-se que a política de ajuste fiscal característica do PAEG nada de se relaciona com a promulgação da Lei nº 4.320/64, que, de certo modo, se demonstrava como um entrave jurídico para implementação das políticas de cortes de gastos governamentais já autorizados pelo Executivo no ano anterior, bem como para promover o congelamento os salários no intuito de impedir o crescimento da inflação e garantir o desenvolvimento econômico do país. O maior desafio dos militares nos marcos do PAEG, nesse contexto, era interromper os avanços construídos no período anterior e recriar, no âmbito da política fiscal, novos instrumentos que permitissem maior controle da implementação de políticas fiscais características da austeridade<sup>344</sup>.

---

<sup>341</sup> Ibidem, p. 58.

<sup>342</sup> BIELSCHOWSKY, Ricardo. Pensamento econômico brasileiro, op. cit., pp. 76-77.

<sup>343</sup> MACARINI, José Pedro. A política econômica da ditadura militar no limiar do "milagre" brasileiro: 1967/69. In: Texto para Discussão, Campinas: Instituto de Economia - Universidade de Campinas, n. 99, set. 2000, pp. 2-3.

<sup>344</sup> Para maiores detalhes sobre a transição entre o Estado Desenvolvimentista e os novos prognósticos em material de política fiscal do PAEG, vide: FIORI, José Luís, **O Voo da Coruja: Uma leitura não liberal da crise do estado desenvolvimentista**, Rio de Janeiro: Record, 2003.

Conforme verificou-se no Capítulo I<sup>345</sup>, a burocracia conservadora teve papel fundamental na implementação das políticas de austeridade no governo militar, tendo como objetivo principal a destruição das políticas de matriz nacional-desenvolvimentista – ou, em perspectiva de maior duração, papelista<sup>346</sup>. Isso porque a face austera do PAEG tinha como característica central o diagnóstico de que o gasto público era inflacionário, o que resultou numa política ativa, na figura de Bulhões e Roberto Campos junto ao Ministério da Fazenda, em reduzir os salários nominais e a expansão do crédito. Nesse sentido, veja-se Macarini:

*"A face austera exibida pelo regime durante o governo Castello Branco por um momento descortinou um horizonte favorável à implementação duradoura desse enfoque para a política econômica, estendendo-se pelo tempo que fosse necessário à obtenção de seus frutos. [...] O diagnóstico da inflação esgrimido pelo PAEG supunha que o crescimento excessivo da demanda agregada era a sua causa essencial – configurando, assim, uma inflação de demanda. Os fatores específicos que suscitavam esse comportamento da demanda residiriam no desequilíbrio orçamentário e na expansão do crédito (impulsionada pelo Banco do Brasil, misto de autoridade monetária e banco comercial), secundados pelo movimento dos salários nominais. Daí decorria um programa de ação centrado na redução/eliminação do desequilíbrio orçamentário, controle da expansão monetária e creditícia (estabelecendo-se metas de desaceleração sucessiva de seu crescimento nominal) e contenção dos reajustes salariais nominais dos trabalhadores assalariados. Sua execução concreta, não isenta de contradições, caracterizou-se por uma progressiva aproximação das metas operacionais, culminando no ano de 1966 quando sua aplicação revestiu-se de notável rigor. Paradoxalmente isso traduziu-se em seu fracasso aos olhos do regime e na decisão de reorientar a política econômica tomada pela administração empossada em 1967 com Costa e Silva."*

No que tange ao aspecto da política monetária, foi somente a partir da aprovação da reforma bancária por meio da Lei 4.595/64 que foi possível criar um sistema híbrido com uma multiplicidade de autoridades fiscais e monetárias, de modo a concentrar poder no Banco do

---

<sup>345</sup> Uma análise interessante sobre como tecnocracia atuou como elemento “normalizador” na implementação das políticas de austeridade, sobretudo ao reduzir a vida cotidiana burocrática aos efeitos sociais da gestão da dívida pública soberana, vide: BEAR, Laura, **Navigating austerity: currents of debt along a south asian river**, Stanford: Stanford University Press, 2015.

<sup>346</sup> O caso da controvérsia entre o “papelismo” e o “metalismo” teve lugar no centro das discussões sobre a relação entre as políticas monetárias e cambial na perspectiva do crescimento econômico pós-colonial na segunda metade do século XIX e se arrastou por todo século XX. Alguns autores procuram relacionar a gênese do desenvolvimentismo no Brasil com as discussões pretéritas em matéria de política econômica no contexto da economia agroexportadora. É possível estabelecer que enquanto metalistas estavam a finados com a ortodoxia e o liberalismo (defesa do padrão ouro, conversibilidade da moeda, estabilidade e subordinação à política monetária), os chamados papelistas poderiam ser classificados como heterodoxos, sobretudo na defesa do intervencionismo (defesa do crescimento econômico, administração das taxas de juros, primazia pela política fiscal). Para maiores informações sobre o assunto, vide: FONSECA, Pedro Cezar Dutra; MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg, Metalistas x papelistas: origens teóricas e antecedentes do debate entre monetaristas e desenvolvimentistas, **Nova Economia**, v. 22, n. 2, p. 203–233, 2012; e FONSECA, Pedro Cezar Dutra, A controvérsia entre metalismo e papelismo e a gênese do desenvolvimentismo no Brasil, *in*: **Encontro Nacional de Economia**, Salvador: ANPEC, 2008, v. 36, p. 9.

Brasil em face do Conselho Monetário Nacional (“CMN”)<sup>347</sup>. Na tentativa de criar um novo aparato institucional que pudesse controlar, efetivamente, a quantidade de moeda e o nível geral de preços, foi decretado por meio da Lei 4.595/64 que somente a União realizaria operações de crédito por meio de títulos do Tesouro Nacional, extinguindo a possibilidade de aquisição destes pelo Banco do Brasil ou outros bancos onde fosse acionista majoritário (arts. 49 e 99). Entretanto, mesmo tendo criado o chamado “Orçamento Monetário” (art. 4º) no qual o CMN aprovava as aplicações dos meios de pagamento das autoridades monetárias (CMN, Banco Central e Banco do Brasil) para fins de previsão da balança de pagamentos e controle do endividamento<sup>348</sup>, as reservas ainda não eram suficientes para o controle da moeda devido à chamada “Conta-Movimento”<sup>349</sup>. Esse mecanismo permitia o Banco do Brasil ainda manter funções típicas de Banco Central (como, por exemplo, para emitir de moeda). Ainda assim, foi possibilitada uma efetiva regulamentação das operações de crédito, tendo em vista a proibição do Banco do Brasil de conceder empréstimos à União, mantendo suas funções de banco comercial nesse caso.

Como visto, esse caráter de Banco Central “misto”<sup>350</sup> do então novo arcabouço institucional das autoridades monetária e fiscal foi possibilitado pela reforma bancária da Lei nº 4.595/1964. Nos marcos do PAEG, o instituto da correção monetária aprovada por meio da Lei nº 4.357/1964, cujo objetivo era corrigir distorções inflacionárias, ajudou a oferecer proteção contra a perda do poder aquisitivo da moeda por meio da indexação.

---

<sup>347</sup> Sobre esse aspecto, vide: OLIVEIRA, Fabio Villares de. O Banco do Brasil no ciclo recente, op. cit., pp. 11-12: “Segundo a lei, a política do CMN tem por objetivo regular o volume interno de moeda, seu valor externo e o equilíbrio do Balanço de Pagamentos, orientar as operações ativas das instituições financeiras, zelar pela liquidez e solvência destas entidades, além de coordenar as políticas monetária, creditícia, orçamentária, fiscal e da dívida pública. Para atingir tais objetivos, foi-lhe concedida a prerrogativa de outorgar as emissões de papel-moeda, fixar as diretrizes e normas da política cambial e das operações de mercado aberto, disciplinar todas as formas de crédito, determinar os recolhimentos compulsórios, regular as operações de redesconto, etc. ”

<sup>348</sup> Para maiores informações, ver GOUVEA, Gilda Portugal. Burocracia e elites burocráticas, op. cit., 1994, pp. 115-116.

<sup>349</sup> Somente a título de esclarecimento, a chamada “Conta-Movimento” consistia em um instrumento de comunicação de financiamento que permitia, segundo art. 13 da Lei 4.595/64, ao Banco Central contratar, junto ao Banco do Brasil, a execução de encargos e serviços de sua competência sem limites para tais operações de crédito. Em outras palavras, o Banco do Brasil continuava a ser o depositário das reservas bancárias de liquidez, embora o fizesse em nome do Banco Central (figurando no ativo do Banco Central e no passivo do Banco do Brasil). Dessa forma, o orçamento monetário nasce em 1964 com a perspectiva de receber gastos de origem fiscal (como fonte de custeio das despesas administrativas), dificultando o controle sobre as contas públicas. Já no tocante ao regime da dívida, o Banco Central emitia títulos em nome do Tesouro Nacional, aumentando a dívida para “enxugar” moeda pelo controle monetário. Para maiores informações, ver GOUVEA, Gilda Portugal. Burocracia e elites burocráticas, op. cit., 1994, pp.117-118.

<sup>350</sup> OLIVEIRA, Fabio Villares de. O Banco do Brasil no ciclo recente, op. cit., p. 15.

Em “*Austerity under different political regimes: The case of Brazil*”, Baer *et al* defendem que as medidas referidas acima, implementadas no âmbito do regime militar pós 1964 para o combate à inflação e ao modelo de substituição de importações, adotado no período desenvolvimentista anterior, só foram possíveis devido ao autoritarismo alinhado com as teses monetaristas de alguns economistas brasileiros ortodoxos produzidas entre os anos 1950-1960, tais como Roberto Campos e os já citados Gudin e Bulhões<sup>351</sup>. Tais políticas, na opinião dos autores, já continham características de políticas de austeridade: alterar a função estabilizadora do orçamento público para contornar a Lei da Usura (Decreto nº 22.626 de 7 de abril de 1933), instrumento legal que inviabilizava as operações creditícias (até então nominativas), pois além de serem lastreadas em haveres não-monetários, isto é, calcada em uma conjuntura de alta inflacionária, proibia contratos com taxas de juros nominais maiores de 12% ao ano<sup>352</sup>.

Tendo em vista esse cenário, é preciso destacar que ao se instaurar a crise do capitalismo internacional na década de 1970 após a crise do petróleo de 1973, o contexto de alta inflacionária agravou os efeitos desestabilizadores do modelo ditatorial sobre a economia brasileira. A partir de então, mostrava-se necessário não só crescer, mas crescer de forma “sustentável”, de modo a expandir as bases produtivas industriais brasileiras existentes por meio do II Plano Nacional de Desenvolvimento de 1974 (“II PND”) e a proceder com depreciação dos salários reais no cenário de indexação geral da economia (período conhecido como “milagre econômico”, mas que, contudo, agravou ainda mais o contexto de distribuição de renda regressiva no Brasil)<sup>353</sup>.

O ciclo de crise econômica que se instaurou no período posterior ao II PND, contudo, teve como aspecto central a crise do padrão de endividamento externo brasileiro desse modelo de desenvolvimento, que não só estabeleceu a deterioração das condições de crédito interno como também resultou no desequilíbrio estrutural no balanço de pagamentos<sup>354</sup>. Isso porque,

---

<sup>351</sup> BAER, Werner; BILLER, Dan; MCDONALD, Curtis T, Austerity under diferente political regimes: The case of Brazil, *in*: HANDELMAN, Howard; BAER, Werner (Orgs.), **Paying the costs of austerity in Latin America**, San Francisco & London: Westview Press, 1989, pp. 20-23.

<sup>352</sup> *Idem*, p. 23.

<sup>353</sup> Para mais considerações sobre “A estratégia de 74” e um resumo sobre as discussões das políticas econômicas de tal período, ver: CASTRO, Antonio Barros de; SOUZA, Francisco Eduardo Pires, **A economia brasileira em marcha forçada**, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, pp. 27-47.

<sup>354</sup> BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; COUTINHO, Luciano G., Política econômica, inflexões e crise: 1974-1981, *in*: COUTINHO, Renata; BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello (Orgs.), **Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise**, São Paulo: Brasiliense, 1982, v. 1, p. 159-193.

no plano externo, conforme afirmam Tavares e Belluzzo o horizonte de cálculo prospectivo capitalista tornou-se mais incerto e os preços de produção, antes de natureza *fix-prices*, passaram a ser mais flexíveis como forma de antecipar uma possível queda na rentabilidade do capital. Desse modo, as reformas no sistema internacional da moeda, sobretudo advindas dos Estados Unidos, procuraram reestabelecer as decisões de investimento dos credores com base na preferência pela liquidez das economias nacionais periféricas<sup>355</sup>. A partir desse fenômeno, por meio de uma diplomacia do “dólar forte”, os Estados Unidos mantiveram uma política de sobrevalorização da moeda, permitindo o controle dos seus próprios bancos e do sistema monetário internacional, articulando o que Maria da Conceição Tavares denominou como uma “nova arquitetura financeira internacional” a partir da década de 1970<sup>356</sup>.

No contexto de crise no balanço de pagamentos e em linha com o cenário internacional de generalização do processo de desregulação dos mercados de capitais e a sua respectiva financeirização do capital, verifica-se que o Brasil adotou um novo padrão de regulação financeira e orçamentária, marcado não só pelo acirramento da concorrência capitalista, mas também pela centralização convergente dos capitais patrimoniais e financeiros em uma estratégia global<sup>357</sup>. Por isso, a decorrente redução da autonomia das operações creditícias dos Estados Nacionais mais frágeis, incapacitados para estabelecer e sustentar os parâmetros de liquidez exigidos pela hierarquização hegemônica da moeda e do crédito, resultaria em profundas alterações estruturais e funcionais dos mecanismos de política econômica da periferia do capitalismo, tal como o Brasil. Com efeito, esse processo político de hierarquia da liquidez provocou mudanças globais na utilização dos instrumentos então existentes de política fiscal e monetária nos países.

De maneira extremamente sucinta, é a partir desse contexto elencado acima que, até a década de 1980, foi colocado o reordenamento das finanças públicas como plataforma de reforma do governo militar. Como confirmam Baer *et al*, um dos aspectos da implementação

---

<sup>355</sup> TAVARES, M. C. e BELLUZZO, L. G. “Uma reflexão sobre a natureza da inflação contemporânea”. **Revista do Instituto de Economia Industrial**, UFRJ, dezembro de 1984. Nesse sentido, ver também o argumento de Foroohar sobre a ascensão das finanças como paradigma econômico dos Estados Unidos da América em FOROZHAR, Rana, **Makers and Takers: how Wall Street destroyed Main Street**, New York: Crown Business, 2017, pp. 43-52.

<sup>356</sup> TAVARES, M. C. e FIORI, J.L. **Poder e dinheiro, uma economia política da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1997, p. 147.

<sup>357</sup> MASSONETTO, Luís Fernando. **O Direito Financeiro no capitalismo contemporâneo: a emergência de um novo padrão normativo**. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

da série de políticas de austeridade colocada nos termos da Ditadura Civil-Militar consistia na situação de quebra das regras contratuais por meio do descontrole da correção monetária corroída pelas altas inflacionárias e de certo “primitivismo institucional” que caracterizava o orçamento no âmbito da Lei nº 4.320/64<sup>358</sup>. Tendo como diagnóstico que o gasto público era inflacionário, para o governo militar se mostrava necessário reformar os mecanismos de controle do processo orçamentário para conter as altas inflacionárias e as sucessivas tomadas de empréstimo externos numa agenda de ajuste fiscal permanente.

No entanto, o que a literatura identificou era que o aumento dos gastos públicos na segunda metade da década de 1970 não ocasionou o déficit fiscal e nem as altas inflacionárias. Esses fatores teriam sido ocasionados em razão do propósito recessivo de subordinação dos orçamentos fiscal e empresarial à programação contida no orçamento monetário, sobretudo em função da não cobertura da base monetária para garantia de subsídios creditícios, fiscais e ao consumo<sup>359</sup>. Isso evidencia, portanto, que a implementação de políticas de austeridade caracterizadas pela subordinação do orçamento às funções específicas da política monetária era presente desde este período.

Ademais, ocorre que os critérios de mensuração estabelecidos pelo FMI e adotados pelo governo militar brasileiro atestavam que a alta do déficit público e o gasto inflacionário “impediam” uma mudança do perfil de financiamento da atividade econômica do Estado caracterizada até então pela alta de impostos e pela expansão da dívida pública mobiliária<sup>360</sup>. Nesse sentido, classificavam a “desordem” nas finanças públicas brasileira como um motivo para a “perda de confiança” na capacidade de pagamento de títulos da dívida pública brasileira, de modo a sugerir, desde os meados do anos 1970, a introdução de uma alta no “prêmio de risco” para a compra de títulos públicos e uma série de reformas institucionais modernizantes em matéria de política econômica, terminologia que viria a ser muito usada nas décadas de 80 e 90 na implementação de outras políticas de austeridade<sup>361</sup>.

---

<sup>358</sup> BAER, Werner; BILLER, Dan; MCDONALD, Curtis T, Austerity under diferente political regimes: The case of Brazil, op. cit., pp. 24-25.

<sup>359</sup> BRAGA, José Carlos de Souza, Orçamentos estatais e a política econômica, in: BELLUZO, Luiz Conzaga de Mello; COUTINHO, Renata (Orgs.), **Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise**, São Paulo: Brasiliense, 1982, v. 1, p. 225–245.

<sup>360</sup> GOUVEA, Gilda Portugal. Burocracia e elites burocráticas, op. cit., p. 151-152.

<sup>361</sup> Vale destacar, nesse sentido, que enquanto o FMI sugeria por meio de seus relatórios o aumento do prêmio de risco da dívida pública brasileira e sucessivos ajustes fiscais em medidas caracterizadas pela austeridade, o Banco Mundial propunha medidas como orçamento-programa e a implementação de políticas de distribuição de

Dessa forma, com o intuito de aliviar a pressão no déficit público exercida pelo próprio custo da dívida interna, logo no ano de 1980 o governo militar alonga o perfil da dívida juntamente com a elevação das taxas de desconto e juros, permitindo maior absorção e captação líquida de recursos<sup>362</sup>, o que proporcionou um aumento drástico da dívida mobiliária<sup>363</sup>. Entretanto, o cenário de maxidesvalorização cambial e alta inflacionária implicou, em meados da década de 80, em um aumento real da dívida pública mobiliária federal interna, o que, somado com um déficit público crescente e excesso de liquidez, que exigiam uma maior captação de recursos via endividamento público, ficaria caracterizado como aumento real não só dos títulos em poder do público, mas também da cobrança por partes dos agentes econômicos de maiores prêmios de risco<sup>364</sup>.

Nesse cenário, mesmo que as funções do orçamento tivessem como natureza organizar a reforma contábil das finanças públicas com a aprovação da Lei do Orçamento, as políticas de austeridade implementadas se caracterizaram, no âmbito da Ditadura Militar, pelas reformas do sistema monetário e bancário descritas brevemente acima ao longo das décadas de 1960 e 1980 e por sucessivos ajustes fiscais. A austeridade no âmbito das décadas de 1960 até 1980 restou caracterizada, portanto, pela cobertura da explosão do déficit público ocasionada pela tomada de créditos externos, bem como pelo pagamento dos altos gastos da política monetária materializados na forma de subsídios financeiros que, ao fim, tiveram como resultado o aumento dos prêmios de risco da dívida pública mobiliária nacional.

Nesse contexto, a reestruturação do sistema político nacional, as pressões do sistema financeiro internacional a partir da crise capitalista da década de 1970 e o cenário de

---

renda focalizadas, com intuito de promover maior “racionalidade” às funções alocativas do orçamento no Brasil. Para maiores detalhes sobre esses dois aspectos, vide: ALMEIDA, Paulo Roberto de, O Brasil e o FMI desde Bretton Woods: 70 Anos de história, **Revista Direito GV**, v. 10, n. 2, p. 469–496, 2014; e CAIDEN, Naomi; WILDAVSKY, Aaron, **Planning and Budgeting in Poor Countries**, Nova Iorque: John Wiley and Sons, 1974. Para um estudo sobre o aumento sucessivo dos prêmios de risco dos títulos da dívida pública mobiliária brasileira, vide: LOUREIRO, André Soares, BARBOSA, Fernando de Holanda. Dívida Pública e Prêmio de Risco dos Títulos Públicos do Brasil, In: **Notas Técnicas do Banco Central do Brasil**, v. 42, BCB: Brasília, 2003, p. 14.

<sup>362</sup> FERNANDES, Orlando Assunção, TUROLLA, Fernandes Frederico Araújo. Uma revisão de quarenta anos da dívida mobiliária interna (1964-2004). In: **Pesquisa & Debate**, volume 17, número 2 (30), São Paulo, 2006, p. 220-221.

<sup>363</sup> LOUREIRO, André Soares, BARBOSA, Fernando de Holanda. Dívida Pública e Prêmio de Risco, op. cit., 2003, p. 13.

<sup>364</sup> LOUREIRO, André Soares, BARBOSA, Fernando de Holanda. Dívida Pública e Prêmio de Risco, op. cit., 2003, p. 15; PEDRAS, Guilherme Binato Villela. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais, In A. C. Silva, L. O. de Carvalho & O. L. de Medeiros (Orgs.), **Dívida pública: a experiência brasileira**, Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional/Banco Mundial, 2009, p. 62.

desequilíbrio inflacionário vão dar origem a novas determinações das políticas de austeridade que irão conformar as funções do orçamento na segunda metade da década de 1980. Assim, demonstrou-se cada vez mais transparente a natureza da crise econômica que começara no início dos anos 1970, evidenciando, conforme se verificou acima, a recomposição hegemônica entre governos e finanças que resultaram, entre outros fatores, em novos estratos de tempo das políticas de austeridade no Brasil, conforme se verá a seguir na análise das reformas orçamentárias dos anos 1980.

### **3.4. O CONTROLE FISCAL DOS PLANOS ECONÔMICOS: DOS ANOS 1980 ATÉ PLANO REAL**

Conforme verificou-se na seção anterior, a crise de hiperinflação e de alta do endividamento público marcou o cenário econômico do final da década de 1970 no Brasil. No plano externo, houve também o desencadeamento da crise econômica internacional em função das sucessivas crises do petróleo, do aumento geral das taxas de juros das dívidas externas de países da periferia, e também da recessão global após a queda dos “30 Anos Gloriosos” observados na Europa pós 2ª Guerra Mundial.

Desse modo, muitos especularam sobre a possibilidade de surgimento de um grande programa de estabilização que pudesse conter o aumento da indexação da economia, do déficit fiscal e também da taxa cambial supervalorizada<sup>365</sup>. Segundo Baer *et al*, logo em 1980 foram instituídas medidas no Brasil para rebaixar os gastos públicos do Estado e securitizar empréstimos públicos a entes privados, considerando o cenário de descontrole das taxas de juros e aumento da base monetária, o que geraria o cenário de hiperinflação dos anos subsequentes<sup>366</sup>.

É a partir desse contexto que os termos das negociações internacionais se alteraram, provocando um aumento abrupto das taxas básicas de juros com a crise de liquidez no plano internacional. A queda abrupta do PIB brasileiro, na casa dos 1,5% (um e meio por cento) e

---

<sup>365</sup> “Economia indexada” faz referência à alta de alguns preços que faz a inflação subir. Essa inflação, em seguida, é usada para calcular o reajuste dos produtos e serviços que têm preço indexado. Como consequência, esses preços sobem – e, ao subirem, gerariam novamente uma “nova inflação”, o que viria a se repetir de forma cíclica.

<sup>366</sup> BAER, Werner; BILLER, Dan; MCDONALD, Curtis T, **Austerity under diferente political regimes: The case of Brazil**, op. cit., pp. 31-33.



de 5,5% (cinco e meio por cento) no setor industrial em 1980, indicava uma nova tentativa de negociação, nos termos do governo Sarney, da dívida externa com países credores e o FMI. Com a pior crise econômica instalada desde os anos 1930, as diretivas do FMI não só para o Brasil<sup>367</sup>, mas para a América Latina<sup>368</sup>, ordenavam a produção de maiores superávits primários (como medida para garantir o pagamento ininterrupto do serviço da dívida) e as reduções das taxas de inflação por meio de medidas das quais se destaca: i) a desvalorização da moeda; ii) o corte de crédito geral; e iii) sucessivos cortes de gastos públicos e no nível de investimentos públicos. No entanto, nenhuma medida surtiu efeito no curto prazo, resultando de tal forma no crescimento da hiperinflação registrada entre 1981 e 1984<sup>369</sup>.

A análise geral dos economistas sobre as inúmeras tentativas ortodoxas não exitosas de combate à inflação entre os anos 1981 e 1984 por meio da indexação financeira, salarial e cambial nos últimos anos do governo Figueiredo indicava que a inflação não dependia, afinal, da expansão do déficit público, mas sim das condições que orientavam a dinâmica dos preços básicos da economia (câmbio e juros). Além do cenário de descontrole dos saques dos bancos estaduais junto ao Banco do Brasil, a saída consistia em romper com a articulação pretérita ocasionada pela fusão entre as políticas cambial, fiscal e monetária, oriundas dos marcos do PAEG ainda na década de 1980, ao mesmo tempo que não se mostrava possível economicamente uma alternativa de financiamento para o balanço de pagamentos e nem para reestruturação do passivo público externa. Veja o que argumenta Lopreato sobre essa questão:

*“A tentativa de usar o câmbio como âncora não era viável diante do risco de crise do balanço de pagamentos. A expectativa de não se confirmar o volume necessário de reservas colocava em dúvida os pagamentos externos e resultava em perda de confiança na moeda nacional como instrumento de avaliação da riqueza, ampliando o risco de fuga da moeda para ativos denominados em dólar. O poder de reação do Banco Central era limitado e não restava outra saída senão elevar a taxa de juros, com o objetivo de manter a atratividade da moeda indexada e evitar o colapso do padrão monetário nacional. A subida da taxa de juros não tinha qualquer efeito na atração de capitais, apenas alimentava o estoque de moeda indexada e a inflação. O aumento de juros sinalizava o novo patamar de valorização da riqueza e induzia a reajustes de preços compatíveis com essa expectativa, que, por sua vez, pressionava o câmbio e forçava novas desvalorizações. Por outro lado, a reestruturação das condições de financiamento do setor público esbarrava na perda de autonomia da política fiscal. Esta estava condicionada, no plano*

<sup>367</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto de, O Brasil e o FMI desde Bretton Woods: 70 anos de história, **Revista Direito GV**, v. 10, n. 2, 2014, pp. 479–482.

<sup>368</sup> Nesse sentido, vide Capítulo 1, bem como CLIFT, Ben, **The IMF and the Politics of Austerity in the Wake of the Global Financial Crisis**, Oxford: Oxford University Press, 2018.

<sup>369</sup> BACHA, Edmar L.; MALAN, Pedro, Brazil's debt: from the miracle to the fund, **Textos para discussão**, v. 80, Department of Economics PUC-Rio, nov/1984, p. 26.

*macroeconômico, pela política de câmbio e, no plano microeconômico, pelo apoio dado ao ajuste do setor privado, oferecendo suporte financeiro à reestruturação do seu passivo e incentivo à ampliação das vendas no mercado internacional.*<sup>370</sup>

Sem ser exaustivo sobre o ponto de vista técnico-econômico sobre tal perspectiva, o que se verifica do cenário é justamente a desorganização da economia em meados dos anos 1980 com a manipulação da taxa de juros, que além de registrar um dos únicos instrumentos de política econômica, colocava as medidas de contenção de gastos e de restrição de crédito como medidas de restrição que impunham uma crise no balanço de pagamentos e não reduziam as altas taxas de inflação. Verifica-se, portanto, que as funções do orçamento se alteraram na medida que novos choques de estabilização de natureza “heterodoxa” se mostravam necessários. Enquanto o ao longo dos anos 1960 e 1970 o orçamento evidenciava-se como instrumento de redução dos níveis de endividamento público e de controle do balanço de pagamentos e da dívida externa, na década de 1980 o orçamento passou a ter como função primordial a redução da inflação e a elevação da demanda da moeda para crescimento sustentado da atividade econômica brasileira.

#### **3.4.1. Dos Planos Cruzado I e II ao Plano Verão: o combate à hiperinflação**

Nesse contexto elencado, cabe citar duas alterações normativas que se mostraram centrais para uma análise funcional orçamentária nos anos 1980: os Planos Cruzado I e II e a criação do caixa único do Tesouro. A primeira, conhecida como “Plano Cruzado I”, consistia no primeiro plano heterodoxo posto já no Governo Sarney, tendo sido publicada em 28 de fevereiro de 1986 por meio do Decreto-lei nº 2.283 e depois por meio do Decreto-lei nº 2.284 de 10 de março de 1986 que, entre suas medidas, realizaram: dexindexação da economia (contratos e títulos da dívida), o congelamento geral dos preços dos produtos, o congelamento de salários reais com base nos seis meses anteriores com base em um “gatilho” de alta inflacionaria em 20% (vinte por cento), criação de nova moeda com corte nominal (o Cruzado em lugar do Cruzeiro), no chamado “corte de 3 (três) zeros”, e a substituição das taxas de juros pós fixados de alguns títulos da dívida.

De acordo com de Oliveira e Biasoto, as medidas do Plano Cruzado tinham como objetivo a contração da demanda agregada e a redução do déficit fiscal com elevação da carga

---

<sup>370</sup> FRANCISCO LUIZ C. LOPREATO, Um olhar sobre a política fiscal recente, **Economia e Sociedade**, v. 11, n. 2, 2016.

tributária indireta, a correção dos preços e das tarifas públicas, a retirada de subsídios e a concessão de uma anistia fiscal<sup>371</sup>.

Após a publicação do Plano Cruzado II pelo Decreto-lei nº 2.290, de 21 de novembro de 1986, essas medidas resultaram na reposição temporária dos níveis de liquidez com considerável crescimento econômico e ampliação da capacidade industrial e no controle do aumento das taxas de inflação até meados de 1987. Os limites de produção observados e a duração excessiva do congelamento, no entanto, reduziram os índices de expansão do crescimento mesmo após aumento do consumo em razão do descontrole da demanda, o que forçou a desvalorização da moeda para atingir o superávit comercial externo e cobrir a própria conta externa de juros, que também eram fontes da pressão inflacionária sobre a moeda<sup>372</sup>.

Já a segunda medida citada consiste na criação do caixa único do Tesouro por meio do Decreto nº 92.452, de 10 de março de 1986, que estabelece o sistema de controle do orçamento com a criação da Secretaria do Tesouro Nacional (“STN”), que passou a apurar o resultado fiscal “acima da linha”. Além disso, o referido decreto instituiu o fim do “orçamento monetário” e da chamada “conta-movimento do Banco do Brasil”, conforme observado na seção anterior, gerando de tal modo a unificação orçamentária e a transferência da gestão da dívida pública do Banco Central para o Tesouro Nacional<sup>373</sup>. Essa medida, apesar de não muito comentada, representa um novo passo para a centralização orçamentária dos orçamentos fiscais e monetários, que vieram a se consolidar na política de estabilização do “caráter financeiro do déficit” junto com a Constituição Federal de 1988 e também com a padronização do pagamento das dívidas estaduais junto a União em 1997, conforme se verá na próxima seção.

Nesse contexto, é a partir de 1987 que uma nova série de planos econômicos de estabilização sobrevieram na tentativa de realizar ajustes mais ativos no controle

---

<sup>371</sup> DE OLIVEIRA, Fabrício Augusto; BIASOTO JUNIOR, Geraldo, O Papel da Política Fiscal na Estratégia do Cruzado II, **Textos para Discussão Cedeplar-UFMG**, v. 31, n. Cedeplar, Universidade Federal de Minas Gerais, 1987.

<sup>372</sup> MACARINI, José Pedro, A política econômica do Governo Sarney: os Planos Cruzado (1986) e Bresser (1987), **Textos para Discussão, IE/UNICAMP**, n. 157, 2009, pp. 24-30.

<sup>373</sup> GIAMBIAGI, Fabio, 18 anos de política fiscal no Brasil: 1991/2008, **Economia Aplicada**, v. 12, n. 4, 2008, p. 538.

inflacionário. Mesmo sem entrar em detalhes técnicos sobre tais planos<sup>374</sup>, vale destacar o Plano Bresser, promulgado por meio do Decreto-Lei nº 2.335, de 12 de junho de 1987, do Decreto-Lei nº 2.336, de 15 de junho de 1987 e do Decreto-Lei nº 2.337, de 18 de junho de 1987, e o Plano Verão, promulgado pela Medida Provisória nº 32, de 15 de janeiro de 1989 (depois convertida na Lei nº 7.730, de 31 de janeiro de 1989).

De forma similar ao Plano Cruzado, o Plano Bresser também objetivava interromper o processo inflacionário com congelamento gradual de preços e um novo indexador de preços e de salários, mas acompanhado de uma política fiscal de redução do déficit público e redução da demanda agregada, de modo a reduzir os efeitos deletérios do Plano Cruzado. Mesmo sem congelar a taxa de câmbio do Cruzado, o governo praticava taxas de juros reais positivas, ao passo que na política fiscal visava reduzir o déficit público a partir do aumento de tarifas e eliminação de subsídios na agricultura, de forma a contribuir para uma nova imagem de austeridade para o Plano Bresser, sobretudo com uma nova unificação e restrição dos múltiplos orçamentos do governo ao transferir para a Fazenda a gestão da dívida pública e retirar as operações oficiais de crédito do orçamento<sup>375</sup>.

Já o Plano Verão, além de introduzir uma nova moeda (o “Cruzado Novo”), teve como especificidade a administração do caixa do Tesouro Nacional de forma mais rígida pelo congelamento dos empréstimos ao setor público, pela suspensão dos reajustes dos salários do funcionalismo público e pela proibição de contratação de novos servidores. O combate à inflação, no contexto do Plano Verão, teve como resultado a desvalorização cambial e a prática de altas taxas de juros no combate à especulação dos estoques de moeda. Nesse sentido, também propunha uma série de privatizações, limitações de emissão de títulos da dívida e um congelamento de preços de pequena duração. Isso resultou, em certa medida, na deterioração das finanças públicas, elevando o custo da dívida pública e dos gastos financeiros<sup>376</sup>.

---

<sup>374</sup> Para maiores detalhes sobre os planos econômicos, vide CASTRO, Lavínia Barros de, Esperança, frustração e aprendizado: a história da Nova República (1985-1989), in: GIAMBIAGI, Fabio *et al* (Orgs.), **Economia brasileira contemporânea (1945-2004)**, Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

<sup>375</sup> FRANCO, Gustavo, **A moeda e a lei: uma história monetária brasileira 1933-2013**, Rio de Janeiro: Zahar, 2017, p. 447.

<sup>376</sup> CASTRO, Lavínia Barros de, Esperança, frustração e aprendizado: a história da Nova República (1985-1989), op. cit., pp. 129-131.

Embora se verifique um déficit operacional na casa dos 7% (sete por cento) do PIB após a implementação desses três planos econômicos, o aumento dos gastos correntes na cobertura da moeda com o aumento dos juros reais e a política fiscal de natureza contracionista provocaram não só severa perda do poder aquisitivo dos salários, mas também o crescimento das próprias taxas de inflação. Observa-se que, em relação a todos os planos econômicos citados, o panorama do combate à inflação a partir de uma nova alternativa de estabilização econômica por meio da tese inercialista da inflação, que não considerava o déficit público relevante no superaquecimento da demanda, acarretou na própria retração da demanda, resultando assim em baixas taxas agregadas de crescimento da atividade econômica que caracterizaram os anos 1980 como “década perdida”<sup>377</sup>.

O que tais planos heterodoxos tinham em comum, além do congelamento de preços, era a regulação dos desequilíbrios contratuais, as “desindexações” pela alteração de índices de incidência de correção monetária e a aplicação de restrição de liquidez no combate à inflação. Por mais que não tratasse de reformas estruturais, os planos econômicos da década de 1980 tiveram como objetivo refuncionalizar o orçamento para pagamento do custo da moeda no combate à inflação, mas de forma a não alterar suas estruturas jurídicas e institucionais. Conforme argumenta Gustavo Franco, os planos heterodoxos, que de certo modo copiaram o Plano Austral argentino de 1985, falharam justamente ao imporem um ciclo de vida curto aos congelamentos de preços e aos ajustes fiscais de prazo determinado<sup>378</sup>.

Assim, essa série de políticas caracterizadas como “planos”, ao não conferir uma mudança jurídica do orçamento, acabou somente lidando como um “anestésico” à hiperinflação até o final do Plano Verão em 1989, de modo a submeter todos os pequenos espaços de maleabilidade dos instrumentos de política fiscal e monetária para reduzir os gastos da moeda em detrimento às demais políticas sociais. Tais fatores, portanto, indicam a existência também da refuncionalização do orçamento para a implementação de políticas de austeridade dos planos heterodoxos dos anos 1980. Veja o que diz Gustavo Franco a esse respeito:

---

<sup>377</sup> CASTRO, Lavínia Barros de, *Esperança, frustração e aprendizado: a história da Nova República (1985-1989)*, op. cit., pp. 129-139; vide também, nesse sentido: PRETTO NETO, Dary, **Um histórico das recentes políticas econômicas de combate à inflação no Brasil**, Mestrado em Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003, p. 44.

<sup>378</sup> FRANCO, Gustavo, **A moeda e a lei: uma história monetária brasileira 1933-2013**, op. cit., pp. 525-526.

*“Na ocasião, pouco se falava de excesso de endividamento público provocado por irresponsabilidade fiscal continuada, a imagem no espelho do excesso de liquidez, pois, curiosamente, poderia soar ofensivo ao credor, à população indignada, que emprestara suas poupanças ao governo e via os termos de seus créditos piorarem dramaticamente. Ressaltar a redução na dívida pública provocada pelo confisco pareceria buscar uma justificativa torpe para o indesculpável e enxergar uma funcionalidade nesse odioso mecanismo, que é difícil de encontrar na historiografia”*<sup>379</sup>

Conforme indicado no Capítulo I<sup>380</sup>, é necessário apontar que, na análise das condicionalidades externas da crise econômica mundial no Brasil, os efeitos globais das denominadas “cartas de intenções” do FMI a respeito da sugestão de um conjunto de metas referentes às taxas de inflação, déficit público, níveis estabilizados da balança comercial e das taxas de juros e câmbio se relacionaram diretamente com as diretrizes dadas pelos economistas ortodoxos brasileiros à frente das críticas aos planos heterodoxos dos anos 1980<sup>381</sup>. Dada a perspectiva de expansão dos mercados financeiros internacionais, a necessidade de combate à inflação mostrava-se como um fenômeno global, especialmente no que se refere à América Latina, o que foi combatido com os choques ortodoxos de preços e de juros em detrimento das políticas sociais existentes<sup>382</sup>. Verifica-se, nesse sentido, que as supostas dificuldades em reduzir os déficits na conta de transações correntes e, conseqüentemente, no endividamento externo, não foram preponderantes no diagnóstico do combate à inflação dos anos 1980 somente no Brasil: tratava-se, afinal, de uma perspectiva de austeridade permanente em termos de valorização dos gastos monetários em perspectiva internacional<sup>383</sup>.

Com efeito, mesmo tendo sido creditados como planos “heterodoxos”, o viés monetarista das políticas dos planos dos anos 1980 seguiu o repertório ortodoxo na avaliação da relação estável entre as demandas por bens e por moeda, de forma a se orientar pelo suposto equilíbrio fiscal e de submissão da política fiscal aos custos da moeda. Assim, mesmo

---

<sup>379</sup> Ibidem, p. 526.

<sup>380</sup> Vide, nesse sentido, POLLIN, Robert, **Contours of Descent: U.S. Economic Fractures and the Landscape of Global Austerity**, London: Verso, 2003; e também MAJOR, Aaron, **Architects of austerity: International Finance and the Politics of Growth**, Stanford: Stanford University Press, 2014.

<sup>381</sup> Vide ALMEIDA, Paulo Roberto de, O Brasil e o FMI desde Bretton Woods: 70 anos de história, **Revista Direito GV**, v. 10, n. 2, 2014.

<sup>382</sup> DOS SANTOS, Theotonio, A América Latina na encruzilhada, **Revista Brasileira de Administração Política**, v. 6, n. 2, 2013, pp. 16-19.

<sup>383</sup> Sobre esse ponto, adota-se nos termos deste trabalho o diagnóstico desenvolvido por Pierson em: PIERSON, Paul, Coping with permanent austerity: welfare state restructuring in affluent democracies, **Revue française de sociologie**, v. 43, n. 2, p. 369–406, 2002.

tendo a diminuição da demanda interna como mecanismo de ajuste monetário do balanço de pagamento, a queda dos gastos públicos se deu em função do alto custo da moeda (arrocho salarial e elevação das taxas de juros) para cobertura das taxas de hiperinflação. As funções do orçamento, nesse contexto, também seguiram o processo já presente nos anos 1970 de austeridade permanente no combate à inflação, mas com o repertório alterado por meio de choques de preços congelados, aumento das taxas de juros e consequentes pagamentos prioritários aos credores do endividamento externo.

Em outras palavras, a despeito desse processo ter início em um esforço inicial a partir de 1986, no intuito de zerar o déficit operacional do governo e interromper a escalada da hiperinflação por meio da série de pacotes fiscais e planos econômicos, destaca-se a mudança estrutural do orçamento com o fim da Conta Movimento, a partir da criação da Secretaria do Tesouro Nacional no Decreto nº 92.452/1986 e da transferência da administração da dívida pública do Banco Central para o Ministério da Fazenda. Tais medidas proporcionaram diversas mudanças no coração do controle político da política econômica (rebaixamento real de salários, congelamento de preços, mudança de padrão monetário, entre outros), que tinham como objetivo principal não só reformar funcionalmente o controle os gastos públicos de forma mais efetiva, mas também realocar parte dos gastos públicos correntes e da dívida pública emitida para a STN.

Nesse contexto, o que se nota desse processo são as múltiplas determinações que se seguiram em meados dos anos 1980 com as alterações funcionais e estruturais do orçamento. Se, por um lado, os planos econômicos procuravam utilizar funcionalmente o orçamento na estabilização da demanda interna no combate às altas inflacionárias, por outro lado a criação da Secretaria do Tesouro Nacional em 1986 deu partida para novas estruturas normativas constitucionais sobre as competências e os instrumentos que visavam recuperar o planejamento governamental e a gestão orçamentária e financeira.

### **3.4.2. A reforma estrutural do processo orçamento na Constituição Federal de 1988 e os Planos Collor I e II**

Em linha com o que foi observado acima, verifica-se que, em 1987 e 1988, a trajetória econômica que acompanhou os debates sobre o orçamento na Assembleia Constituinte atuou ao mesmo tempo que a implementação dos planos econômicos no combate à inflação. Entre

as mudanças promovidas pelo legislador constituinte brasileiro no controle das finanças públicas brasileiras, cumpre destacar que foram estabelecidas novas normas sobre o controle da execução orçamentária (arts. 70 a 75) e também do orçamento do Poder Judiciário (art. 99), da fiscalização orçamentária dos Municípios (art. 31) e extinção definitiva das atividades de fomento do Banco Central (art. 164) dentro de um subsistema da Constituição Financeira, como sugere Ricardo Lobo Torres<sup>384</sup>.

A Constituição de 1988 estabelece os parâmetros de planejamento de racionalização (art. 165) e universalização de cobertura do orçamento (isto é, sobre toda e qualquer despesa) e hierarquização do processo orçamentário no plano plurianual (“PPA”, que correspondente ao mandato de quatro anos do governo executivo), a das diretrizes orçamentárias anuais (“LDO”, com regras básicas para sua elaboração e empenho) e a do orçamento anual (“LOA”, que se desdobre em orçamento fiscal, da seguridade social e das empresas estatais federais). Sem entrar em detalhes dos meandros contábeis do processo orçamentário aperfeiçoado na Constituição de 1988 após a criação da Secretaria do Tesouro Nacional no Decreto nº 92.452/1986, cumpre colocar em perspectiva jurídica que os atos do processo de reforma constitucional das instituições fiscais, que posteriormente vieram a se consolidar com o Plano Real e com a edição da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (“LRF”), permitiram a criação de um código único de finanças públicas, de modo a recepcionar constitucionalmente a Lei nº 4.320/64 para dar um tratamento abrangente e harmônico às diferentes espécies normativas que até então regulavam tributos, gastos, dívida, orçamento e contabilidade pública<sup>385</sup>.

Em diferentes estratos de tempo, portanto, organizavam-se o combate à inflação e ao endividamento externo por meio da implementação de medidas de austeridade nos planos econômicos supracitados, e também se reestruturavam hierarquicamente as normas relativas às finanças públicas e ao orçamento financeiro do Estado brasileiro na Constituição de 1988. Se, por um lado, os planos econômicos atuavam por meio de medidas de austeridade no

---

<sup>384</sup> TORRES, Heleno Tavares, **Direito constitucional financeiro**, São Paulo: RT, 2014, p. 171.

<sup>385</sup> AFONSO, José Roberto, Orçamento público no Brasil: história e premência de reforma, **Espaço Jurídico Journal of Law [EJLL]**, v. 17, n. 1, 2016, p. 15.



combate à hiperinflação e ao endividamento externo, por outro os debates constituintes sequer aventavam a possibilidade de se reduzir o déficit público<sup>386</sup>.

Por isso, nos termos do que afirmam Bercovici e Massonetto, o processo histórico de reestruturação das finanças públicas ocorre “dentro de um processo mais amplo de mudança da função do orçamento público”, no qual o fundo público deixa de produzir direitos sociais e serviços públicos para manter e acelerar o processo de acumulação de capital na sua forma financeirizada<sup>387</sup>. No entanto, de modo a contribuir sob outro ponto de vista ao argumento dos referidos autores, verifica-se que a retórica de controle do déficit público no Brasil, vinculada à época ao discurso neoliberal de repúdio ao Estado e que coincide temporalmente nos anos 1980 com aumento dos gastos públicos em razão das despesas com a política monetária (especialmente ao pagamento de altas taxas de juros), foi contemporâneo às reformas estruturais do orçamento programático na Constituição de 1988. Desse modo, ambas as reformas podem ser interpretadas de maneiras diferentes, mesmo sendo simultâneas, por estarem relacionadas a pluralidades de tempos históricos distintos, nos termos do que afirma Koselleck<sup>388</sup>.

Isso porque a retórica do controle do déficit público no Brasil, tão presente na implementação das políticas de austeridade dos anos 1960 e 1970, de certo modo desaparece nos anos 1980, conforme visto acima, sendo inclusive o “descontrole do déficit público” dos planos econômicos um dos pontos focais das críticas de economistas ortodoxos aos planos econômicos de natureza supostamente heterodoxa<sup>389</sup>. O que difere os planos ortodoxos dos

---

<sup>386</sup> AFONSO, José Roberto, Memória da Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88: as finanças públicas, **Revista do BNDES**, v. 6, n. 11, p. 21–48, 1999.

<sup>387</sup> BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando, A Constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição financeira e a agonia da Constituição econômica, **Boletim de Ciências Econômicas**, v. XLIX, n. Coimbra, 2006, pp. 67-68.

<sup>388</sup> Vide, nesse sentido, o disposto no Capítulo II sobre a pluralidades de tempos históricos. Vide também: KOSELLECK, Reinhart, **Futuro passado – contribuição à semântica dos tempos históricos**, Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

<sup>389</sup> Nesse sentido, Gustavo Franco chega a criticar o “populismo” das medidas constitucionais de planejamento orçamentário que impediam o verdadeiro combate à inflação no final dos anos 1980. Vide FRANCO, Gustavo, **A moeda e a lei: uma história monetária brasileira 1933-2013**, op. cit., pp. 516-517: “O ciclo de vida do congelamento como anestésico à hiperinflação tinha se encurtado, de tal sorte que o ano de 1989 não chegaria ao fim sem que os 50% mensais fossem atingidos, assim introduzindo oficialmente o Brasil entre as hiperinflações justamente quando se dava o segundo turno das eleições presidenciais. Era uma trajetória lamentável para a Nova República e que carregava uma mensagem perigosa para o próprio presidente: o primeiro governo civil depois de encerrado o ciclo militar tinha sido incapaz de lidar com a inflação, depois de três tentativas desastrosas, em que diversas boas ideias foram deturpadas e postas a serviço de um populismo rasteiro e oportunista. Além disso, o Parlamento parecia entorpecido pelos debates constitucionais – e por muitos temas que iam na direção exatamente contrária ao que estaria a recomendar as exigências do combate à

anos 1960 e 1970 daqueles praticados nos 1980 é principalmente a ausência do diagnóstico do controle do déficit público, tendo o combate à hiperinflação e o pagamento da dívida externa junto aos organismos multilaterais e demais credores da dívida pública como pontos centrais da implementação das medidas de austeridade praticadas nos anos 1980.

E é nesse contexto que os debates constitucionais na Assembleia Constituinte de 1987 e 1988 adotavam outro corolário normativo em busca de expansão do fundo público para o financiamento dos serviços públicos e direitos fundamentais: a expansão do déficit público na busca do desenvolvimento endógeno e nacional<sup>390</sup>. Em outras palavras, tendo em vista que os diversos planos econômicos perpassam os debates constitucionais sobre planejamento financeiro do Estado e seus objetivos de desenvolvimento social e de financiamento do fundo público para o pleno emprego, uma vez que o Plano Verão (1989) e os Planos Collor I e II (1990) são posteriores à promulgação constitucional, observa-se que ambas as reformas na condução da política fiscal brasileira são atravessadas por múltiplos e diferentes estratos de tempos.

Por mais que a retórica de diminuição do Estado e de controle do déficit público não estivesse presente centralmente nos planos econômicos de 1986 até 1989, cabe a observação de que os gastos do Estado foram drenados para os gastos financeiros de pagamento de altas taxas de juros e de cobertura do custo da moeda no combate à inflação, resultando de tal forma numa espécie específica de austeridade, típica de países da América Latina nos anos 1980, que gerou inúmeras reduções nos gastos com direitos sociais e, conseqüentemente, rebaixamento dos serviços públicos e deterioração das condições de vida das classes mais baixas, conforme já foi identificado em outras pesquisas<sup>391</sup>. Com efeito, isso apresenta uma nova reconfiguração da forma jurídica da austeridade, que se estabelece em diferentes parâmetros retóricos e normativos nos anos 1980 e depois nos anos 1990 e 2000, conforme se verá na próxima seção.

---

*inflação. A energia desperdiçada na discussão sobre a limitação aos juros reais [...] era particularmente dolorida diante das urgências trazidas pela hiperinflação. A nova República tivera início com a inflação na faixa de 200% anuais e chegava no seu último mês, em março de 1990, a 82,2% mensais, equivalentes a uma taxa anualizada superior a 130.000%!”*

<sup>390</sup> Nesse sentido, vide: BERCOVICI, Gilberto, **Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**, São Paulo: Malheiros, 2005.

<sup>391</sup> PAES DE BARROS, Ricardo; MENDONÇA, Rosane; ROCHA, Sonia, Brazil: welfare, inequality, poverty, social indicator, and social programs in the 1980s, *in*: **Coping with austerity: poverty and inequality in Latin America**, Washington: The Brookings Institution, 1995.

Nesse contexto, integram-se a tal análise as mudanças no processo de acumulação do capital de países da periferia da América Latina, tal como o Brasil, em que se impedia a expansão da demanda interna ao tentar cobrir os custos da moeda no combate à inflação e também em razão do pagamento do endividamento externo<sup>392</sup>. Desse modo, tais condicionantes globais e nacionais conformam o ciclo de políticas de austeridade nos anos 1980 ao estabelecer um novo regime constitucional de subordinação das políticas fiscais (e do “orçamento-programa”) à política de estabilização monetária, conforme identificam Bercovici e Massonetto<sup>393</sup>. A emergência de uma sequência de novos padrões normativos das finanças públicas ao longo dos anos 1980 e 1990, desse modo, se conforma juridicamente a partir das dinâmicas específicas do capitalismo financeiro<sup>394</sup>, estando assim inserida em tempos históricos plurais e dentro de expedientes retóricos e normativos distintos no século XX no Brasil.

O que se observa, nesse sentido, após a promulgação da Constituição de 1988, é justamente a continuação do conjunto de reformas e planos econômicos de estabilização durante a presidência de Fernando Collor de Mello (1990-1992). Ainda em janeiro de 1989, o regime de controle da dívida foi alterado pelo anúncio do Plano Verão, cujas medidas incluíam operar voluntariamente a rolagem da dívida externa. Nesse contexto, destinado a estancar, definitivamente, a hiperinflação no Brasil, os denominados “Plano Collor I e II”<sup>395</sup>, aprovados entre março de 1990 e maio de 1991, tinham como diagnóstico do processo inflacionário, diferentemente dos planos anteriores, a fragilidade financeira do setor público e a excessiva liquidez monetária oriunda dos planos econômicos anteriores e do cenário internacional<sup>396</sup>, de modo a estabelecer mecanismos de promoção de superávit fiscal para conter a alimentação da liquidez monetária.

---

<sup>392</sup> BENAKOUCHE, Rabah, **Bazar da dívida externa brasileira**, op. cit., pp. 19-20.

<sup>393</sup> BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando, *A Constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição financeira e a agonia da Constituição econômica*, op. cit., p. 70.

<sup>394</sup> MASSONETTO, Luís Fernando, **O Direito Financeiro no capitalismo contemporâneo: a emergência de um novo padrão normativo**, op. cit.

<sup>395</sup> Vide PASTORE, Affonso Celso. **A Reforma Monetária do Plano Collor**. Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, v. 45, pp. 157-174, jan. 1991. ISSN 0034-7140. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/477/7589>>. Acesso em: 06 Out. 2019; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da inflação à hiperinflação: uma abordagem estruturalista. In: Rego, J.M. (org.). **Inflação e Hiperinflação - Interpretações e Retórica**. São Paulo: Bial, 1990, pp. 7-28.

<sup>396</sup> FIORI, José Luís, *Moedeiros falsos*, in: **Moedeiros falsos**, Petrópolis: Vozes, 1997, pp. 11-21.

Na esteira do Plano Collor, o assim chamado Plano de Estabilização da Economia de 1990 procurou uma espécie de bloqueio da liquidez para combater a superinflação<sup>397</sup>, suspendendo o mecanismo de zeragem automática com patamares recordes de endividamento público e de prolongamento do perfil da dívida<sup>398</sup>. Devido ao bloqueio de ativos promovido para alongar do prazo de pagamento da dívida pública, entra-se na década de 1990 com a expectativa de liquidação de tais ativos financeiros e de internalização da dívida pública, visando maior transparência e sustentabilidade do déficit, bem como um processo generalizado de abertura comercial e de desregulamentação financeira e comercial, o que se verificou em toda a América Latina<sup>399</sup>.

E é nesse cenário que se entra na década de 1990 com o diagnóstico entre os economistas do governo Collor de Mello de que a solução para o problema inflacionário tinha como condição básica a solução do equilíbrio fiscal e de financiamento do setor público<sup>400</sup>. A visão sobre a tese da inflação inercialista, que marcou os planos econômicos heterodoxos de 1980, vai sendo modificada nos primeiros anos da década de 1990, na esteira da visão propugnada no Consenso de Washington<sup>401</sup>, para o problema do “déficit potencial”, até então

---

<sup>397</sup> PARREIRAS, Maria Araujo. A estrutura institucional da dívida pública..., 2006, p. 18: “[...] o erro de diagnóstico do Plano Collor estava em não desativar o mecanismo de zeragem automática, pois o que acabava acontecendo na prática era que o BC, ao garantir a recompra aos intermediários financeiros, se tornava comprador de títulos no mercado primário e o TN passava a ter um ‘limite potencial infinito’ de saques sobre a autoridade monetária. Assim, as operações de mercado aberto acabavam por perder a efetividade no controle sobre a expansão monetária e, conseqüentemente, sobre o crescimento das taxas de inflação. [...] Esse mecanismo [...] foi peça básica da moeda indexada, ao potencializar o desenvolvimento de aplicações de curtíssimo prazo no país, evitando a fuga de ativos financeiros para ativos reais e a substituição da moeda nacional pela estrangeira. O objetivo deixava de ser o de reduzir significativamente a inflação, para ser o de evitar a hiperinflação [...], ao custo da imobilização da política monetária.”

<sup>398</sup> Para maiores referências, ver: FERNANDES, Orlando Assunção, TUROLLA, Fernandes Frederico Araújo. Uma revisão de quarenta anos, op. cit., pp. 227-228; PEDRAS, Guilherme Binato Villela. História da dívida pública no Brasil, op. cit., p. 64.

<sup>399</sup> DOS SANTOS, Theotônio, A América Latina na encruzilhada, **Revista Brasileira de Administração Política**, v. 6, n. 2, p. 15p, 2013.

<sup>400</sup> Nesse sentido, vale destacar as “afinidades eletivas” dos meios de comunicação de massa no Brasil a respeito o corolário implementado pelos economistas liberais no processo de elaboração do Plano Real em contraposição à política econômica (também de matriz liberal) do governo Collor de Mello. Nesse sentido, vide: PEDROSO NETO, Antonio Jose; UNDURRAGA, Tomás, The Elective Affinity Between Elite Journalists and Mainstream Economists in Brazil, **Journalism Studies**, v. 19, n. 15, p. 2243–2263, 2018.

<sup>401</sup> Essa diagnóstico tinha sido dado por Bacha nos estudos sobre inflação inercial e crise do endividamento público no Brasil, vide: BACHA, Edmar L., O fisco e a inflação: uma interpretação do caso brasileiro, **Revista de Economia Política**, v. 14, n. 1, p. 5–17, 1994. Para uma interpretação mais crítica sobre esse processo, vide: BATISTA, Paulo Nogueira, O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos, in: SOBRINHO, Barbosa Lima (Org.), **Em Defesa do Interesse Nacional: Desinformação e Alienação do Patrimônio Público**, São Paulo: Paz e Terra, 1994.

contido pela influência exercida pela inflação sobre a evolução da despesa real do governo<sup>402</sup>. O déficit potencial, portanto, se daria entre a disparidade entre o gasto público desejado e a corrosão das receitas orçamentárias pela inflação, o que geraria a necessidade de uma repressão fiscal<sup>403</sup>.

A lógica da austeridade, nesse contexto, estaria ligada a sequencia de reformas de liberalização da economia relacionadas ao aumento do financiamento da atividade econômica, sobretudo por meio das altas no fluxo de capital externo, da redução de distorções de preços e do processo de iliquidez nos mercados financeiros domésticos<sup>404</sup>. De modo similar do que vinha acontecendo no México e na Argentina, o Brasil incorpora a política de ajustamento do FMI e do Consenso de Washington, bem como no âmbito do refinanciamento da dívida externa do Plano Brady no governo Collor de Mello<sup>405</sup>, promovendo assim um pacote inicial de privatizações por meio do Programa Nacional de Desestatização (“PND”) por meio da Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, a liberalização de mercados<sup>406</sup>, a proposta de redução dos montantes de benefícios pagos pela Previdência Social e da concessão massiva de serviços públicos à iniciativa privada para garantir ao Brasil um padrão de inserção internacional supostamente “virtuoso”<sup>407</sup>.

Vale destacar, nesse processo, que operava dentro da lógica do governo a primazia de financiamento dos mercados financeiros internacionais e dos fluxos de capitais orientados pela alta liquidez e busca de ganhos financeiros de curto prazo. Nesse contexto, a estabilidade monetária (livre de variações abruptas de preço) e o equilíbrio fiscal (marcado pelo registro de

---

<sup>402</sup> BARBOSA, Fabio; GIAMBIAGI, Fabio, O ajuste fiscal de 1990-93: uma análise retrospectiva, **Revista Brasileira de Economia**, v. 49, n. 3, p. 521–544, 1995.

<sup>403</sup> Para o diagnóstico sobre o déficit potencial como uma subestimação das despesas como a uma superestimação das receitas, ver: BACHA, Edmar L., O fisco e a inflação: uma interpretação do caso brasileiro, **Revista de Economia Política**, v. 14, n. 1, p. 5–17, 1994.

<sup>404</sup> PRATES, Daniela Magalhães, A abertura financeira dos países periféricos e os determinantes dos fluxos de capitais, **Revista de Economia Política**, v. 19, n. 1, 1999.

<sup>405</sup> Vale destacar o papel cumprido por Pedro Malan, Ministro da Fazenda de todos os anos dos governos de Fernando, já na negociação da dívida brasileiro junto ao Plano Brady, de modo a demonstrar certa continuidade da política neoliberal dos governos Collor de Mello e Cardoso.

<sup>406</sup> Nesse sentido, a desestabilização da Política Nacional de Informática e o fim da reserva de mercado no setor de tecnologia informática é paradigmático, sobretudo a partir da promulgação do caso da Lei da Informática (Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991).

<sup>407</sup> PRATES, Daniela Magalhães, A abertura financeira dos países periféricos e os determinantes dos fluxos de capitais, op. cit., p. 69.

superávits primários) seriam condições determinantes para garantia de “coerência e credibilidade” para tal abertura financeira.

No entanto, somaram-se os desgastes das políticas de bloqueio e confisco de recursos financeiros, a perda de credibilidade das instituições de poupança e a revelação de esquemas de corrupção que não só impediram o prosseguimento das reformas iniciadas por Collor de Mello, como também resultaram no impeachment presidencial em 1992, não tardando assim que surgissem análises sobre os motivos da incoerência das transformações econômicas esperadas. Superadas as tensões de governabilidade oriundas da política econômica de Collor de Mello, as ações conjuntas do governo Itamar Franco (1992-1994) recorreram a outras propostas na condução da política fiscal no Brasil como espaço alternativo de valorização do capital financeiro global.

Com efeito, verifica-se que o atual paradigma institucional das finanças públicas começa a ser gestado com o conjunto de reformas institucionais em matéria de política econômica já na década de 1980. É nesse cenário que o início das políticas de caráter mais liberal, verificadas já nos Planos Collor I e II, foram elaboradas até o novo anúncio de implementação de um novo plano “econômico” em 1993, tendo como plano de fundo a escolha pela dependência internacional da moeda nacional, medida chave da globalização financeira<sup>408</sup>, que vem dar origem ao Plano Real.

### **3.5. A ELABORAÇÃO E A CONSOLIDAÇÃO DO PLANO REAL ATÉ A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/2016**

Dentro do cenário de resultado fiscal positivo dos Planos Collor I e II, observou-se que a retomada dos pagamentos da dívida externa e o movimento da política monetária mundial no contexto de excesso de liquidez recolocaram a depreciação do câmbio e uma nova alta dos juros como fatores determinantes para a formação das expectativas de remarcação dos preços dos ativos brasileiros no mercado mundial. Nesse sentido, a volta da inflação a patamares elevados, também marcada pelo bloqueio dos ativos financeiros em 1991 e o *impeachment* de

---

<sup>408</sup> TAVARES, Maria da Conceição, A economia política do Real, in: MERCADANTE, Aloísio (Org.), **O Brasil pós-Real - A política econômica em debate**, Campinas: Instituto de Economia, UNICAMP, 1997, p. 101–129.

Collor de Mello, fez com que se recolocasse novamente o problema do vínculo estabelecido pela ortodoxia liberal entre déficit público e inflação<sup>409</sup>.

Mesmo com o diagnóstico de bom resultado acumulado de superávit primário entre 1990 e 1993, o contexto verificado na seção anterior evidenciou que o descontrole inflacionário e a pressão internacional do excesso de liquidez no final dos anos 1980 a partir dos planos econômicos de estabilização resultou no excesso de moeda indexada, de modo que as altas taxas de juros não surtiram efeito na atração de capital para financiamento da atividade econômica. Assim, tendo se institucionalizado, por meio da Constituição Federal de 1988, os instrumentos formais de controle do processo orçamentário da União, a questão central em matéria de política fiscal no início dos anos 1990 orbitava em torno da reestruturação das condições materiais (e não meramente formais) de financiamento do setor público para o pagamento da dívida externa, estando condicionada, no plano macroeconômico, pela competição da moeda nacional no contexto de desvalorização do dólar e, no plano microeconômico, pela capacidade de financiamento do setor privado com incentivo à ampliação das vendas no mercado internacional<sup>410</sup>.

O que se objetiva demonstrar a seguir é a colocação dos termos da discussão da austeridade na busca do financiamento superavitário do balanço de pagamentos nos anos 1990, na esteira dos Planos Collor I e II, e o combate definitivo das altas inflacionárias superando a política de choques cambiais e congelamento de preços desde o Plano Cruzado. Por mais que a Constituição Federal de 1988 tenha dado passos importantes para a centralização e a unificação orçamentária, a necessidade da reestruturação das condições de financiamento do setor público, no cenário da crise de endividamento dos entes subnacionais, e a desejada inserção internacional do Brasil nos mercados financeirizados se mostraram fundamentais para o novo governo instaurado por Itamar Franco em 1992 na intenção de sinalizar aos mercados globais uma nova eficiência nacional na alocação de recursos produtivos e financeiros<sup>411</sup>.

---

<sup>409</sup> LOPREATO, Francisco Luiz C., Um olhar sobre a política fiscal recente, **Economia e Sociedade**, v. 11, n. 2, 2016, p. 9.

<sup>410</sup> Idem.

<sup>411</sup> PRATES, Daniela Magalhães, A abertura financeira dos países periféricos e os determinantes dos fluxos de capitais, op. cit., p. 64.

### 3.5.1. Os desafios de estabilização do Plano Real no bojo das reformas institucionais do orçamento

Em linhas gerais, para o governo Itamar Franco (1992-1994) era necessário garantir institucionalmente a remuneração da riqueza financeira, de modo a resolver as tensões de iliquidez do sistema financeiro nacional por meio da avaliação constante dos estoques financeiros pelos agentes de mercado<sup>412</sup>. E tal avaliação se daria em reflexo aos efeitos não só da redução da inflação por meio do déficit fiscal, como também por meio das reformas liberalizantes no Brasil, no processo que Gustavo Franco denominou “desafio de estabilização de 1993”<sup>413</sup>.

Com a intenção de estabilizar a inflação, a reorganização institucional das finanças públicas e desse “desafio de estabilização” passou pela cada vez maior separação das atribuições das autoridades monetária e fiscal no gerenciamento da dívida pública mobiliária. Um pouco antes da formulação do Plano Real em 1993, os processos de securitização e internalização da dívida pública<sup>414</sup>, com a chamada “Operação Caixa-Preta” e com o resgate antecipado de títulos do Tesouro Nacional na carteira do Banco Central com recursos obtidos via emissão de títulos do Tesouro em mercado, resultaram no alongamento do perfil da dívida pública mobiliária e na queda de aproximadamente 25% no estoque da carteira de títulos em poder do Banco Central (recomprando títulos de curto prazo e trocando, por altas taxas de juros, títulos com maior prazo), bem como uma maior transparência às contas públicas<sup>415</sup>.

Nesse sentido, após inúmeras sucessões nos cargos no Ministério da Fazenda e no Ministério do Planejamento, foi gestada no governo Itamar a equipe que daria sequência ao Programa de Ação Imediata (“PAI”) em junho de 1993, considerada como a primeira fase do Plano Real, que propunha uma alteração do regime de política fiscal em torno da ação ativa da política monetária e do combate ao déficit potencial com medidas mais profundas de ajuste

---

<sup>412</sup> BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello, O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados globalizados, **Economia e sociedade**, v. 4, n. 1, 1995.

<sup>413</sup> FRANCO, Gustavo, **A moeda e a lei: uma história monetária brasileira 1933-2013**, op. cit., p. 542.

<sup>414</sup> Consiste na adaptação dos fluxos de pagamentos à sua capacidade de pagamento foram essenciais para o aumento da credibilidade do setor público como devedor. Para o credor, representou transformar uma dívida contratual (e, portanto, sem liquidez) em instrumento passível de negociação em mercado secundário.

<sup>415</sup> Esse processo é descrito com detalhes em: PEDRAS, Guilherme Binato Villela. História da dívida pública no Brasil, op. cit., p. 66.



fiscal<sup>416</sup>. Entre os objetivos do PAI, é possível destacar o corte de gastos, a recuperação da receita tributária, o início da renegociação das dívidas de Estados e Municípios com a União, controle dos bancos estaduais e projeto de privatizações de empresas e serviços públicos, de modo a impor um rigoroso plano de austeridade como primeira ordem de implementação do Plano Real no Brasil<sup>417</sup>.

Vale destacar que documento que publicou o PAI afirmava que a “economia brasileira está sadia, mas o governo está enfermo [...] o diagnóstico fundamental sobre a causa fundamental da doença inflacionária já foi feito. É a desordem financeira e administrativa do setor público, com seus múltiplos sintomas”<sup>418</sup>. E é nesse sentido que Gustavo Franco destaca o Plano Real, a começar pela implementação do PAI, como uma mudança de regime fiscal e monetário que estabelece a permanência da austeridade como fundamento da política econômica no Brasil desde então:

*“A despeito da objetividade do documento, a julgar pelo que propunha, no plano simbólico, o PAI procurava também construir a justificativa política para a austeridade fiscal e monetária, desse modo respondendo diretamente às tradicionais objeções pela esquerda à ‘estabilização ortodoxa’ e à orientação fundamentalista que se queria imprimir nos ajustes econômicos”*<sup>419</sup>

O Plano Real, concebido com o então presidente Fernando Henrique Cardoso (“FHC”), ex-Ministro da Fazenda de Itamar Franco, manteve a linha de argumentação teórica observada no PAI. Segundo Lopreato, o Plano Real surge no contexto de luta permanente contra inflação por meio da redução do déficit fiscal presente na ortodoxia liberal, o que na época exigiu um profundo corte de gastos, a ponto de caracterizar uma “mudança revolucionária do regime fiscal brasileiro”. Em suas palavras:

*“O Plano Real, acompanhando de perto a démarche do mainstream, atribuiu ao déficit público a causa central do processo inflacionário. A discussão sobre o papel da política fiscal no país, no entanto, não se deu de forma linear. [...] O controle inflacionário, segundo a exposição de motivo do plano, dependia do sucesso na criação das bases do equilíbrio fiscal permanente – caso contrário, o plano teria curta duração e fatalmente fracassaria. [...] O fim da inflação ocorreria quando o resultado operacional alcançasse o equilíbrio e eliminasse o fator de aceleração dos preços, contendo a expansão da oferta monetária ampla e a correia de*

---

<sup>416</sup> BACHA, E. L. **O fisco e a inflação: uma interpretação do caso brasileiro**. Revista de Economia Política, São Paulo, v. 14, n. 1 (53), pp. 5-17, 1994.

<sup>417</sup> MINISTÉRIO DA FAZENDA, Plano de Ação Imediata, **Gazeta Mercantil**, p. 8, 12 a 14 de junho de 1993.

<sup>418</sup> Idem.

<sup>419</sup> FRANCO, Gustavo, **A moeda e a lei: uma história monetária brasileira 1933-2013**, op. cit., p. 549.

*transmissão da inflação passada para a corrente, ao mesmo tempo que se igualaria o déficit nominal ao déficit operacional”*<sup>420</sup>

Dessa forma, precedido de articulações que possibilitaram a retomada pelo governo central do monopólio da política econômica, o Plano Real foi implementado paulatinamente em três fases sucessivas com intuito de se criar o “equilíbrio fiscal permanente” no Brasil, diferentemente dos planos e pacotes econômicos observados na década de 1980 que foram transitórios. Seria necessário criar novos e funcionalizar os antigos instrumentos orçamentários disponíveis para se implementar a política de equilíbrio fiscal ou, em outras palavras, de austeridade permanente, percebida como virtuosa não só pelos *policy makers* responsáveis pela sua criação<sup>421</sup>, mas também disposta nas Exposições de Motivos nº 395, de 7 de dezembro de 1993, Exposição de Motivos nº 47 de 27 de fevereiro de 1994 e Exposição de Motivos nº 205 de 30 de junho 1994, que dão origem a uma série de medidas de ajuste fiscal e, por exemplo, ao Fundo Social de Emergência (“FSE”).

Vale destacar que a criação do FSE, posteriormente convertido em lei pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1 de março de 1994 (e em seguida rebatizado de “Fundo de Estabilização Fiscal” pela Emenda Constitucional nº 10 de 4 de março de 1996), permitiu o governo desvincular receitas, executar cortes em despesas correntes, diminuir transferências constitucionais da União para Estados e Municípios e arrecadar, junto com a elevação de alíquotas de impostos federais e a recriação do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (“IPMF”), mais impostos para financiar a cobertura financeira da moeda na segunda metade de 1994. Sob a justificativa de uma suposta “rigidez das contas públicas”, a Exposição de Motivos nº 395 de 7 de dezembro de 1993 do FSE é clara sobre o diagnóstico de “engessamento” das finanças públicas em razão das “transferências e vinculações constitucionais da despesa à receita, as quais não podem ser alteradas nos Orçamentos anuais”<sup>422</sup>.

Como visto, essa primeira fase de implementação do Plano Real, apelidada de “âncora fiscal” com a criação do PAI, em 14 de junho de 1993, tinha como objetivo garantir a

<sup>420</sup> LOPREATO, Francisco Luiz C. **Caminhos da política fiscal do Brasil**. São Paulo: Ed. UNESP, 2013, pp. 170-173.

<sup>421</sup> Nesse contexto, vale destacar o trabalho de Borba sobre a compilação dos trabalhos acadêmicos dos economistas ligados ao autoritarismo e à ortodoxia liberal que estavam à frente do desenvolvimento do Plano Real e sua respectiva representação simbólica. Vide: BORBA, Julian, A representação simbólica da inflação no Plano Real e a tradição política do autoritarismo brasileiro, **Política & Sociedade**, v. 2, n. 3, p. 117–148, 2003.

<sup>422</sup> MINISTÉRIO DA FAZENDA. Exposição de Motivos n. 395, de 7 de dezembro de 1993.

austeridade permanente como condição *sine qua non* para a sustentabilidade do Plano Real. As fases seguintes visavam à criação de um padrão estável de valor denominado Unidade Real de Valor (“URV”) e, finalmente, à formação de unidade de conta e estabeleciam as regras de emissão e lastreamento de uma nova moeda - o Real - de forma a garantir a sua estabilidade<sup>423</sup>.

De modo a assumir o papel de indexador monetário em meio de pagamento e reserva de valor, a URV teve papel crucial na chamada “âncora cambial”, revertendo o processo inflacionário diferentemente do que ocorreu no Plano Cruzado ao estabelecer uma transição paulatina de preços e salários e alinhando os preços relativos sem o perigo de embutir pressões inflacionárias. Com a criação do Real por meio da Lei Federal n.º 9.069, de 29 de junho de 1995, o processo de dolarização flexível permitiu uma maior deflação cambial em relação aos preços de bens e serviços dolarizados, mas de modo a acompanhar também uma série de medidas de abertura para importações (por meio de quedas de alíquotas e de barreiras à entrada de bens e capitais externos) e de aumento nas taxas de juros próximas ao patamar de 40% (quarenta por cento), sob a justificativa de ameaça de desvalorização da moeda e também de possíveis choques de preços com crises econômicas<sup>424</sup>.

No entanto, ao longo dos anos 1990, a política orçamentária teve que lidar com inúmeros percalços. Somada à crise de descontrole fiscal dos entes subnacionais, o que dificultou o combate à inflação e a diretriz oficial de ampliar o movimento de transferência de encargos nos termos da Lei do Orçamento, a crise do México (1994) somada às crises “dos tigres asiáticos” (1997) e da Rússia (1998) gerou uma forte desvalorização da moeda<sup>425</sup>. Dessa forma, utilizando-se do princípio *hard budget constraints* (em tradução livre: “restrições orçamentárias severas”), o redesenho funcional do orçamento após Plano Real teve então a tarefa de regular tanto as relações intergovernamentais em busca de governabilidade

---

<sup>423</sup> CASTRO, Lavinias Barros de. “Privatização, abertura e desindexação: a primeira metade dos anos 90 (1990-1994)”. In: GIAMBIAGI, F. ; CASTRO, L. B. ; HERMANN, J. ; VILLELA, A. ; VIANNA, S. B (orgs.). **Economia Brasileira Contemporânea**. 2ª ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, pp. 142-154; Vide também: Exposição de Motivos nº 395, de 2 de dezembro de 1993 e Exposição de Motivos nº 205, de 30 de junho de 1994.

<sup>424</sup> FRANCO, Gustavo, **O Plano Real e outros ensaios**, Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1995, p. 59.

<sup>425</sup> FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. In: BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique (orgs). **Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales**. Buenos Aires: CLACSO, 2006, pp. 179-206.

quanto conter as altas inflacionárias e o déficit operacional, sob o risco de insolvência da dívida pública por meio do ajuste permanente das contas<sup>426</sup>.

É importante frisar, no contexto de consolidação das medidas o Plano Real ao longo da década de 1990, que uma sequência das medidas foi necessária na perspectiva de institucionalização e, sobretudo, de constitucionalização das medidas de austeridade permanente tal qual se referia Gustavo Franco no âmbito de sua criação. De uma forma geral, verifica-se que a própria Constituição Federal de 1988 já previa dispositivos que tratavam da regulamentação por legislação complementar sobre o controle do endividamento e dos gastos públicos. Por mais que coubesse ao Senado Federal realizar a aprovação, por meio da Comissão de Assuntos Econômicos (“CAE”), da fixação dos limites de endividamento e da autorização de operações financeiras para os entes subfederados (art. 52), a Constituição Federal de 1988 dispunha que a matéria de ordenamento das finanças públicas se daria por meio de legislação infraconstitucional (art. 163), com intuito de se racionalizar com maior complexidade sobre temas relativos às ordenações orçamentárias<sup>427</sup>. Entre tais matérias, destaca-se a regulamentação, via legislação complementar, sobre a vedação das operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital (art. 167) e também das despesas com pessoal (art. 169), posteriormente regulamentada pela Lei Complementar nº 82 de 27 de março de 1995, conhecida como “Lei Camata”, e também posteriormente pela Lei Complementar nº 96 de 31 de maio de 1999 (“Lei Camata II”) e pelo art. 19 da LRF.

Conforme indicam outros trabalhos sobre o tema, mesmo que não houvesse “interesse político” em promover uma agenda legislativa de ajuste fiscal no âmbito da Constituição Federal<sup>428</sup>, as discussões sobre a constitucionalização da austeridade já constavam no plano de estabilização econômica no governo Collor de Mello, seja por meio das tratativas de resolução da questão do endividamento dos Estados ou Municípios, seja por medidas de

---

<sup>426</sup> RAMOS, Fernando Antonio da Cunha. **Análise comparativa dos Planos Cruzado e Real**. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2004; TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO, Eduardo Costa. **A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico**. Economia e Sociedade. Campinas, v. 21, n. especial, pp. 909-941, Dec. 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-06182012000400009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182012000400009&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 08 de Out. de 2019.

<sup>427</sup> LEITE, Cristiane Kerches da Silva, **O processo de ordenamento fiscal no Brasil na década de 1990 e a Lei de Responsabilidade Fiscal**, Doutorado em Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005, pp. 53-54.

<sup>428</sup> AFONSO, José Roberto, Memória da Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88: as finanças públicas, **Revista do BNDDES**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 11, p. 21-48, 1999.

restrição de crédito aos bancos estaduais e da demanda no combate à hiperinflação (limitando a capacidade de endividamento e financiamento do gasto público)<sup>429</sup>. Nesse sentido, no que se refere às negociações pretéritas ao Plano Real sobre as dívidas dos Estados junto à União, frisa-se a importância dos acordos firmados por meio da Lei nº 7.976 de 27 de dezembro de 1989 e a Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993, denominada Lei do Acordo da Renegociação das Dívidas.

Somente com a institucionalização do contingenciamento do crédito aos Estados no orçamento por meio do PAI, em 1993, com o financiamento das dívidas estaduais via Antecipações de Receitas Orçamentárias (“AROs”) e também com rolagem da dívida e troca de títulos estaduais por federais, começou-se a verificar a necessidade de rediscutir a ocorrência de déficits primários no âmbito da implementação de um ajuste fiscal estrutural dos entes da federação pós Plano Real<sup>430</sup>. Em razão disso, não somente por causa da necessidade de controle rígido de gastos e endividamento dos entes federativos, mas sobretudo por meio da reformulação das funções do orçamento no combate ao déficit fiscal no período pós-Constituição de 1988, inúmeros atos normativos foram publicados ao longo da segunda metade da década de 1990 no âmbito das reformas estruturais na consolidação do plano de estabilização econômica advinda do Plano Real.

Conforme afirma Tavares, aliado ao diagnóstico de déficit potencial em que a alta inflação embutia no orçamento os valores previstos de receitas e despesas com um resultado manejável das contas públicas, no cenário de inflação controlada pós-Real os controles fiscais restritos aos “truques” administração financeira do caixa único do Tesouro não se mostravam mais possíveis, uma vez que o aumento nominal do gasto público (antes corroído pela inflação) passou a apresentar aumentos reais na arrecadação<sup>431</sup>. Desse modo, uma série de medidas de refuncionalização do orçamento se estabeleceram com intuito de consolidar a formação de um regime fiscal traçado pelo Plano Real no isolamento da condução da política

---

<sup>429</sup> Para maiores informações sobre o período de gestão e negociação das dívidas dos estados junto a União ao longo das décadas de 1980 e 1990, vide: LOPREATO, Francisco Luiz C., **O colapso das finanças públicas estaduais e a crise da federação**, São Paulo: Editora UNESP, 2002.

<sup>430</sup> Idem.

<sup>431</sup> TAVARES, Martus, Vinte anos de política fiscal no Brasil: dos fundamentos do novo regime à Lei de Responsabilidade Fiscal, **Revista de Economia & Relações Internacionais**, v. 4, n. 7, 2005, pp. 88-90.

monetária em face “da dominância fiscal e de interferências políticas” então observadas, estabelecendo assim um “novo consenso macroeconômico”, segundo Arantes e Lopreato<sup>432</sup>.

A partir desse contexto, sem entrar em detalhes a respeito das análises sobre os indicadores econômicos da época<sup>433</sup> que fogem ao objetivo deste trabalho, destaca-se a estratégia gradualista de ajuste fiscal, até 1997, por meio da combinação entre juros altos e valorização do câmbio para estabilizar a relação dívida/PIB. Estavam elencados dentre os atos normativos não só propriamente os mecanismos de controle de gastos, mas também de controle e renegociação das dívidas e títulos estaduais e de programas específicos de reforma fiscal dos Estados, entre os quais nota-se: i) a criação, em 1996, do Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (“PROES”) por meio da Medida Provisória nº 1.514 de 7 de agosto de 1996 para estruturar os mecanismos de redução do setor público estadual na atividade financeira bancária e o começo da privatização dos bancos e instituições financeiras estaduais em resposta às pressões políticas dos governadores; ii) a Medida Provisória nº 1.560 de 19 de dezembro de 1996, que abre possibilidade da União de renegociar todos os tipos de dívidas estaduais caso a caso no âmbito do PROES; iii) a Lei nº 9.496 de 11 de setembro de 1997, também denominada de “Programa de Apoio à Reestruturação Fiscal e Financeira”, que estabelece metas e condições para cada Estado na terceira rodada de negociações das dívidas com a União e com a Secretaria do Tesouro Nacional; e iv) a Resolução do Senado Federal nº 78/1998, que proíbe operações de AROs e emissão em novos títulos dos Estados junto a dívida com a União<sup>434</sup>.

Já em 1995, cita-se como exemplo desses demais atos normativos que compõem o programa de corte de gastos do Plano Real o Voto nº 162, de 5 de dezembro de 1995, que instituiu o Programa de Ajuste Fiscal e Reestruturação Financeira dos Estados (conhecido como “FMI do Malan”), estabelecendo novas regras de endividamento estadual associadas à reforma do setor público e sucessivos ajustes patrimoniais para negociação da dívida

---

<sup>432</sup> ARANTES, Flávio; CAZEIRO LOPREATO, Francisco Luiz, O novo consenso em macroeconomia no Brasil: a política fiscal do Plano Real ao segundo governo Lula, **Revista de Economia Contemporânea**, v. 21, n. 3, 2018.

<sup>433</sup> Para maiores informações sobre o impacto econômico do Plano Real, vide: FILGUEIRAS, Luiz, **História do Plano Real**, op. cit., pp. 149-184.

<sup>434</sup> Para maiores detalhes sobre a negociação da dívida dos Estados no âmbito do ajuste fiscal implementado pelo Plano Real, vide LOUREIRO, Maria Rita, O Senado no Brasil recente: política e ajuste fiscal, **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 53–61, 2001 e também GOBETTI, Sérgio Wulff, Ajuste fiscal nos estados: uma análise do período 1998-2006, **Revista de Economia Contemporânea**, v. 14, n. 1, p. 113–140, 2010.

mobiliária; e também a Resolução do Senado Federal nº 69, de 14 de dezembro de 1995, que estabelece limitações de operações de crédito entre os estados. Além disso, e de maneira extremamente esquemática, é possível elencar dentro da perspectiva de implementação do ajuste fiscal do Plano Real: i) a Lei Camata, que limitava o gasto com pessoal acima de 65% (sessenta e cinco por cento) das receitas correntes; ii) o Projeto de Emenda Constitucional nº 173 (aprovada somente com a Emenda Constitucional nº 19 de 4 de junho de 1998), que dispunha sobre a Reforma Administrativa para a eliminação de privilégios dos servidores públicos e aproximação dos sistemas de financiamento das previdências pública e privada<sup>435</sup>; iii) o já citado “Fundo de Estabilização Fiscal” aprovado pela Emenda Constitucional nº 10 de 4 de março de 1996, que desvinculou 20% (vinte por cento) do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União até 1999 com a prorrogação da Emenda Constitucional nº 17 de 22 de outubro de 1997; iv) a aprovação da Lei nº 87 de 13 de setembro de 1996, também denominada “Lei Kandir”, que estabeleceu uma série de isenções fiscais de produtos e serviços destinados à exportação; e v) o início da sistemática de quebra dos monopólios estatais, abertura ao capital estrangeiro para investimentos em serviços públicos e a série de privatizações de mais de 100 (cem) empresas estatais no bojo do PND (um dos maiores programas de privatização do mundo até então) para produzir superávit primário e produzir impacto no resgate da dívida<sup>436</sup>.

No entanto, em meio às negociações da aprovação da Emenda Constitucional nº 16/1997, que permitia a reeleição para cargos do Executivo, e a denominada “crise dos emergentes” (Rússia e “tigres asiáticos”), o governo Cardoso viu-se em torno de um novo ciclo de iliquidez internacional e da queda do financiamento externo do balanço de pagamento, tendo de apelar para uma abrupta elevação da taxa de juros (e facilidades tributárias para atração de capital externo), mas sem conseguir evitar a queda do superávit primário e da explosão da dívida pública. Cabe destacar que as determinantes do capitalismo global configuraram as medidas de austeridade impostas pelo governo Cardoso, mas, do

---

<sup>435</sup> Apesar de não conseguir realizar a tramitação e posterior aprovação desses projetos em razão da resistência parlamentar no contexto histórico nacional da época, cabe destacar que o governo Cardoso também enviou ao Congresso Nacional em 1995 mais outros três projetos de emenda à Constituição: as reformas da ordem econômica (quebra dos monopólios estatais nos serviços de utilidade pública e de exploração de petróleo, e o fim das restrições ao capital estrangeiro nos setores de telecomunicações, energia e transportes), previdenciária (visando a redução do déficit estrutural do sistema de previdência privada) e tributária (para simplificar o sistema tributário, reduzir os custos da administração tributária das empresas, aumentar a eficiência da arrecadação, e desonerar as exportações e os investimentos).

<sup>436</sup> TAVARES, Martus, Vinte anos de política fiscal no Brasil: dos fundamentos do novo regime à Lei de Responsabilidade Fiscal, op. cit., p. 89.

mesmo modo, também impactaram as forças globais que dominavam a acumulação sistêmica de capitais no contexto de risco de insolvência da dívida dos países periféricos<sup>437</sup>.

Nesse contexto, o diagnóstico preponderante dos economistas do governo sobre os primeiros anos do Plano Real foi de ausência de um plano profundo de austeridade que garantisse a eficácia das reformas em busca de maior atratividade de capitais externos e redução da relação dívida/PIB<sup>438</sup>. Ocorre, contudo, que os sucessivos choques de ajuste fiscal ao longo da segunda metade dos anos 1990 se inserem dentro transição do regime de superinflação que caracteriza não só reversão da política econômica de ampliação dos gastos públicos, mas também o corolário das políticas de austeridade neoliberal verificada no Capítulo 1: cortes de gastos em serviços públicos, aumentos de impostos (sobretudo tributação indireta), privatizações em massa, transferências de renda do fundo público para cobertura dos gastos da moeda e também altas taxas de juros. O projeto de austeridade permanente, portanto, era central para o sucesso do Plano Real na opinião de seus criadores<sup>439</sup>. Veja-se o que fala Marques sobre tal processo:

*“Do ponto de vista quantitativo, alguém pode achar que faltou austeridade fiscal nos primeiros quatro anos do Real. Mas o ambiente macroeconômico externo e as repercussões na economia brasileira faziam qualquer esforço fiscal parecer insuficiente. Com efeito, o regime de câmbio fixo administrado por meio de bandas pelo Banco Central, que vigorou desde os primeiros dias da implantação do Plano Real até o início de 1999, com a moeda nacional sobrevalorizada, produziu um importante impacto na dívida pública, quer pelo seu efeito direto sobre a dívida indexada ao dólar, quer pelos efeitos indiretos resultantes das elevadas taxas de juros que tiveram de ser praticadas para manter uma atratividade mínima ao capital estrangeiro e evitar uma redução das reservas cambiais. Isso afetava diretamente a relação dívida/PIB. Primeiro, pelos efeitos diretos e indiretos sobre a dívida; segundo, pela redução do PIB ocasionada pelos níveis das taxas de juros. Essa situação se auto-alimentava e exigia recorrentemente superávit primário maior, num contexto de baixo crescimento do produto. Pode-se concluir que os resultados fiscais não foram suficientes para evitar a elevação da dívida pública, mas não é razoável afirmar que esses resultados eram a simples expressão material da falta de austeridade. A austeridade existiu no limite do possível num contexto de transição do regime de superinflação para a estabilidade de preços.”*<sup>440</sup>

O governo de Cardoso, pressionado pelo início das negociações de pagamento da dívida externa com o FMI em 1998, lança mão de um novo pacote de ajuste fiscal

<sup>437</sup> Vide, nesse contexto, PAULANI, Leda, Acumulação sistêmica, poupança externa e rentismo: observações sobre o caso brasileiro, **Estudos Avançados**, v. 27, n. 77, p. 237–264, 2013.

<sup>438</sup> FRANCO, Gustavo, **A moeda e a lei: uma história monetária brasileira 1933-2013**, op. cit., pp. 637-640.

<sup>439</sup> Nesse sentido, vide: PIERSON, Paul, Coping with permanent austerity: welfare state restructuring in affluent democracies, **Revue française de sociologie**, v. 43, n. 2, p. 369–406, 2002.

<sup>440</sup> TAVARES, Martus, Vinte anos de política fiscal no Brasil: dos fundamentos do novo regime à Lei de Responsabilidade Fiscal, op. cit., p. 90.



denominado “Medidas de Ajuste Fiscal e Competitividade” (apelidado de “Pacote 51”) em novembro de 1997, o que, segundo Filgueiras, teve consequências imediatas positivas dentro do superávit primário. No entanto, verifica-se que tal plano de ajuste fiscal não se sustentou ao longo de 1998, sobretudo em razão da redução conjunta da atividade econômica e do déficit público alinhado com a explosão das dívidas interna e externa<sup>441</sup>.

Com efeito, o ano de 1998 se apresenta em perspectiva chave para a compreensão da consolidação da austeridade no Brasil como um projeto de ajuste fiscal de maior duração no âmbito dos termos da gestão fiscal do Plano Real negociados com o FMI, no final de 1998, que viriam dar razão ao projeto de lei resultante na Lei de Responsabilidade Fiscal. Isso porque, em resposta à crise econômica instalada nos planos nacional e internacional, um novo pacote de reformas de ajuste fiscal foi concebido: aumento da taxa de juros (que chegou ao patamar de 49%) e cortes nos gastos orçamentários equivalentes a 1,5% do PIB e de 0,3% dos gastos das estatais<sup>442</sup>.

No entanto, a ideia de ajuste estrutural das contas públicas que implicasse a alteração das regras jurídicas relativas à reorientação da política fiscal só se deu início, nos termos da habilitação para negociação com o FMI, com i) a publicação da Emenda Constitucional nº 19 de 4 de junho de 1998, referente à Reforma Administrativa, ii) a já citada Lei Camata II, iii) o Decreto nº 2.773, de 8 de setembro de 1998, que previa contingenciamento na casa dos 4 (quatro) bilhões de reais do orçamento de custeio e investimento em 1998 e, por fim, iv) a Medida Provisória nº 1.716 de 8 setembro de 1998, que define a meta de superávit primário para os anos de 1998 e 1999 e determina o prazo para a formulação do Programa de Estabilidade Fiscal (“PEF”)<sup>443</sup>.

Com objetivo de estabilizar o crescimento da dívida pública em relação ao PIB, o PEF promoveu a estratégia de ajuste fiscal ao estabelecer um rápido ajuste de receitas e despesas e fixar metas de superávits crescentes entre os anos de 1999 e 2001. Além de isso, dispunha sobre cortes projetados a 20% (vinte por cento) do orçamento “disponível” da União (como, por exemplo, dentro da rubrica “Outras Despesas Correntes e de Capital”), bem como o aumento das receitas líquidas pelo aumento da alíquota da CPMF, COFINS e do Imposto de

---

<sup>441</sup> FILGUEIRAS, Luiz, **História do Plano Real**, op. cit., pp. 136-139.

<sup>442</sup> Ibidem, p. 139.

<sup>443</sup> ARANTES, Flávio; CAZEIRO LOPREATO, Francisco Luiz, **O Novo Consenso em Macroeconomia no Brasil: a política fiscal do Plano Real ao segundo governo Lula**, op. cit., pp. 14-15.

Renda para Pessoa Jurídica e a criação de contribuições adicionais junto aos planos de aposentadoria do serviço público para uma futura aprovação de uma reforma da previdência social. Segundo Filgueiras, o propósito do PEF era, mais uma vez, produzir superávits primários via cortes de gastos e reduzir o nível de atividade econômica para suprimir o déficit na balança comercial com intuito de demonstrar aos mercados internacionais a capacidade institucional brasileira de liquidez das dívidas internas e externas<sup>444</sup>.

É no contexto de agravamento da crise econômica internacional, então, que o Brasil assina junto ao FMI, em 13 de novembro de 1998, memorando para tomada de crédito de total de 41 (quarenta e um) bilhões de dólares, de modo a se comprometer a desvalorizar gradativamente o Real (simultaneamente com a continuidade de abertura comercial e das privatizações) e também a realizar programa de ajuste fiscal ao longo dos próximos três anos com objetivo de atingir metas de superávit necessárias para pagamento da dívida junto ao fundo. A partir do ano de 1999, portanto, as pressões especulativas contra o Real e a deterioração das condições de pagamento junto ao FMI e à comunidade financeira internacional condicionam o Brasil a abdicar do regime de taxas administradas em janeiro de 1999 e adotar o regime de câmbio flexível, isto é, com taxas determinadas pelo mercado, de modo a impor um custo excessivamente alto da moeda e renunciando qualquer perspectiva de execução de política fiscal e monetária ativa que não dependesse do curso de divisas internacionais<sup>445</sup>. Já pelo lado dos estoques monetários, o regime de metas de inflação previstas pelo PEF instituía a sua consolidação anual pelo Conselho Monetário Nacional e o controle da taxa básica de juros pelo Banco Central a partir da determinação de metas de inflação previamente definidas pelo CMN<sup>446</sup>.

Assim, em complementação ao cenário cambial e monetário, o regime de política econômica do Plano Real é redefinido a partir do Decreto nº 3.088, de 21 de junho de 1999, que estabelece o comprometimento orçamentário junto às metas de superávit primário

---

<sup>444</sup> FILGUEIRAS, Luiz, **História do Plano Real**, op. cit., p. 140.

<sup>445</sup> Nesse contexto, Belluzzo afirma que países de “moeda fraca” não conseguem escapar das situações de instabilidade senão atrelando as respectivas moedas ao curso de uma divisa estrangeira, renunciando a o mesmo tempo a qualquer pretensão de determinar o rumo das políticas fiscal e monetária. A disciplina imposta pelos mercados financeiros, cujos movimentos de antecipação podem destruir a precária estabilidade, acaba inibindo toda e qualquer tentativa de executar políticas ativas, destinadas a promover o crescimento. Vide BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello, O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados globalizados, **Economia e sociedade**, v. 4, n. 1, 1995, p. 19.

<sup>446</sup> ARANTES, Flávio; CAZEIRO LOPREATO, Francisco Luiz, O Novo Consenso em Macroeconomia no Brasil: a política fiscal do Plano Real ao segundo governo Lula, op. cit., pp. 16-17.

compatíveis com a estabilidade da relação dívida/PIB, determinando assim o que foi comumente chamado de “Tripé Macroeconômico”: câmbio flexível, metas de inflação e superávit primário. Desse modo, além de estar submetido ao comportamento de redução da dívida pública que marca o papel passivo da política fiscal na gestão da demanda agregada, o cumprimento das metas de superávit primário refuncionaliza o orçamento em busca de cada mais liquidez do fundo público para pagamento da dívida pública.

### **3.6. O PROJETO DE LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL COMO MARCO DA AUSTERIDADE NO BRASIL E A CONTINUIDADE DAS REFORMAS DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO**

Antes de continuar com a análise das medidas de política fiscal que deram sequência à implementação do Plano Real, vale destacar que a Emenda Constitucional nº 19/1998, que dispunha sobre a Reforma Administrativa, previu em seu art. 30 a regulamentação do art. 163, I da Constituição Federal em um prazo de 120 (cento e vinte) dias<sup>447</sup>. Nesse contexto, e em linha com as políticas de implementação do PEF, passa-se a dar início às discussões sobre a institucionalização da norma de regulamentação do código de finanças públicas, de modo a fazer com que o governo Cardoso enviasse ao Congresso o projeto da Lei de Responsabilidade Fiscal, com o objetivo de estabelecer regras e limites fiscais de recursos públicos.

Embora já tenha sido tratado mais exaustivamente em outras pesquisas de maior fôlego<sup>448</sup>, após a publicação da Mensagem Presidencial nº 485 de 1999, o Projeto de Lei Complementar nº 18, de 15 de abril de 1999, que trata sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, é enviado pelo Executivo ao Congresso e é posteriormente sancionado em 5 de maio de 2000, tratando não só da reformulação do processo orçamentário, mas também promovendo uma institucionalização do ajuste fiscal estrutural. Vale ressaltar, nos termos do PEF, que a LRF teria como objetivo facilitar “a atração de fluxos de capitais internacionais” e garantir “a

---

<sup>447</sup> “Art. 163. Lei complementar disporá sobre: I - finanças públicas [...]”;

<sup>448</sup> Vide LEITE, Cristiane Kerches da Silva, **O processo de ordenamento fiscal no Brasil na década de 1990 e a Lei de Responsabilidade Fiscal**, Doutorado em Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005; e PROL, Flávio Marques, **Direito e macroeconomia: regimes jurídicos da política fiscal**, Doutorado em Filosofia do Direito e Teoria Geral do Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

centralidade da política monetária em relação à política fiscal na determinação da gestão macroeconômica da sociedade”<sup>449</sup>.

Sem entrar em maiores detalhes sobre análise de cada item da LRF no que se refere às reformulações do processo orçamentário <sup>450</sup>, cabe destacar que a LRF passou a exigir que cada ente subfederado fixasse anualmente, na respectiva LDO (no Anexo de Metas Fiscais), metas para receita, despesa e resultados, primário e nominal, bem como dívida, bruta e líquida e patrimônio (art. 9º). Mesmo não tendo estabelecido a fixação prévia de superávit primário, este passou a ser obrigatório no contexto em que a dívida ultrapasse limite máximo, bem como prevê que a realização da meta seja assegurada por cortes automáticos de gastos sempre que a arrecadação efetiva fique aquém da prevista (art. 4º). Em relação ao registro, controle e limitação do endividamento público, vedou que a União assumira dívidas de outros entes federativos e regulamentou a chamada “regra de ouro” do art. 167, III da Constituição Federal de 1988 ao dispor sobre a vedação da execução orçamentária das operações de crédito que excedam o montante de despesas de capital, prevendo, além da prioridade de pagamento do serviço da dívida pública em peça separada do orçamento (art. 5º), até mesmo a criminalização de governantes em caso de descumprimento de suas regras.

Por isso, ao propor a revisão geral do processo orçamentário, sobretudo por meio da definição das metas fiscais na LDO, a LRF tratou de alterar funcionalmente aspectos importantes já verificados na Lei nº 4.320/1964 ao estabelecer que algumas despesas não fossem limitadas por medidas de contingenciamento (art. 15 e ss). Por mais que, conforme afirmam Afonso e Barroso, a LRF não tenha reformado estruturalmente a Lei nº 4.320/1964 e os artigos que tratam sobre o processo orçamentário na Constituição de 1988 (arts. 165 a 169)<sup>451</sup>, ela dispõe sobre uma mudança funcional que conferiu ao orçamento o objetivo de aferir permanentemente taxas de liquidez para atração de capital externo, de modo a alterar

---

<sup>449</sup> PROL, Flávio Marques, **Direito e macroeconomia: regimes jurídicos da política fiscal**, op. cit., p. 270.

<sup>450</sup> Para maiores detalhes sobre as alterações da LRF sobre o processo orçamentário, vide AFONSO, José Roberto, **Responsabilidade Fiscal no Brasil: Uma Memória da Lei**, Rio de Janeiro: FGV Projetos, 2010; PASSEROTTI, Denis Camargo, **O orçamento como instrumento de intervenção no domínio econômico**, Mestrado em Direito Econômico e Financeiro, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016; e SILVEIRA, Francisco Secaf Alves, **O estado econômico de emergência e as transformações do direito financeiro brasileiro**, Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

<sup>451</sup> AFONSO, José Roberto, Novos passos na construção do arcabouço institucional fiscal no Brasil: a Premência da Reforma da Lei 4.320/64, **Revista Controle e Administração**, v. 2, n. 2, p. 153–170, 2006.

todo o sentido constitucional de primazia do fundo público em financiar os direitos e serviços sociais em detrimento dos gastos com a moeda e com a dívida pública<sup>452</sup>.

E isso se verifica por meio da manutenção da política econômica do Plano Real e da LRF mesmo na sequência dos governos Lula em diante. Conforme identificam Arantes e Lopreato (faltou NR), ainda que as reformas no processo orçamentário da LRF tenham realizado a reorganização fiscal e da gestão das finanças públicas pós-1988, não foi possível eliminar o déficit público na entrada de 2003. Com isso, a retomada do controle da situação inflacionária e da estabilidade cambial após sucessivos ataques ao Real só foi possível com a utilização dos mecanismos avaliados no Capítulo I como característicos da “contração fiscal expansionista”: redução maciça de investimento da União, redução do aumento real do salário mínimo, aumento das metas de superávit primário até 2006 (no patamar de 4,25% do PIB) e também de aumento explosivo das taxas de juros, com intuito de “afastar a preocupação do mercado com a possibilidade de aumento explosivo da dívida pública”<sup>453</sup>. Desse modo, o diagnóstico do primeiro governo Lula de continuidade da implementação de reformas estruturais e do avanço de medidas de austeridade passava pela cada vez maior necessidade de geração de superávits primários para eliminação dos déficits nominais para redução da dívida/PIB e das taxas de juros, o que, de certo modo, estavam presentes desde a criação do PAI em 1993<sup>454</sup>.

Como exemplo desse modelo de manutenção de austeridade permanente por meio da refuncionalização do orçamento após a aprovação da LRF, nota-se as sucessivas aprovações das chamadas Desvinculações das Receitas da União (“DRU”), uma vez que, desde março de 2000, por meio da Emenda Constitucional nº 27/2000, foi acrescentado o art. 76 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (“ADCT”) a desvinculação de “vinte por cento da arrecadação de impostos e contribuições sociais na União, já instituídos ou que vierem a ser

---

<sup>452</sup> BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando, A Constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição financeira e a agonia da Constituição econômica, op. cit., pp. 69-70.

<sup>453</sup> ARANTES, Flávio; CAZEIRO LOPREATO, Francisco Luiz, O novo consenso em macroeconomia no Brasil: a política fiscal do Plano Real ao segundo governo Lula, op. cit., p. 19. Em relação a essa série de medidas que foram estabelecidas pelo primeiro governo Lula em continuidade ao ajuste fiscal do Plano Real, a economista Leda Paulani classificou como “servidão financeira”, tendo o Brasil se “entregado” à lógica do estado de emergência econômico. Vide: PAULANI, Leda, **Brasil Delivery – Servidão financeira e estado de emergência econômico**, São Paulo: Boitempo, 2008.

<sup>454</sup> BARBOSA, Nelson; SOUZA, José Antonio Pereira, A inflexão do Governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda, in: SADER, Emir; GARCIA, Marco Aurélio (Orgs.), **Brasil: Entre o passado e o futuro**, São Paulo: Boitempo, 2010.

criados no referido período, seus adicionais e respectivos acréscimos legais”: a Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, que promoveu uma reforma tributária, manteve o nome da DRU e ampliou seu alcance, para incluir, ao lado das contribuições sociais, a Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico, bem como as Emendas Constitucionais nº 56, de 20 de dezembro de 2007, nº 68, de 21 de dezembro de 2011, e nº 93, de 8 de setembro de 2016, que alteram o art. 76 da ADCT prorrogando a DRU até 2011, 2015 e 2023, respectivamente<sup>455</sup>.

Por mais que se ressalte certa inflexão de caráter desenvolvimentista no segundo governo Lula ao se adotar um modelo de aposta no crescimento via aumento do investimento público e da participação do Estado no planejamento de longo prazo e valorização de nas transferências de renda e aumento real do salário mínimo, dentre os quais se ressalta o Programa Bolsa Família (“PBF”), o Benefício de Prestação Continuada (“BPC”), o Plano de Sustentação do Investimento (“PSI”), as ações dos bancos públicos em investimento em infraestrutura (Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e BNDES)<sup>456</sup>, o Programa de Aceleração do Crescimento (“PAC”), do Fundo de Financiamento ao Estudante de Nível Superior (“FIES”), o Programa Universidade Para Todos (“PROUNI”), o Programa de Cisternas, o Luz para Todos e o Minha Casa Minha Vida, é válido reparar que ainda permaneceu o cânone macroeconômico do Plano Real ao longo da segunda metade dos anos 2000. À luz da “Carta ao Povo Brasileiro” de 2002 (ou, como afirma André Singer, o “Espírito do Anhembi”), preservou-se os “humores do capital financeiro globalizado” na intenção de “preservar o superávit primário o quanto for necessário, de maneira a não permitir que ocorra um aumento da dívida interna em relação ao PIB, o que poderia destruir a confiança na capacidade de o governo cumprir os seus compromissos”<sup>457</sup>. Nessa linha, os governos Lula e Dilma comprometeram-se com a “responsabilidade fiscal”, com a “estabilidade das contas públicas” e com “sólidos fundamentos macroeconômicos” com o claro objetivo de não “romper contratos nem revogar regras estabelecidas” para que assim

---

<sup>455</sup> Vale ressaltar que na exposição de motivos da Proposta de Emenda Constituição nº 87/2015, que vem dar origem à Emenda Constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016, que prorroga a DRU em 8 (oito) anos até 2023, é explicitado a necessidade de “racionalização da gestão orçamentária, dado o “elevado volume de despesas obrigatórias” e a “vinculação expressiva das receitas orçamentárias a finalidades específicas”, para assim “estabelecer prioridades [...] e também prover e alocar recursos para tomá-las exequíveis” (sic).

<sup>456</sup> Para maiores informações sobre a relação da trajetória de investimentos em infraestrutura e a política fiscal brasileira, ver: ORAIR, Rodrigo Octávio, Investimento público no Brasil: trajetória e relações com o regime fiscal, **Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília**, v. 2215, 2016.

<sup>457</sup> COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, **Programa de Governo 2002**, Brasília: Diretório Nacional do PT, 2002, pp. 8, 17 e 18.

"governos, empresários e trabalhadores [...] [levassem] adiante uma grande mobilização nacional"<sup>458</sup>.

Nesse sentido, mesmo que tenha se mostrado fundamental para a independência do Brasil em relação à melhoria das contas públicas e à redução da vulnerabilidade externa com o pagamento definitivo dos sucessivos empréstimos e financiamentos junto a organismos financeiros internacionais (inclusive da dívida junto ao FMI) acumulados desde os anos 1980, ainda se mostrou a permanência e o aprofundamento das medidas de austeridade praticadas ao longo dos anos 1990<sup>459</sup>. Isso pode ser observado por meio das ações de manutenção do arcabouço institucional que se utiliza do orçamento para se atingir as metas de estabilização da relação dívida/PIB e da dinâmica de geração dos superávits primários para tração de capital externo dispostas no chamado Tripé Macroeconômico<sup>460</sup>.

Assim, foi se operando o aprofundamento ao longo dos anos 2000 e 2010 do arcabouço institucional das finanças públicas brasileiras a serviço da plataforma internacional de valorização financeira, em particular representada pela maior garantia dos credores do Estado por meio da desregulamentação dos fluxos internacionais de capital, nas concessões tributárias, na manutenção de altas taxas de juros e também nas alterações no regime de gestão da dívida públicas, sobretudo no cenário após a crise de 2008<sup>461</sup>. Como exemplo dessa continuidade do processo institucional de aprofundamento da refuncionalização do orçamento na “blindagem” do pagamento do serviço dívida pública, e em razão do poder de execução orçamentária estar concentrado na mão do Executivo<sup>462</sup>, outras medidas de autorização de abertura de crédito para pagamento da dívida pública em detrimento de outras rubricas orçamentárias foram realizadas, tal como no caso da Medida Provisória nº 450/2008, convertida na Lei nº 11.943/2009, que tornou permanente a possibilidade de o Tesouro utilizar dos recursos orçamentários decorrentes de eventuais excessos de arrecadação e dos superávits financeiros para pagamento da dívida pública federal.

---

<sup>458</sup> Para mais informações, vide: SINGER, André, A segunda alma do partido dos trabalhadores, **Novos Estudos - CEBRAP**, n. 88, p. 89–111, 2010.

<sup>459</sup> BARBOSA, Nelson; SOUZA, José Antonio Pereira, A inflexão do Governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda, op. cit.

<sup>460</sup> PAULANI, Leda, A Experiência Brasileira entre 2003-2014: neodesenvolvimentismo?, **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 12, n. 20, p. 135–155, 2017.

<sup>461</sup> Idem, pp. 143-146.

<sup>462</sup> Nesse sentido, ver SILVEIRA, Francisco Secaf Alves, **O estado econômico de emergência e as transformações do direito financeiro brasileiro**, op. cit., pp. 78-120.

### 3.7. A CONTINUIDADE INSTITUCIONAL DO REAL E A EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 95/2016

Dado o cenário elencado acima, tendo em vista o cenário de crise econômica mundial após a crise de 2008, acabou sendo provocada uma interrupção do crescimento econômico e uma desaceleração dos projetos de desenvolvimento social no primeiro governo Dilma. Somada às crescentes taxas de desindustrialização relacionadas às taxas de câmbio apreciadas, a combinação entre a redução das taxas de juros e desonerações ao setor privado ocasionou uma nova etapa dos cortes de gastos nos investimentos públicos e o aprofundamento do ciclo de endividamento das empresas ao aumentar os custos de rolagem das dívidas, dando lugar, já no segundo mandato de Dilma em 2015, novamente às medidas marcadas pela ortodoxia econômica e austeridade sob a tutela do então Ministro da Fazenda Joaquim Levy<sup>463</sup>.

Com efeito, de maneira extremamente esquemática, já no cenário do golpe parlamentar ocorrido em 2016, abriu-se espaço para agenda de contingenciamento no governo Temer já nas LOAs para os anos de 2017 e 2018, resultando em práticas inéditas de discriminação entre fluxos de pagamentos de despesas obrigatórias e limite de pagamentos para “demais despesas”, postergando indefinidamente o destino de arrecadação em gastos como saúde e educação em detrimento da prática orçamentária centrada no resultado primário<sup>464</sup>. Em resumo, tais práticas resultaram na explosão dos gastos com o custo de financiamento da dívida pública que, apesar de terem apresentado queda entre 2003 a 2012, sofreram um aumento significativo entre 2014 e 2018 com a implementação de uma série de contingenciamentos orçamentários não dispostos por limitações em decretos de execução ou

---

<sup>463</sup> Para mais informações sobre o período de transição entre os dois mandatos de Dilma Rousseff, ver SINGER, André, **O lulismo em crise: o quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)**, São Paulo: Companhia das Letras, 2018. Em relação a uma reflexão sobre como os impactos da financeirização contribuíram para o aprofundamento da crise econômica na transição do primeiro para o segundo governo Dilma, vide: CORRÊA, Mariana Finello; LEMOS, Pedro de Medeiros; FEIJO, Carmem, Financeirização, empresas não financeiras e o ciclo econômico recente da economia brasileira, **Economia e Sociedade**, v. 26, n. spe, p. 1127–1148, 2017.

<sup>464</sup> Vide PINTO, Élica Graziane, **Mínimos minorados na iminência do seu congelamento por 20 anos**, Conjur, disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-abr-25/contas-vista-minimos-minora-dos-iminencia-congelamento-20-anos>>, acesso em: 20 dez. 2019.



por cronogramas de desembolso nas LOAs entre 2013 e 2018, dentre os quais se resalta os gastos sociais e em investimentos públicos<sup>465</sup>.

Ademais, não obstante as posteriores alterações na legislação trabalhista com intuito de redução dos custos do trabalho e retirada de direitos sociais dos trabalhadores observadas por meio da Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017 (permissão de terceirização das atividades-fim) e também da Lei nº 13.467 de 13 de junho de 2017 (denominada “Reforma Trabalhista”), em 15 de dezembro de 2016 é aprovada a Emenda Constitucional nº 95 (“Emenda Constitucional nº 95/2016”), que institui o “Novo Regime Fiscal” e inclui nos artigos 106 a 114 do ADCT o que ficou conhecido como “teto de gastos”. Este Novo Regime Fiscal estabelece um limite máximo para crescimento da despesa, limitando pelos próximos 20 (vinte) anos a partir de 2017 o limite de crescimento da despesa primária de todos os poderes corrigida conforme a inflação (IPCA).

Se para alguns foi considerada a verdadeira “constitucionalização da austeridade”<sup>466</sup>, cabe destacar brevemente que o “teto de gastos” previsto pela Emenda Constitucional nº 95/2016 dispõe sobre sanções ao seu descumprimento (destaca-se até mesmo a proibição de criação de cargos que implique em aumento de despesa), bem como limitações a créditos suplementares, extraorçinários ou especiais (emendas aos art. 107 da ADCT). Apesar dos diversos estudos produzidos que destacam as inconstitucionalidades e os graves impactos da Emenda Constitucional nº 95/2016 sobre o financiamento dos serviços públicos, principalmente no que se refere a educação, saúde e direitos fundamentais<sup>467</sup>, evidencia-se que mesmo prevendo aplicações orçamentárias dos mínimos constitucionais (art. 198 e 212, *caput* da Constituição Federal) aos gastos em educação e saúde, a partir de 2018 os limites constitucionais passaram a ter o mesmo tratamento que as demais receitas não obrigatórias, de

---

<sup>465</sup> PAIVA RAMOS, André; LACERDA, Antonio Corrêa de, A Emenda Constitucional (EC) 95 e o engodo do “teto de gastos”, *in*: **O mito da austeridade**, São Paulo: Contracorrente, 2019, p. 57–64.

<sup>466</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de, **PEC do Novo Regime Fiscal: constitucionalização da austeridade e subcidadania**, JOTA, disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/pec-novo-regime-fiscal-constitucionalizacao-da-austeridade-e-subcidadania-16112016>>, acesso em: 1 nov. 2018.

<sup>467</sup> Dentre tais estudos, resalta-se: ROSSI, Pedro *et al*, Austeridade fiscal e o financiamento da educação no Brasil, **Educação & Sociedade**, v. 40, p. e0223456, 2019; WEILLER, José Alexandre Buso, **Uma análise da importância do Gasto Social e da Saúde Pública no Brasil diante da crise do capitalismo contemporâneo**, Doutorado em Serviços de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019; VIEIRA JUNIOR, Ronaldo Jorge Araujo, As inconstitucionalidades do “Novo Regime Fiscal” instituído pela PEC nº 55, de 2016 (PEC nº 241, de 2016, na Câmara dos Deputados), **Boletim do Legislativo**, v. 53, p. 48p, 2016.

modo a se encontrarem suspensos os orçamentos mínimos constitucionais desses dois setores (saúde e educação) por força da Emenda Constitucional nº 95/2016.

Não tendo, portanto, mais a função de estabelecer a receita corrente líquida e sim limitar ao gasto do ano anterior corrigido pela inflação por outros 20 (vinte) anos, o Novo Regime Fiscal revoga o art. 2º da Emenda Constitucional nº 86/2015, que vincula gastos progressivos mínimos com saúde em percentuais da Receita Corrente Líquida. Desse modo, com objetivo de controlar o endividamento e diminuir os gastos primários a partir de metas fiscais estruturais, a Emenda Constitucional nº 95/2016 utiliza-se do mecanismo de ajuste fiscal pró-cíclico, não só indexando para baixo da inflação algumas despesas como a valorização do salário mínimo (revogando medida adotada desde 2007) e os benefícios previdenciários, bem como também impacta a renegociação com as dívidas entre Estados e Municípios com a União ao estabelecer patamares mínimos de gastos, sufocando ainda mais a capacidade de financiamento do Estado em crises econômicas sistêmicas ou de aumento espontâneo da demanda agregada.

Portanto, ao constitucionalizar a priorização máxima, ao longo dos 20 (vinte) anos subsequentes, o pagamento da dívida, a Emenda Constitucional nº 95/2016 apresenta-se como o mecanismo mais claro de refuncionalização da execução orçamentária, de modo a estabelecer uma nova fase da centralidade dos direitos fundamentais dispostos na Constituição Federal de 1988 na dinâmica orçamentária brasileira.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS – EXISTE A ERA DA AUSTERIDADE?

Se a história “serve à ação”, conforme escreve Marc Bloch<sup>468</sup>, a tarefa intelectual de quem se propõe a avaliar historicamente os fenômenos sociais impõe o rigor de quem assume sua importância, mesmo diante de tantos percalços. Em vista a esse imperativo, a perspectiva de estudar a austeridade no Brasil revela uma gama de eventos que, por vezes, parece mais confundir os entendimentos sobre a implementação de suas medidas. Essa confusão tem como característica tanto a vagueza de suas características (uma articulação entre políticas fiscais que implicam em cortes de gastos públicos em detrimento de serviços ou direitos sociais e/ou aumento de impostos), quanto ao momento em que são implementadas (havendo supostamente uma “era” da austeridade em cada localidade), quanto ao caráter ideológico de seus proponentes (políticas fiscais marcadas ideologicamente pelo neoliberalismo, por exemplo). Por isso, para se analisar a austeridade no Brasil, é necessário expandir o olhar histórico e compreender a pluralidade de tempos que modulam suas implementações.

Conforme pode se observar, as incursões teóricas sobre o fenômeno da austeridade existem há décadas e, ainda assim, mantém sua relevância. Em retrospecto, muitas histórias intelectuais sobre tal tema foram escritas, tratando as experiências históricas de pelos menos os últimos 40 (quarenta) anos. Este trabalho tentou recuperar os debates realizados sobre a austeridade, complementando um panorama teórico e referencial sobre esse objeto. Se as questões sobre os ajustes fiscais voltaram à tona por um breve momento nos anos 1970 a partir da crise de financiamento dos Estados Nacionais no fim do Acordo de Bretton Woods, nos termos da crise fiscal do Estado de James O’Connor em “*The fiscal crisis of the State*”<sup>469</sup>, nos anos 1970 e da “austeridade permanente” de Paul Pierson<sup>470</sup> nos anos 1990, o aprofundamento da crise econômica pós crise de 2008 acabou desaguando em uma nova percepção científica que via na implementação das políticas de austeridade um problema (ou uma solução) central do desenvolvimento do capitalismo.

Nesse sentido, verificou-se que a especificidade da austeridade no neoliberalismo adquiriu novos contornos na literatura a partir da mudança do padrão distributivo defendido

---

<sup>468</sup> BLOCH, Marc, **Apologia da história – ou o ofício de historiador**, Rio de Janeiro: Zahar, 2001, p. 41.

<sup>469</sup> O’CONNOR, James, **The Fiscal Crisis of the State**, op. cit.

<sup>470</sup> PIERSON, Paul. **Coping with permanent austerity**, op. cit.

pelos teóricos denominados neoliberais. Isso porque a crise de financiamento dos Estados Nacionais, conforme aponta Streeck, também se reconfigura de maneira distinta daquela apontada por James O'Connor, de modo que as políticas da austeridade neoliberal – ou “moderna” – se dão além do mero aparato ideológico de livre mercado. Entendeu-se, nos termos deste trabalho e conforme defendido por Laura Bear<sup>471</sup> e Clara Mattei<sup>472</sup>, que a austeridade neoliberal se assume como uma “obrigação explicitamente coletiva” da dívida pública soberana que recai sobre cada cidadão e cada recurso público, mesmo que tal obrigação seja originária do agente político, em razão da defesa, por uma “autoridade epistêmica” sobre a matéria econômica, do pagamento de empréstimos dos credores ao poder soberano estatal.

Por isso, mostrou-se fundamentou analisar trabalhos como os de Kaplan e Major para avaliar sobre como a austeridade trata de uma questão da dominância do capital mundializado sobre as finanças públicas, mas também de que contempla um horizonte normativo, entendido de maneira diferenciada por atores, organizações e instituições distintas no tempo e no espaço, que retrata essencialmente uma relação de poder<sup>473</sup>. Por isso, procurou-se ter em mente que ao adotar a austeridade no Brasil como objeto de análise do presente trabalho, fez-se necessário tratar de como as ideias sobre a austeridade se relacionam com o mundo material, de modo a se relacionar a implementação das medidas de austeridade com a posição econômica sustentada pelo Brasil na análise de sua especificidade em cada época.

E, nesse sentido, trabalhos como os de Schui e Blyth iluminam alguns aspectos a respeito da virada intelectual e política que culminou no que denominamos acima como a “austeridade neoliberal”: representou a emergência de uma constelação de teorias e sentimentos que, bem ou mal, conseguiu dar respostas concretas e politicamente palatáveis para um mal-estar amplamente reconhecido, mas muitas vezes de difícil compreensão pela linguagem supostamente técnica-acadêmica que esconde os interesses públicos e privados por detrás das estratégias de implementação de tais políticas de austeridade. No entanto, por mais

---

<sup>471</sup> BEAR, Laura, *Navigating austerity: currents of debt along a south asian river*, op. cit., p. 8.

<sup>472</sup> MATTEI, Clara E., *The Guardians of Capitalism: International Consensus and the Technocratic Implementation of Austerity*, op. cit., p. 92.

<sup>473</sup> KAPLAN, Stephen K, *Globalization and Austerity Politics in Latin America*, op. cit.; MAJOR, Aaron, *Architects of austerity: International Finance and the Politics of Growth*, op. cit.

que determinados custos e consequências dessas respostas às crises da implementação da austeridade adquiriram maior evidência com o tempo (como se vê pela nostalgia pelo “Estado Desenvolvimentista”), isso não apaga o fato de que as principais alternativas em boa medida ainda estão em grandes dificuldades teóricas e políticas<sup>474</sup>.

Conforme observado pela análise da literatura sobre o tema, seja no Brasil como internacionalmente, conforme visto, a última década caminhou rumo a certo ecletismo teórico e metodológico sobre o objeto da austeridade, de modo a focar em sua maioria a relação entre as políticas de austeridade e os cortes de gastos públicos em áreas como saúde, educação e outros serviços públicos. A despeito disso, a guinada crítica da produção acadêmica pós 2008 permanece como referência básica para muitas discussões atuais. Um dos seus efeitos imediatos, nesse contexto, foi não só colocar temporariamente a austeridade em um contexto mais amplo, escapando das análises meramente econômicas sobre suas relações com a dívida pública e sua consequente restrição fiscal para pagamento de juros da rolagem da dívida, mas também dar atenção especial para a ação alocativa dos recursos financeiros do Estado nos termos de Musgrave em cada setor da economia. Por isso, a reaparição do assunto no centro do debate intelectual exigiu esforços para reafirmar sua relevância, seja em termos normativos como também em termos consequencialistas.

Nesses termos, condenar ou lamentar essas políticas de austeridade, ou mostrar quão erradas ou ineficazes elas foram, ou mesmo oferecer alternativas viáveis, mostra-se, com certeza, como parte de sua crítica, mas observa-se que essas posições implicam que as políticas de austeridade são produtos reversíveis da política. As políticas de austeridade, portanto, mostram-se como produtos da luta de classes, embora seja um conflito legislativo travado em grande parte por meio de legislaturas democráticas liberais e, portanto, distorcidas como medidas democráticas<sup>475</sup>. Isso porque, antes da crise de 2008, havia quase três décadas de políticas neoliberais que refaziam sistematicamente todos os aspectos do Estado de Bem Estar Social (ou keynesiano) – os quais, de certo modo, representavam os direitos compensatórios que beneficiavam a classe trabalhadora e que venceram amplamente a luta de classes no momento em que eram financeiramente possíveis e necessários para evitar conflitos significativos de classe.

---

<sup>474</sup> FERREIRA, António Casimiro, A sociedade de austeridade: Poder, medo e direito do trabalho de exceção, **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 95, p. 119–136, 2011;

<sup>475</sup> RADICE, Hugo, Cutting government deficits: Economic science or class war?, **Capital & Class**, v. 35, n. 1, p. 125–137, 2011;

No Brasil, conforme foi visto por meio da análise das funções do orçamento, não foi possível identificar esses aspectos tão claros do Estado de Bem Estar Social europeu, mas sim uma série de políticas que, de certo modo, implementaram o corolário da austeridade em uma maior duração. Parece que austeridade neoliberal na periferia do capitalismo, nos termos do que foi identificado pela literatura sobre austeridade no Capítulo I, assume feições outras daquelas desempenhadas nos países centrais, isto é, não ocorre a redução do Estado de Bem Estar Social no âmbito de alguns setores da economia, mas sim o rebaixamento geral e ainda mais violento do fundo público para custeio de direitos e serviços públicos já subfinanciados historicamente, como foi verificado na análise histórica de diversas crises do capital, em comparação com o centro do sistema financeiro internacional.

O que se tratou neste trabalho, portanto, foram as molduras jurídicas que marcaram as distintas implementações dos fundamentos e das medidas de austeridade fiscal no Brasil, que conformam a racionalidade de refuncionalização do orçamento público a partir da década de 1960. No entanto, o que se observou na análise dos estratos de tempo da austeridade no Brasil no Capítulo III é que a austeridade (ou, de modo geral, suas medidas características) subsistiu no Brasil pelo menos desde os anos 1960, ainda nos marcos do PAEG. Esse ponto foi levantado na análise das reformas nas funções do orçamento que, de certo modo, foram operativas para se avaliar a articulação histórica dessa série de mudanças legislativas e econômicas, acelerando as políticas de austeridade posteriores e aumentando o uso da dívida nacional como um meio de transferir a riqueza para alguns setores da sociedade.

Em breve síntese, a análise foi dividida metodologicamente entre 4 (quatro) momentos distintos: i) entre as décadas de 1930 e 1960, de modo a questionar brevemente os antecedentes históricos relativos às reformas das autoridades monetária e fiscal que marcam a estrutura normativa posterior; ii) entre os anos 1960 e 1980, no qual se verificou uma massiva implementação de cortes de gastos públicos e aumentos de impostos e subsídios em busca de cobrir os gastos monetários e de endividamento externo; iii) entre os anos 1980 e começo dos anos 1990, no qual também se verificou aumento dos custos monetários no combate à hiperinflação, aumento das taxas de juros e renegociação com credores externos da dívida pública; e) a partir da criação do Plano Real até a promulgação da Emenda Constitucional nº 95/2016, no qual se abdicou do uso da “moeda forte” e se manteve o padrão recessivo de financiamento externo do Estado e controle austero do endividamento para atração de capitais na sua forma financeirizada.

O que foi possível de verificar, em linha com o que já tinha sido descrito na experiência internacional em outros países<sup>476</sup>, foi que a normatização das políticas de austeridade impôs a constitucionalização de diferentes funções do orçamento em linha sistêmica com o padrão de acumulação de capitalismo financeiro na transição do fim do Acordo de Bretton Woods. Nesse sentido, conforme se observou no Capítulo III, verificou-se que as diferentes funções do orçamento cobriram inclusive períodos anteriores à promulgação da Constituição Federal de 1988 e que, diferentemente do que argumentam outros trabalhos sobre o tema, não prescindiram de uma “onda” global de novas regras fiscais que alterassem o processo para a consolidação das políticas de austeridade, mas que atuaram em estratos de tempo distintos no caso brasileiro na aplicação dessas políticas que, de certo modo, já se encontravam presentes no ordenamento jurídico brasileiro.

Assim, viu-se que, mesmo que as estruturas normativas do orçamento tenham permanecido relativamente intactas, mantendo-se praticamente inalteradas desde pelo menos a década de 1960 como no caso da Lei do Orçamento, as políticas de austeridade em cada uma das fases analisadas passaram a alterar drasticamente suas funções, fazendo com que até mesmo estruturas de repetição duradouras do orçamento adquirissem um caráter singular em suas funções na economia nacional. Conforme apontado por Massonetto<sup>477</sup>, foi somente a partir da análise de estruturas de organização que pretendem ser duradouras, tais como o ordenamento jurídico nacional, que eventos singulares puderam ser estudados: no caso das funções estabilizadoras do orçamento, não se tratou apenas de criar superávits primários e o orçamento equilibrado com objetivo de atender a busca pela liquida dos ativos dos Estados Nacionais (como nos anos 1960 e 1970) ou de combater às taxas de hiperinflação e de pagamento da dívida externa (como nos anos 1980), mas da destruição constante de capital variável em conformidade com as normas de valorização de uma economia financeirizada, conforme destaca por exemplo Lazzarato<sup>478</sup>.

Portanto, o conceito de estratos de tempo adotado neste trabalho se relacionou a uma tentativa de conjugar, por meio de uma abordagem em história global, tempos históricos que

---

<sup>476</sup> ADAMS, Maurice; FABBRINI, Federico; LAROUCHE, Pierre (Orgs.), **The Constitutionalization of European Budgetary Constraints**, Oxford: Hart Publishing, 2014.

<sup>477</sup> MASSONETTO, Luís Fernando. **O Direito Financeiro no capitalismo contemporâneo: a emergência de um novo padrão normativo**, op. cit.

<sup>478</sup> LAZZARATO, Maurizio, **The Making of the Indebted Man: An Essay on the Neoliberal Condition**, New York: Semiotext(e), 2012.

consistem em vários estratos, remetendo-se uns aos outros, mas que não se dependem reciprocamente<sup>479</sup>. Tendo em vista que, assim como aponta Massonetto sobre a obra de Arrighi<sup>480</sup>, estruturas de longa duração dos ciclos sistêmicos de acumulação, tais como as presentes no direito financeiro, são conceituadas, em resumo, como totalidades abertas, a perspectiva de história adotada nesta pesquisa tratou a austeridade como uma estrutura de repetição. A austeridade não deve, desse modo, se esgotar em sua singularidade.

E é dentro desse argumento que, a partir da problemática de pesquisa elencada na Introdução, é possível deduzir que não há uma única “era” da austeridade, isto é, um momento pelo qual a austeridade “se inicia” no Brasil, mas inúmeros “momentos” ou, de outro modo, de várias “austeridades” que se singularizam ao longo do tempo e do espaço.

Isso porque se observou que, ao procurar viabilizar as intenções industrializantes, calcadas no chamado pensamento desenvolvimentista após a Era Vargas (1930-1945), as reformas do orçamento e da autoridade monetária ocorridas ao longo das décadas de 1930 e 1960 demonstraram a construção de um arcabouço legal em torno do controle das despesas e do endividamento públicos. Essa operação foi possível verificar por meio da promulgação da Lei nº 4.320/64, que reforma Código de Contabilidade de 1922, mas também de outros instrumentos jurídicos de alteração da autoridade monetária que também estabeleceram medidas de austeridade no Brasil com base na preferência pela liquidez das economias nacionais periféricas. A nova arquitetura financeira internacional, conforme analisado ao longo do Capítulo I, reorganizou o ordenamento jurídico das finanças públicas como plataforma de reforma do governo militar para fins de refuncionalização do orçamento em razão de uma possível “perda de confiança” na capacidade de pagamento de títulos da dívida pública brasileira que veio dar sequência a partir dos anos 1980.

Nessa década, conforme visto, os princípios do orçamento equilibrado e outras medidas caracterizadas como de austeridade para rebaixar os gastos públicos do Estado e securitizar empréstimos públicos a entes privados, considerando o cenário de descontrole das taxas de juros e aumento da base monetária, foram essenciais para gerar a hiperinflação que marcou os anos 1980. Lançando mão de diversos atos normativos em matéria de política fiscal, monetária e cambial que seriam denominados “planos econômicos”, o cenário

---

<sup>479</sup> KOSELLECK, Reinhart. **Estratos de tempo**, op. cit., p. 19.

<sup>480</sup> MASSONETTO, Luís Fernando. **O Direito Financeiro no capitalismo contemporâneo: a emergência de um novo padrão normativo**, op. cit.



macroeconômico de manutenção dos marcos do PAEG e de contenção dos gastos públicos teve como objetivo a contração da demanda agregada e a redução do déficit fiscal.

Assim, no plano do evento, os planos econômicos procuraram resolver especificamente questões inseridas dentro do contexto econômico de repressão da demanda interna e de hiperinflação em meados dos anos 1980 lançando mão de medidas “heterodoxas” em matéria de política fiscal e monetária, desaparecendo momentaneamente do diagnóstico que dá razão econômica a tais planos a retórica do controle do déficit público e do orçamento equilibrado; já no plano da estrutura, a reforma normativa do processo orçamentário na Constituição buscou estruturar juridicamente os problemas postos na contabilidade pública desde a promulgação da Lei nº 4.320/64 e também do Decreto nº 92.452/1986, que acaba com o saldo da conta-movimento do Banco do Brasil e com o orçamento monetário. Com efeito, a retórica específica da austeridade neoliberal de diminuição do Estado e ajuste fiscal via controle de gastos públicos somente veio a reaparecer, à luz do defendido pelos economistas ortodoxos ao longo dos anos 1960 e 1970, conforme visto no Capítulo I, no início dos anos 1990 com os Planos Collor I e II e, posteriormente, no Plano Real e na LRF.

De tal forma, presenciou-se uma dinâmica distinta de estratos de tempo, na qual, por um lado, verificava-se na criação da Secretaria do Tesouro Nacional e na implementação dos planos econômicos a tentativa de isolar as funções do orçamento no controle do fundo público em detrimento da redução do déficit público e do combate à inflação; e, por outro, o estabelecimento de parâmetros constitucionais de planejamento e racionalização da universalização de cobertura do orçamento no processo de hierarquização do processo orçamentário para financiamento do fundo público.

Na etapa seguinte desta dissertação, analisou-se as múltiplas determinações que, no plano externo, se relacionam com alterações nas condições de liquidez internacional de competição da moeda nacional no contexto de desvalorização do dólar e, no plano interno, da capacidade de financiamento do setor privado e de combate à inflação, marcam os termos da discussão da austeridade na busca do financiamento superavitário do balanço de pagamentos nos anos 1990. Nesse contexto, todas as reformas observadas desde os Planos Collor I e II para, em sequência, aprovar-se o Plano Real encontravam-se alinhadas com a ortodoxia liberal no intuito de promover a confiança no controle do déficit público e a sustentabilidade intertemporal das contas públicas, criando, inclusive, uma nova lógica teórica sobre os planos de estabilização no Brasil.

No entanto, tem-se em conta que as reformas institucionais em matéria de política fiscal examinadas ao longo dos 1990, além de alterar o corolário constitucional de promover o financiamento do fundo público para custeio de gastos sociais, promoveram uma nova etapa de refuncionalização do orçamento em vistas do pagamento da dívida e da atratividade de fluxos de capitais externos a partir da expansão dos fluxos de capitais financeiros internacionais ao induzir o endividamento para custeio dos gastos monetários e cambiais. Com a aprovação e manutenção do corolário da Lei de Responsabilidade Fiscal, foi demonstrado como os efeitos das medidas de austeridade praticadas ao longo dos anos 1990 operaram um aprofundamento ao longo dos anos 2000 e 2010 do arcabouço institucional das finanças públicas brasileiras a serviço da plataforma internacional de valorização financeira, em particular representada por credores e investidores externos, para maior garantia dos credores do Estado na desregulamentação dos fluxos internacionais de capital.

Nesse contexto, apresentou-se um processo de continuidade institucional do Plano Real em diversos estratos de tempo, seja ao longo da manutenção do seu arcabouço jurídico nos anos 2000 e 2010, seja em favor do seu aprofundamento em vistas a constitucionalização da austeridade no Brasil, tendo em vista a aprovação da Lei nº 11.943/2009 e da Emenda Constitucional nº 95/2016 no bojo de inúmeras reformas de cortes de gastos públicos com intuito de privilegiar a primazia dos gastos financeiros do Estado em perspectiva de longa duração. Nesse sentido, cabe destacar a presença de uma série de reformas em matéria de política fiscal que foram colocadas em prática com o propósito de garantir, entre outras coisas, a eficácia do Plano Real em uma perspectiva de consolidar a austeridade juridicamente em longa duração. Por mais que os governos Lula e Dilma tivessem sido eleitos em perspectiva crítica ao processo de institucionalização do Plano Real, ocorreu que a manutenção do arcabouço jurídico-institucional não rompeu com o Real, mas também não o aprofundou de forma determinante, mantendo assim a estratégia anterior de FHC de desenvolvimento dependente e associado.

Assim, e de modo a tentar fugir da análise temporal linear e estanque de processos simultâneos que ocorrem em matéria de política fiscal no Brasil, compreende-se que as pluralidades de tempos históricos das funções do orçamento admitem uma duração mais longa que as das próprias políticas observadas acima. Nessa abordagem proposta, e de forma similar

ao que se refere Wolfgang Streeck sobre o Estado Consolidado<sup>481</sup>, cabe ressaltar que o processo de constitucionalização da austeridade se estendeu em perspectiva de maior duração no Brasil, tendo acompanhado a refuncionalização do orçamento que, em vez de realizar o custeio do fundo público nos termos da Constituição Federal de 1988, objetivou institucionalizar medidas de corte de gastos em privilégio aos gastos da moeda em diversos estratos de tempo.

Dessa forma, de modo complementar ao que argumentam Bercovici e Massonetto, verifica-se que o processo de centralização e unificação orçamentária que se inicia na década de 1970 não se encerra com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000<sup>482</sup>, mas se prolonga por meio de sucessivas reformas em matéria de política fiscal ao longo dos anos 2000 e 2010, de modo a aprofundar o corolário neoliberal e subordinado ao capital externo do Plano Real em contraposição à doutrina e prática constitucionais pós 1988<sup>483</sup>. Como se pode perceber, a construção de novas funções e estruturas de política orçamentária a partir da década de 1990 foi desenvolvida por meio de um conjunto de normas e regulamentos para promover a confiança no controle do déficit público e a sustentabilidade intertemporal das contas públicas, criando, inclusive, uma nova lógica teórica e política sobre os planos de estabilização no Brasil que se caracteriza por novos espaços de revalorização mercantil e de produção financeira<sup>484</sup>, podendo se relacionar, em grande parte, ao que Lazzarato denomina de “governar pela dívida”<sup>485</sup>.

Por fim, o que pode se depreender desse processo, em abertura a outras agendas de pesquisas sobre o tema, é que o Estado, ao lançar mão de políticas de austeridade que subordinam os instrumentos de política fiscal aos desígnios da política monetária determinada

---

<sup>481</sup> Vide, nesse sentido: STREECK, Wolfgang, **Buying time - the delayed crisis of democratic capitalism**, Londres: Verso, 2014; STREECK, Wolfgang, **How will capitalism end?**, Londres: Verso, 2016; e SCHAFER, Armin; STREECK, Wolfgang, **Politics in the Age of Austerity**, Cambridge: Polity, 2013.

<sup>482</sup> BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando, A Constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição financeira e a agonia da Constituição econômica, op. cit., p. 69.

<sup>483</sup> Para o diagnóstico de implementação das políticas econômicas de caráter neoliberal, vide: BURGİN, Angus, **The great persuasion: Reinventing Free Markets since the Depression**, Cambridge: Harvard University Press, 2012.

<sup>484</sup> BRUNO, Miguel; CAFFE, Ricardo, Estado e financeirização no Brasil: interdependências macroeconômicas e limites estruturais ao desenvolvimento, **Economia e Sociedade**, v. 26, n. spe, p. 1025–1062, 2017.

<sup>485</sup> LAZZARATO, Maurizio, **Governing by Debt**, Nova Iorque: Semiotext(e), 2013.

no plano das finanças mundializadas, parece relegar as possibilidades de intervir nas possíveis oscilações econômicas do futuro. Desse modo, ao abrir mão do controle das políticas financeira e fiscal na implementação da constitucionalização da austeridade e, portanto, impedir-se de alterar os percalços do futuro, parece que o Estado brasileiro abre mão da sua própria soberania e, de certo modo, também sua própria estatalidade, como afirma Koselleck<sup>486</sup>.

Nesse sentido, destaca-se que as políticas de austeridade no Brasil não só em razão da publicação da Emenda Constitucional nº 95/2016, mas também a partir das mais diversas medidas anteriormente observadas, se organizaram juridicamente no intuito de estabelecer, ao longo de uma longa duração, uma nova desigualdade de renda ao privilegiar a primazia dos gastos financeiros do Estado. Assim, tendo em vista a sistemática de corte de gastos e de redução das obrigações sociais e na redução do financiamento dos serviços públicos e direito sociais, a abertura via privatização e a liberalização dos mercados para espaços de acumulação privados antes ocupados pelo Estado se mostra em perspectiva de convergência, ligando tempos históricos distintos na consecução das políticas de caráter neoliberal no Brasil desde pelo menos os anos 1970.

E parece que esse processo ainda não acabou.

Em outra abertura para novas agendas pesquisas sobre o tema, o cenário de crise do capital que gerou o “ultraliberalismo”<sup>487</sup> do governo Bolsonaro tem demonstrado o que muitos autores tem afirmado sobre um novo “normal” das políticas de austeridade no aprofundamento do corolário do Consenso de Washington (que marca o Plano Real) no final da década de 2010 ao redor do mundo<sup>488</sup>. Exemplos como o maior corte de gastos da história recente do Brasil<sup>489</sup>, desenhado a partir do Plano Mais Brasil em lógica muito similar ao Plano

---

<sup>486</sup> KOSELLECK, Reinhart, **Futuro passado – contribuição à semântica dos tempos históricos**, op. cit., p. 31-33.

<sup>487</sup> PAULANI, Leda. Bolsonaro, o ultraliberalismo e a crise do capital. **Margem Esquerda**, v. 32, n. 1, 2019.

<sup>488</sup> ORTIZ, Isabel; CUMMINS, Matthew, Austerity: The New Normal a Renewed Washington Consensus 2010-24, **Initiative for Policy Dialogue (IPD); International Confederation of Trade Unions (ITUC); Public Services International (PSI); European Network on Debt and Development (EURODAD); The Bretton Woods Project (BWP)**, n. Working Paper October 2019, p. 1-78.

<sup>489</sup> FERNANDES, Adriana. **Plano de reformas de Guedes busca mudar lógica de gastos públicos**. O Estado de São Paulo. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral/plano-de-reformas-de-guedes-busca-mudar-logica-de-gastos-publicos.70003077876>>. Acesso em: 6 jan. 2020.

Real<sup>490</sup>, bem como uma nova proposta de “Reforma Administrativa”<sup>491</sup> e os pronunciamentos a respeito da privatização e desvinculação “de tudo” do orçamento<sup>492</sup> parecem aprofundar violentamente a agenda de austeridade no Brasil, parecendo, inclusive, completar a agenda de reformas deixadas pelo Plano Real.

De maneira análoga ao ocorrido após as crises do capital da década de 1990, o Brasil parece estar, então, em um novo período de reformas de austeridade marcadas por estratos de tempo que articulam não só a volta da perspectiva ideológica e política verificada nos marcos do PAEG como também o aprofundamento neoliberal das políticas macroeconômicas implementadas parcialmente no Plano Real. Isso porque o Brasil tem realizado todas as reformas caracterizadas pelo Consenso de Washington como “necessárias” para a retomada da confiança dos agentes financeiros internacionais na tomada de investimentos em países periféricos, entre os quais se pode citar a Reforma da Previdência, as sucessivas “reformas trabalhistas”, a desvinculação orçamentária permanente, a não-correção do salário mínimo a partir da inflação e os planos de privatização em massa.

Nesse caso, é possível argumentar pelo fim do período de avanços nos serviços públicos e direitos sociais positivados pela Constituição Federal de 1988 e institucionalização definitiva do corolário do Plano Real que não havia sido feito nas décadas de 1990 e 2000, de tal forma que reconfiguraria completamente o panorama da constitucionalização das medidas de austeridade tão citadas na literatura acadêmica sobre o tema. Mantendo-se o acompanhamento da agenda de reformas da austeridade no governo Bolsonaro, certamente continuará sendo importante verificar esse tema repleto de reflexões sobre aspectos constitucionais e orçamentários (e, portanto, jurídicos) para quem se preocupa com a superação da situação periférica do Brasil, com baixo grau de financiamento do fundo público e aumento constante das desigualdades sociais, temas cada vez mais caros ao Direito Econômico.

---

<sup>490</sup> AGÊNCIA SENADO. **Plano Mais Brasil deve ser aprovado pelo Senado até abril, diz líder do governo**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2020/01/plano-mais-brasil-deve-ser-aprovado-pelo-senado-ate-abril-diz-lider-do-governo>>. Acesso em: 4 jan. 2020.

<sup>491</sup> PEDUZZI, Pedro. **Bolsonaro: reforma administrativa vai contemplar “números e pessoas”**. EBC - Agência Brasil. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-01/bolsonaro-reforma-administrativa-vai-contemplar-numeros-e-pessoas>>. Acesso em: 7 jan. 2020.

<sup>492</sup> CONGRESSO EM FOCO. **Guedes propõe privatizar tudo e desvincular todas as despesas**. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/economia/guedes-propoe-privatizar-tudo-e-desvincular-todas-as-despesas/>>. Acesso em: 2 jan. 2020.

## REFERÊNCIAS

ABDELAL, RAWI; BLYTH, MARK; PARSONS, CRAIG (Orgs.). **Constructing the International Economy**. 1. ed. [s.l.]: Cornell University Press, 2010. Disponível em: <[www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctt7v789](http://www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctt7v789)>.

ADAMS, Maurice; FABBRINI, Federico; LAROUCHE, Pierre (Orgs.). **The Constitutionalization of European Budgetary Constraints**. Oxford: Hart Publishing, 2014. (Modern Studies in European Law).

ADDE, Tiago Villac; IUDÍCIBUS, Sérgio de; RICARDINO FILHO, Álvaro Augusto; *et al.* The Double-entry Bookkeeping Committee of 1914 and the Brazilian Public Accounting System. **Revista Contabilidade & Finanças**, v. 25, n. spe, p. 321–333, 2014.

AFONSO, José Roberto. História da elaboração da Lei 4.320. *In*: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet (Orgs.). **Grandes Eventos do IDP: Fórum 50 anos da Lei Geral dos Orçamentos lei nº 4.320**. Brasília: IDP, 2017.

AFONSO, José Roberto. Memória da Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88: as finanças públicas. **Revista do BNDES**, v. 6, n. 11, p. 21–48, 1999.

AFONSO, José Roberto. Novos passos na construção do arcabouço institucional fiscal no Brasil: a Premência da Reforma da Lei 4.320/64. **Revista Controle e Administração**, v. 2, n. 2, p. 153–170, 2006.

AFONSO, José Roberto. ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL: HISTÓRIA E PREMÊNCIA DE REFORMA -- PUBLIC BUDGET IN BRAZIL: HISTORY AND URGENT REFORM. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJLL]**, v. 17, n. 1, p. 9–28, 2016.

AFONSO, José Roberto. **Responsabilidade Fiscal no Brasil: Uma Memória da Lei**. Rio de Janeiro: FGV Projetos, 2010.

ALESINA, Alberto; ARDAGNA, Silvia. **Large Changes in Fiscal Policy: Taxes Versus Spending**. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2009. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w15438.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2019.

ALESINA, Alberto; ARDAGNA, Silvia. **The design of fiscal adjustments**. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2012. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w18423.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2019.

ALESINA, Alberto; ARDAGNA, Silvia; GALÍ, Jordi. Tales of Fiscal Adjustment. **Economic Policy**, v. 13, n. 27, p. 489–545, 1998.

ALESINA, Alberto; BARBIERO, Omar; FAVERO, Carlo; *et al.* **Austerity in 2009-2013**. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2015. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w20827.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2019.

ALESINA, Alberto; FAVERO, Carlo; GIAVAZZI, Francesco. **Austerity: when it works and when it doesn't**. Princeton: Princeton University Press, 2019.

ALESINA, Alberto; FAVERO, Carlo; GIAVAZZI, Francesco. **What do we know about the effects of Austerity?** Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2018. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w24246.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2019.

ALESINA, Alberto; FAVERO, Carlos; GIAVAZZI, Francesco. **Austerity - when it works and when it doesn't**. Princeton: Princeton University Press, 2019.

ALESINA, Alberto; PEROTTI, Roberto. **Fiscal Expansions and Fiscal Adjustments in OECD Countries**. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 1995. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w5214.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2019.

ALLEN, Kim; MENDICK, Heather; HARVEY, Laura; *et al.* Welfare Queens, Thrifty Housewives, and Do-It-All Mums. **Feminist Media Studies**, 2015.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. O BRASIL E O FMI DESDE BRETTON WOODS: 70 ANOS DE HISTÓRIA. **Revista Direito GV**, v. 10, n. 2, p. 469–496, 2014.

ANASTASIOU, Foteini; ANTONOPOULOU, Maria; TSILIGIANNI, Ioanna; *et al.* Long term impact of the economic crisis on health care in the Greek setting: The Pandora box? **Health Policy**, v. 120, n. 7, p. 860, 2016.

ANDERSON, Barry; MINNEMAN, Elizabeth. The abuse and misuse of the term “Austerity” Implications for OECD countries. **OECD Journal on Budgeting**, v. 14, n. 1, p. 109–122, 2014.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. *In*: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9–23.

ANSTEAD, Nick. The Idea of Austerity in British Politics, 2003–2013. **Political Studies**, v. 66, n. 2, p. 287–305, 2018.

ARANTES, Flávio; BIASOTO JUNIOR, Geraldo. A política fiscal no contexto da financeirização: teoria insuficiente e indicadores inadequados. **Economia e Sociedade**, v. 26, n. spe, p. 1063–1095, 2017.

ARANTES, Flávio; CAZEIRO LOPREATO, Francisco Luiz. O NOVO CONSENSO EM MACROECONOMIA NO BRASIL: A POLÍTICA FISCAL DO PLANO REAL AO SEGUNDO GOVERNO LULA. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 21, n. 3, 2018. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1415-98482017000300206&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-98482017000300206&lng=pt&tlng=pt)>. Acesso em: 28 dez. 2019.

ARIDA, Persio. Austeridade, autotelia e autonomia. **Texto para discussão, No. 36M, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Departamento de Economia, Rio de Janeiro**, 1982.

ARIDA, Persio. **Dívida Externa, Recessão e Ajuste Estrutural: O Brasil diante da Crise**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX**. São Paulo: UNESP, 1996.

ATALIBA, Geraldo. Normas gerais de direito financeiro. **Revista de Direito Administrativo**, v. 82, p. 39–60, 1965.

BABB, Sarah. **Behind the Development Banks: Washington politics, world poverty, and the wealth of nations**. Chicago: University of Chicago Press, 2009.

BACHA, Edmar L. O fisco e a inflação: uma interpretação do caso brasileiro. **Revista de Economia Política**, v. 14, n. 1, p. 5–17, 1994.

BACHA, Edmar L.; MALAN, Pedro. Brazil's debt: from the miracle to the fund. **Textos para discussão**, v. 80, n. Department of Economics PUC-Rio, 1984.

BACKES, Ana Luiza. **Fundamentos da ordem republicana: repensando o Pacto de Campos Sales**. Doutorado em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2004.

BAER, Werner; BILLER, Dan; MCDONALD, Curtis T. Austerity under diferente political regimes: The case of Brazil. *In*: HANDELMAN, Howard; BAER, Werner (Orgs.). **Paying the costs of austerity in Latin America**. San Francisco / Londres: Westview Press, 1989.

BAN, Cornel. Austerity versus Stimulus? Understanding Fiscal Policy Change at the International Monetary Fund Since the Great Recession: IMF, Fiscal Policy, Austerity. **Governance**, v. 28, n. 2, p. 167–183, 2015.

BARBOSA, Fabio; GIAMBIAGI, Fabio. O ajuste fiscal de 1990-93: uma análise retrospectiva. **Revista Brasileira de Economia**, v. 49, n. 3, p. 521–544, 1995.

BARBOSA, Fabio Luís. Neodesenvolvimento no subdesenvolvimento: o Brasil e a economia política da integração sul-americana sob o PT. *In*: **América Latina: una integración regional fragmentada y sin rumbo**. [s.l.]: CLACSO, 2018.

BARBOSA, Nelson; SOUZA, José Antonio Pereira. A inflexão do Governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. *In*: SADER, Emir; GARCIA, Marco Aurélio (Orgs.). **Brasil: Entre o passado e o futuro**. São Paulo: Boitempo, 2010.

BARGAWI, Hannah; COZZI, Giovanni; HIMMELWEIT, Susan (Orgs.). **Economics and Austerity in Europe: Gendered Impacts and Sustainable Alternatives**. Londres: Routledge, 2017. (Routledge IAFFE Advances in Feminist Economics).

BARTL, Marija; KARAVIAS, Markos. **Austerity and law in Europe**. Cardiff: Wiley Blackwell, 2017. (Journal of Law and Society).

BARTL, Marija; KARAVIAS, Markos. Austerity and Law in Europe: An Introduction. **Journal of Law and Society**, v. 44, n. 1, p. 1–9, 2017.

BASSEL, Leah; EMEJULU, Akwugo. **Minority women and austerity**. 1. ed. [s.l.]: Bristol University Press, 2017. Disponível em: <[www.jstor.org/stable/j.ctt1t897zk](http://www.jstor.org/stable/j.ctt1t897zk)>.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Austeridade para quem? A crise global do capitalismo neoliberal e as alternativas no Brasil. **Texto para Discussão. IE/Unicamp, Campinas**, v. 257, 2015.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Ortodoxia e heterodoxia antes e durante a era Vargas: contribuições para uma economia política da gestão macroeconômica nos anos 1930. **Texto para Discussão. IE/Unicamp, Campinas**, n. 179, 2010.

BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. *In*: SOBRINHO, Barbosa Lima (Org.). **Em Defesa do Interesse Nacional: Desinformação e Alienação do Patrimônio Público**. São Paulo: Paz e Terra, 1994.



BEAR, Laura. **Navigating austerity: currents of debt along a south asian river**. Stanford: Stanford University Press, 2015. (Anthropology of Policy).

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados globalizados. **Economia e sociedade**, v. 4, n. 1, 1995.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; BASTOS, Pedro Paulo Zahluth (Orgs.). **Austeridade para quem? Balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff**. São Paulo: Carta Maior; Friedrich Ebert Stiftung, 2015.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; COUTINHO, Luciano G. Política econômica, inflexões e crise: 1974-1981. *In*: COUTINHO, Renata; BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello (Orgs.). **Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise**. São Paulo: Brasiliense, 1982, v. 1, p. 159–193.

BENAKOUCHE, Rabah. **Bazar da dívida externa brasileira**. São Paulo: Boitempo, 2013.

BERCOVICI, Gilberto. As origens do direito econômico: homenagem a Washington Peluso Albino de Souza. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, p. 253–264, 2013.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.

BERCOVICI, Gilberto. **Direito Econômico do petróleo e dos recursos minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

BERCOVICI, Gilberto. O ainda indispensável direito econômico. *In*: **Direitos humanos, democracia e república: homenagem a Fábio Konder Comparato**. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

BERCOVICI, Gilberto. Política econômica e direito econômico. **Pensar - Revista de Ciências Jurídicas**, v. 16, n. 2, p. 562–588, 2011. Disponível em: <[http://www.unifor.br/images/pdfs/Pensar/v16n2\\_artigo6.pdf](http://www.unifor.br/images/pdfs/Pensar/v16n2_artigo6.pdf)>. Acesso em: 14 jan. 2019.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A Constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição financeira e a agonia da Constituição econômica. **Boletim de Ciências Econômicas**, v. XLIX, n. Coimbra, 2006.

BERCOVICI, Gilberto; OCTAVIANI, Alessandro. Direito e subdesenvolvimento: o desafio furtadiano. *In*: D'AGUIAR, Rosa Freire (Org.). **Celso Furtado e a dimensão cultural do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2013.

BERGLUND, Oscar. Contesting Actually Existing Austerity. **New Political Economy**, v. 23, n. 6, p. 804–818, 2018.

BLOCH, Marc. **Apologia da história – ou o ofício de historiador**. Rio de Janeiro: Zahar, [s.d.].

BLYTH, Mark. **Austerity: the history of a dangerous idea**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS; MARIA PAULA MENESES (Org.). **Epistemologias do Sul**. Coimbra: Almedina, 2009.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função: novos estudos da teoria do direito**. Barueri: Manole, 2007.

BONELI, Régis. Nível de atividade e mudança estrutural. **Estatísticas do Século XX. Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)**, 2006. Disponível em: <<http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/seculoxx.pdf>>. Acesso em: 5 maio 2019.

BORBA, Julian. A representação simbólica da inflação no Plano Real e a tradição política do autoritarismo brasileiro. **Política & Sociedade**, v. 2, n. 3, p. 117–148, 2003.

BORGES, Fabiano Tonaco; FERNÁNDEZ, Luís Andres López; CAMPOS, Gastão Wagner de Sousa. Políticas de austeridade fiscal: tentativa de desmantelamento do Sistema Nacional de Salud da Espanha e resistência cidadã. **Saúde e Sociedade**, v. 27, p. 715–728, 2018.

BOSI, Alfredo. **Dialética da colonização**. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

BOYER, Robert. The four fallacies of contemporary austerity policies: the lost Keynesian legacy. **Cambridge Journal of Economics**, v. 36, n. 1, p. 283–312, 2012.

BRAGA, José Carlos de Souza. Financeirização global - o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. *In*: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (Orgs.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. 7. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

BRAGA, José Carlos de Souza. Orçamentos estatais e a política econômica. *In*: BELLUZO, Luiz Conzaga de Mello; COUTINHO, Renata (Orgs.). **Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise**. São Paulo: Brasiliense, 1982, v. 1, p. 225–245.

BRAGA, José Carlos; OLIVEIRA, Giuliano Contento de; WOLF, Paulo José Whitaker; *et al.* For a political economy of financialization: theory and evidence. **Economia e Sociedade**, v. 26, n. spe, p. 829–856, 2017.

BRAUDEL, Fernand. História e Ciências Sociais: a Longa Duração. *In*: **Escritos sobre a História**. São Paulo: Perspectiva, 1978, p. 161–176.

BRAUDEL, Fernand. **La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II**. 2. ed. Paris: Armand Colin, 1966.

BROCHADO, Acauã; BARBOSA, Flávia Fernandes; LEISTER, Maurício Dias; *et al.* **Regras Fiscais: uma proposta de arcabouço sistêmico para o caso brasileiro**. Texto para discussão n. 31: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), 2019.

BROWN, Wendy. **Undoing the demos – Neoliberalism's Stealth Revolution**. Nova Iorque: Zone Books, 2015.

BRUFF, Ian; TANSEL, Cemal Burak. Authoritarian neoliberalism: trajectories of knowledge production and praxis. **Globalizations**, v. 16, n. 3, p. 233–244, 2019.

BRUNO, Miguel; CAFFE, Ricardo. Estado e financeirização no Brasil: interdependências macroeconômicas e limites estruturais ao desenvolvimento. **Economia e Sociedade**, v. 26, n. spe, p. 1025–1062, 2017.

BRUNO, Miguel; CAFFE, Ricardo. Estado e financeirização no Brasil: interdependências macroeconômicas e limites estruturais ao desenvolvimento. **Economia e Sociedade**, v. 26, n. spe, p. 1025–1062, 2017.

BURGIN, Angus. **The great persuasion: Reinventing Free Markets since the Depression**. Cambridge: Harvard University Press, 2012.

CABRAL, Mário André Machado. **Subdesenvolvimento e estado de exceção: aspectos do pensamento de Celso Furtado**. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2011. (2º Lugar Prêmio Centro Celso Furtado e BNB 2011).

CAIDEN, Naomi; WILDAVSKY, Aaron. **Planning and Budgeting in Poor Countries**. Nova Iorque: John Wiley and Sons, 1974.

CALLINICOS, Alex. Contradictions of austerity. **Cambridge Journal of Economics**, v. 36, n. 1, p. 65–77, 2012.

CAMMAERTS, Bart. **The Circulation of Anti-Austerity Protest**. Londres: Palgrave Macmillan, 2018.

CAMPOS, Roberto. **Two views in Latin America. Latin America Issues**. Nova Iorque: Twentieth Century Fund, 1961.

CAMURI, Paulo André; G. JAYME JR., Frederico; HERMETO, Ana Maria. Fiscal consolidation in developed and emerging economies. **Nova Economia**, v. 25, n. spe, p. 835–861, 2015.

CANTERBERRY, E Ray. **The Rise and Fall of Global Austerity**. Londres: World Scientific, 2015.

CARLIN, Wendy; SOSKICE, David. **Macroeconomics: Institutions, Instability, and the Financial System**. Oxford: Oxford University Press, 2015.

CARMO, Renato Miguel do; BARATA, André. Teoria social da austeridade: para uma crítica do processo de precarização. **Revista do Servidor Público**, v. 68, n. 2, p. 319–342, 2017.

CARVALHO, Lucas Siqueira de. Dívida brasileira e sua relação com a austeridade. **Revista Iniciativa Econômica**, v. 3, n. 1, p. 49–67, 2017.

CASTILHOS, Clarisse Chiappini. A indústria de transformação brasileira e a política de austeridade: comentários sobre o período 1981-85. **Ensaio FEE**, v. 8, n. 2, p. 49–75, 1987.

CASTRO, Antonio Barros de; SOUZA, Francisco Eduardo Pires. **A economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

CASTRO, Lavínia Barros de. Esperança, frustração e aprendizado: a história da Nova República (1985-1989). In: GIAMBIAGI, Fabio; HERMANN, Jennifer; CASTRO, Lavínia Barros de; *et al* (Orgs.). **Economia brasileira contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

CHESNAIS, François. **Finance Capital Today – Corporations and Banks in the Lasting Global Slump**. Leiden; Boston: Brill, Historical Materialism, Book Series, 2016.

CHESNAIS, François. Introdução à mundialização financeira. In: CHESNAIS, François (Org.). **A mundialização financeira**. São Paulo: Xamã, 1998.

CLARKE, John; NEWMAN, Janet. The alchemy of austerity. **Critical Social Policy**, v. 32, n. 3, p. 299–319, 2012.

CLIFT, Ben. **The IMF and the Politics of Austerity in the Wake of the Global Financial Crisis**. Oxford: Oxford University Press, 2018.

COCHRANE, John. Fiscal stimulus, fiscal inflation, or fiscal fallacies? **Photocopy, University of Chicago, <http://faculty.chicagobooth.edu/john.cochrane/research/papers/fiscal2.htm>**, 2009.

COELHO, Claudio Carneiro Bezerra Pinto. **Neoconstitucionalismo e austeridade fiscal: confronto constitucional-hermenêutico das cortes constitucionais do Brasil e de Portugal**. Salvador: Juspodivm, 2018.

COELHO, Claudio Carneiro Bezerra Pinto. O “novo” constitucionalismo em tempos de austeridade fiscal e o papel das cortes constitucionais no Brasil e em Portugal. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário**, v. 12, n. 2, p. 32–75, 2017.

COHEN, Benjamin J. **International Political Economy? An intellectual history**. Princeton: Princeton University Press, 2008.

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, **Programa de Governo 2002**, Brasília: Diretório Nacional do PT, 2002.

CONTRERAS, Russell. **Audacity of “austerity,” 2010 Word of the Year**. Associated Press. Disponível em: <<http://www2.timesdispatch.com/news/2010/dec/20/audacity-austerity-2010-word-year-ar-727040/>>. Acesso em: 1 dez. 2019.

CORRÊA, Mariana Finello; LEMOS, Pedro de Medeiros; FEIJO, Carmem. Financeirização, empresas não financeiras e o ciclo econômico recente da economia brasileira. **Economia e Sociedade**, v. 26, n. spe, p. 1127–1148, 2017.

COSTA, Fernando Nogueira da; BASTOS, Carlos Pinkusfeld; MESSENERG, Roberto Pires. Políticas de austeridade econômica: o debate sobre alternativas. **Revista Política Social e Desenvolvimento**, v. 16, 2015.

COSTA, Nilson do Rosário. Austeridade, predominância privada e falha de governo na saúde. **Ciências & Saúde Coletiva**, v. 22, n. 4, p. 1065–1074, 2017.

CUMMINS, Ian. The Impact of Austerity on Mental Health Service Provision: A UK Perspective. **International journal of environmental research and public health**, v. 15, n. 6, p. 1145, 2018.

D’ÁURIA, Francisco. **Cinquenta anos de contabilidade (1903-1953)**. São Paulo: Indústria Gráfica Siqueira S/A, 1953.

DAVIES, Jonathan S; BLANCO, Ismael. Austerity urbanism: Patterns of neo-liberalisation and resistance in six cities of Spain and the UK. **Environment and Planning A: Economy and Space**, v. 49, n. 7, p. 1517–1536, 2017.

DE OLIVEIRA, Fabrício Augusto; BIASOTO JUNIOR, Geraldo. O Papel da Política Fiscal na Estratégia do Cruzado II. **Textos para Discussão Cedeplar-UFMG**, v. 31, n. Cedeplar, Universidade Federal de Minas Gerais, 1987.

DELLA PORTA, Donatella. **Social movements in times of austerity : bringing capitalism back into protest analysis**. [s.l.: s.n.], 2016.

DELLA PORTA, Donatella. **Social movements in times of austerity : bringing capitalism back into protest analysis**. Cambridge: Polity, 2016.

DELLEPIANE-AVELLANEDA, Sebastian. The Political Power of Economic Ideas: The Case of ‘Expansionary Fiscal Contractions’’. **The British Journal of Politics and International Relations**, v. 17, n. 3, p. 391–418, 2015.

DOMINGUEZ, Jorge. **Technopols: Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s**. University Park: The Pennsylvania State University Press, 1997.

DONALD, Betsy; GLASMEIER, Amy; GRAY, Mía; *et al.* Austerity in the city: economic crisis and urban service decline? **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, v. 7, n. 1, p. 3–15, 2014.

DOS SANTOS, Theotonio. A América Latina na encruzilhada. **Revista Brasileira de Administração Política**, v. 6, n. 2, p. 15p, 2013.

DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique. **Capital Resurgent: Roots of the Neoliberal Revolution**. Cambridge: Harvard University Press, 2004.

DURAN, Camila Villard. **A moldura jurídica da política monetária: um estudo do Bacen, do BCE e do Fed**. São Paulo: Saraiva, 2013.

DUYVENDAK, Jan Willem; JASPER, James M. (Orgs.). **Street Politics in the Age of Austerity**. [s.l.]: Amsterdam University Press, 2016. Disponível em: <[www.jstor.org/stable/j.ctt1d8hb8t](http://www.jstor.org/stable/j.ctt1d8hb8t)>.

DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de; ROSSI, Pedro. Austeridade e retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil. **São Paulo: Brasil Debate e Fundação Friedrich Ebert**, 2018.

DWECK, Esther; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de (Orgs.). **Economia para poucos: Impactos Sociais da Austeridade e Alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

DWECK, Esther; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de; *et al.* Impacto da austeridade sobre o crescimento e a desigualdade no Brasil. **XXIII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA - Área 3. Economia brasileira**,

FABIANI, Emerson Ribeiro. **Reformas institucionais do mercado de crédito bancário no Brasil (1999-2006): uma análise jus-sociológica**. Doutorado em Filosofia do Direito e Teoria Geral do Direito - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

FAGNANI, Eduardo. O fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil (1988-2015). **Texto para Discussão**, v. 308, n. Unicamp, IE, 2017.

FARNSWORTH, Kevin; Irving, Zoe (Orgs.). **Social policy in times of austerity: Global economic crisis and the new politics of welfare**. Bristol, UK; Chicago, IL, USA: Bristol University Press, 2015.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. **Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária**. Mestrado em Direito Econômico e Financeiro, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-26092011-112722/>>. Acesso em: 30 nov. 2019.

FAUSTO, Ruy. **Marx: Lógica e Política - Investigações para uma reconstituição do sentido da dialética**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

FERNANDES, Orlando Assunção, TUROLLA, Fernandes Frederico Araújo. Uma revisão de quarenta anos da dívida mobiliária interna (1964-2004). In: **Pesquisa & Debate**, volume 17, número 2 (30), São Paulo, 2006.

FERREIRA, António Casimiro. A sociedade de austeridade: Poder, medo e direito do trabalho de exceção. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 95, p. 119–136, 2011.

FERREIRA, António Casimiro. A sociedade de austeridade: Poder, medo e direito do trabalho de exceção. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 95, p. 119–136, 2011.

FERREIRA, António Casimiro. **Política e sociedade: teoria social em tempo de austeridade**. Porto: Vida Económica Editorial, 2014.

FERREIRA, António Casimiro. **Sociedade da austeridade e direito do trabalho de exceção**. Lisboa: Vida Económica, 2012.

FERREIRA, António Casimiro. The politics of austerity as politics of law. **Oñati Socio-Legal Series**, v. 6, n. 3, p. 496–519, 2016.

FERREIRA, Caio Rioei Yamaguchi. **Dívida pública e gestão da liquidez: uma análise a partir de 1994**. Doutorado em Direito Econômico, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

FERREIRA, Virgínia; MONTEIRO, Rosa. Austeridade e regimes de bem-estar e de sexo/gênero. **ex æquo**, v. 32, p. 11–13, 2015.

FIGUEIREDO DE LIMA, Henrique; GRILLO COUTINHO LEONARDO DA SILVA, Sayonara; LEONARDO SILVA CARNEIRO, Antonio; *et al.* Judicialização das reformas institucionais de austeridade. **Revista Direito das Relações Sociais e Trabalhistas**, v. 4, n. 2, p. 203–221, 2019.

FILGUEIRAS, Luiz. **História do Plano Real**. 3. ed. São Paulo: Boitempo, 2012.

FIORI, José Luís. Moedeiros falsos. In: **Moedeiros falsos**. Petrópolis: Vozes, 1997.

FIORI, José Luís. **O Voo da Coruja: Uma leitura não liberal da crise do estado desenvolvimentista**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

FITOUSSI, J.-P.; SARACENO, F. European economic governance: the Berlin-Washington Consensus. **Cambridge Journal of Economics**, v. 37, n. 3, p. 479–496, 2013.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. A controvérsia entre metalismo e papelismo e a gênese do desenvolvimentismo no Brasil. *In: Encontro Nacional de Economia*. Salvador: ANPEC, 2008, v. 36.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Vargas: capitalismo em construção**. São Paulo: Brasiliense, 1999.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg. Metalistas x papelistas: origens teóricas e antecedentes do debate entre monetaristas e desenvolvimentistas. **Nova Economia**, v. 22, n. 2, p. 203–233, 2012.

FOROOHAR, Rana. **Makers and Takers: how Wall Street destroyed Main Street**. Nova Iorque: Crown Business, 2017.

FORSTER, Timon; KENTIKELINIS, Alexander E. Austerity and health in Europe: disentangling the causal links. **European Journal of Public Health**, v. 29, n. 5, p. 808–809, 2019.

FORSYTH, Douglas J.; LABORIE, Léonard; ABDELAL, Rawi. **Capital Rules - The Construction of Global Finance**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2009.

FOURCADE-GOURINCHAS, Marion; BABB, Sarah L. The Rebirth of the Liberal Creed: Paths to Neoliberalism in Four Countries. **American Journal of Sociology**, v. 108, n. 3, p. 533–579, 2002.

FRANCO, António de Sousa. Ensaio sobre as transformações estruturais das finanças públicas portuguesas: 1900-80. **Análise Social**, v. 18, n. 72/74, p. 1105–1138, 1981.

FRANCO, Gustavo. **A moeda e a lei: uma história monetária brasileira 1933-2013**. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

FRANCO, Gustavo. A primeira década republicana. *In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). A ordem do progresso. Cem anos de política econômica republicana (1889-1989)*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

FRANCO, Gustavo. **O Plano Real e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1995.

FRITZ, Barbara. Tentativas de estabilização e crescimento por via da dívida externa: a economia brasileira de quatro décadas. **Iberoamericana**, v. 4, n. 14, p. 127–142, 2004.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

FUX, Luiz. Orçamento público na jurisprudência do STF: a possibilidade de controle judicial, a autonomia constitucional orçamentária e a problemática do orçamento participativo. *In: GOMES, Marcus; ABRAHAM, Marcus; TORRES, Heleno Tavares (Orgs.). Direito financeiro na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: homenagem ao ministro Marco Aurélio*. Curitiba: Juruá, 2016.

GARCIA, Cláudia Maria Serpa. Governança: uma estratégia para o terceiro setor face ao contexto de austeridade. **Revista de Psicologia da Criança e do Adolescente**, v. 7, n. 1–2, p. 171–191, 2016.

GARCIA, Leila Posenato. A economia desumana: porque mata a austeridade. **Cadernos de Saúde Pública (CSP)**, v. 32, n. 11, 2016.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GIAMBIAGI, Fabio. 18 anos de política fiscal no Brasil: 1991/2008. **Economia Aplicada**, v. 12, n. 4, 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-80502008000400002&lng=pt&nrm=iso&tIng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-80502008000400002&lng=pt&nrm=iso&tIng=pt)>. Acesso em: 25 dez. 2019.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas - Teoria e Prática no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Campus/Elsevier, 2008.

GIAVAZZI, Francesco; PAGANO, Marco. **Can Severe Fiscal Contractions be Expansionary? Tales of Two Small European Countries**. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 1990. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w3372.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2019.

GIOVANELLA, Lígia; STEGMÜLLER, Klaus. The financial crisis and health care systems in Europe: universal care under threat? Trends in health sector reforms in Germany, the United Kingdom, and Spain. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 30, p. 2263–2281, 2014.

GLINAVOS, Ioannis. Law's Empire of Austerity: De-Politicisation of Economic Decision Making in the Twilight of European Democracy. **SSRN Electronic Journal**, 2015. Disponível em: <<http://www.ssrn.com/abstract=2553280>>. Acesso em: 26 nov. 2019.

GLINAVOS, Ioannis. **Neoliberalism and the Law in Post Communist Transition**. Londres: Routledge, 2010.

GLINAVOS, Ioannis. **Redefining the Market-State Relationship: Responses to the Financial Crisis and the Future of Regulation**. Londres: Routledge, 2013.

GOBETTI, Sérgio Wulff. Ajuste fiscal nos estados: uma análise do período 1998-2006. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 14, n. 1, p. 113–140, 2010.

GOUVEA, Gilda Portugal. **Burocracia e elites burocráticas no Brasil**. Doutorado em Economia – Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, 1994.

GRAEBER, David. **Debt: The First 5,000 Years**. Nova Iorque: Melville House, 2011.

GRIFFIN, Penny. Crisis, Austerity and Gendered Governance: A Feminist Perspective. **Feminist Review**, v. 109, n. 1, p. 49–72, 2015.

GRÜNDLER, Klaus; POTRAFKE, Niklas. Ideologically-charged terminology: austerity, fiscal consolidation, and sustainable governance. **CESifo Working Papers**, v. 7613, 2019.

HAAS, Peter M. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. **International Organization**, v. 46, n. 1, p. 1–35, 1992.

HADDAD, Fernando. (Des)ilusões liberais. **Revista Piauí**, v. 132, 2017.

HAGEN, Jürgen von; STRAUCH, Rolf (Orgs.). **Institutions, Politics, and Fiscal Policy**. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2000.



HART, Keith. Austerity: An economy of words. *In: The global life of austerity: Comparing Economic Crises beyond Europe*. 1. ed. Nova Iorque: Berghahn Books, 2018, v. 17. (Critical Interventions: A Forum for Social Analysis).

HARVEY, David. **A brief history of neoliberalism**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

HASTINGS, Annette; BAILEY, Nick; BRAMLEY, Glen; *et al.* Austerity urbanism in England: The ‘regressive redistribution’ of local government services and the impact on the poor and marginalised. **Environment and Planning A: Economy and Space**, v. 49, n. 9, p. 2007–2024, 2017.

HELGADÓTTIR, Oddný. The Bocconi boys go to Brussels: Italian economic ideas, professional networks and European austerity. **Journal of European Public Policy**, v. 23, n. 3, p. 392–409, 2016.

HENISZ, Witold J.; ZELNER, Bennet A.; GUILLÉN, Mauro F. The Worldwide Diffusion of Market-Oriented Infrastructure Reform, 1977-1999. **American Sociological Review**, v. 70, n. 6, p. 871–897, 2005.

HENRIQUE, Adriano Cardoso. Montagem da Agenda e Formulação da Política Pública: Austeridade Fiscal no Brasil. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, v. 4, n. 1, p. 111–130, 2018.

HENTSCHKE, Jens. **Positivismo ao estilo gaúcho: a ditadura de Júlio De Castilhos e seu impacto sobre a construção do Estado e da Nação no Brasil de Getúlio Vargas**. Porto Alegre: EdIPUCRS, 2016.

HERNDON, T.; ASH, M.; POLLIN, R. Does high public debt consistently stifle economic growth? A critique of Reinhart and Rogoff. **Cambridge Journal of Economics**, v. 38, n. 2, p. 257–279, 2014.

HOPKIN, Jonathan; ROSAMOND, Ben. Post-truth Politics, Bullshit and Bad Ideas: ‘Deficit Fetishism’ in the UK. **New Political Economy**, v. 23, n. 6, p. 641–655, 2018.

HUDSON, Michael. **Super Imperialism - The Origin and Fundamentals of U.S. World Dominance**. Nova Iorque: Pluto Press, 2003.

IKENBERRY, G. John. The end of liberal international order? **International Affairs**, v. 94, n. 1, p. 7–23, 2018.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **The Emergence of a Second Generation of Fiscal Rules**. IMF Staff Discussion Note: FMI, 2018.

JACCOUD, Luciana. A previdência social no Brasil: trajetória recente, determinantes e limites da inclusão. *In: Desigualdades, exclusión y crisis de sustentabilidad en los sistemas previsionales de América Latina y el Caribe*. [s.l.]: CLACSO, 2018. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/j.ctvfp62vr.10>>.

JENSEN, Tracey. Tough Love in Tough Times. **Studies in the Maternal**, v. 4, n. 2, 2012.

JONES, Sam. **How “shellacking” and “austerity” became internet hits**. The Guardian. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/commentisfree/2010/dec/23/internet-search-words>>. Acesso em: 20 nov. 2019.

KAPLAN, Stephen Brett. Fighting Past Economic Wars: Crisis and Austerity in Latin America. **Latin American Research Review**, v. 53, n. 1, p. 19–37, 2018.

KAPLAN, Stephen K. **Globalization and Austerity Politics in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013. (Cambridge Studies in comparative politics).

KAPUR, Daves; LEWIS, John; WEBB, Richard (Orgs.). **The World Bank: its first half century**. Washington: Brookings Institution, 1997.

KARAMESSINI, Maria; RUBERY, Jill (Orgs.). **Women and austerity: The economic crisis and the future for gender equality**. Londres: Routledge, 2013. (Routledge IAFFE Advances in Feminist Economics).

KARANIKOLOS, Marina; MLADOVSKY, Philipa; CYLUS, Jonathan; *et al.* Financial crisis, austerity, and health in Europe. **The Lancet**, v. 381, n. 9874, p. 1323–1331, 2013.

KAUPA, Clemens. Has (Downturn-)Austerity Really Been ‘Constitutionalized’ in Europe? On the Ideological Dimension of Such a Claim. **Journal of Law and Society**, v. 44, n. 1, p. 32–55, 2017.

KENNETH J. SALTMAN. The Austerity School. **symplokē**, v. 22, n. 1–2, p. 41, 2014.

KERASIDOU, Angeliki; KINGORI, Patricia. Austerity measures and the transforming role of A&E professionals in a weakening welfare system. **PLOS ONE**, v. 14, n. 2, p. e0212314, 2019.

KONZELMANN, S. J. **The Economics of Austerity**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2014.

KONZELMANN, S. J. The political economics of austerity. **Cambridge Journal of Economics**, v. 38, n. 4, p. 701–741, 2014.

KONZELMANN, S. J. The political economics of austerity. **Cambridge Journal of Economics**, v. 38, n. 4, p. 701–741, 2014.

KOSELLECK, Reinhart. **Estratos do tempo – estudos sobre história**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2014.

KOSELLECK, Reinhart. **Futuro passado – contribuição à semântica dos tempos históricos**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

KOSELLECK, Reinhart. Uma história dos conceitos: problemas teóricos e práticos. **Revista Estudos Históricos**; v. 5, n. 10 (1992): **Teoria e História**, 1992. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/1945>>.

KRUGMAN, Paul. **Development, Geography, and Economic Theory**. Cambridge: The MIT Press, 1995.

KRUGMAN, Paul. **The austerity delusion**. The Guardian. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/business/ng-interactive/2015/apr/29/the-austerity-delusion>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

KUSHI, Sidita; MCMANUS, Ian P. Gendered costs of austerity: The effects of welfare regime and government policies on employment across the OECD, 2000–13. **International Labour Review**, v. 157, n. 4, p. 557–587, 2018.

LADI, Stella; LAZAROU, Elena; HAUCK, Juliana. Brazilian think tanks and the rise of austerity discourse. **Policy and Society**, v. 37, n. 2, p. 222–242, 2018.

LANE, Philip R. The European Sovereign Debt Crisis. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 26, n. 3, p. 49–67, 2012.

LARA RESENDE, André. Consenso e Contrassenso: déficit, dívida e previdência. **IEPE/CdG, Texto para Discussão nº 47**, 2019.

LARA RESENDE, André. “Uma armadilha conceitual” - A crise da macroeconomia. Valor Econômico. Disponível em: <<https://valor.globo.com/eu-e/coluna/andre-lara-resende-escreve-sobre-a-crise-da-macroeconomia.ghtml?GLBID=17b6c8040f27846f744dbc9153f84dfea3564747a41756474386b3133757930627a6d5351336d3471786845435242335568376c616e6d79756c3677367a51475a4f574c397a6653775f58586e783054386137477a685461437251696f762d457552446a5a45413d3d3a303a6769755f2e32303136>>. Acesso em: 20 set. 2019.

LATHAM, Roger; PROWLE, Malcolm. **Public Services and Financial Austerity: Getting Out of the Hole?**, Utah: Wheatley, 2012.

LAUNIUS, Sarah; KEAR, Mark. Fixing financialization in the credit-constrained city. **Urban Geography**, v. 40, n. 9, p. 1335–1355, 2019.

LAVAL, Christian; DARDOT, Pierre. **A nova razão do mundo: ensaios sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

LAVOIE, Marc; SECCARECCIA, Mario. The political economy of the New Fiscalism - Editorial to the special issue. **European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention**, v. 14, n. 3, p. 291–295, 2017.

LAZZARATO, Maurizio. **Governing by Debt**. Nova Iorque: Semiotext(e), 2013.

LAZZARATO, Maurizio. **The Making of the Indebted Man: An Essay on the Neoliberal Condition**. Nova Iorque: Semiotext(e), 2012. (Intervention Series).

LEBARON, Frédéric. Sociologia e ciências sociais em tempos de austeridade. **Sociedade e Estado**, v. 33, n. 2, p. 529–537, 2018.

LEGIDO-QUIGLEY, Helena; KARANIKOLOS, Marina; HERNANDEZ-PLAZA, Sonia; *et al.* Effects of the financial crisis and Troika austerity measures on health and health care access in Portugal. **Health Policy**, v. 120, n. 7, p. 833–839, 2016.

LEITE, Cristiane Kerches da Silva. **O processo de ordenamento fiscal no Brasil na década de 1990 e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Doutorado em Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

LEVITAS, Ruth. The Just’s Umbrella: Austerity and the Big Society in Coalition Policy and Beyond. **Critical Social Policy**, v. 32, n. 4, p. 320–342, 2012.

LINHARES, Fabricio; PENNA, Christiano; BORGES, Glenda. Os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos municípios do Piauí. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 6, p. 1359–1373, 2013.

LOCHAGIN, Gabriel; OLIVEIRA DOMINGUES, Juliana. O sistema de integração das normas constitucionais de limitação ao endividamento público. **Revista Justiça do Direito**, v. 31, n. 3, p. 559, 2018.

LODI RIBEIRO, Ricardo. Austeridade seletiva e desigualdade. **Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento**, v. 7, n. 8, 2019. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/article/view/39274>>. Acesso em: 20 nov. 2019.

LOPREATO, Francisco Luiz C. **O colapso das finanças públicas estaduais e a crise da federação**. São Paulo: Editora UNESP, 1992.

LOPREATO, Francisco Luiz C. Um olhar sobre a política fiscal recente. **Economia e Sociedade**, v. 11, n. 2, 2016. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643083>>. Acesso em: 25 dez. 2019.

LOUREIRO, André Soares, BARBOSA, Fernando de Holanda. Dívida Pública e Prêmio de Risco dos Títulos Públicos do Brasil, In: **Notas Técnicas do Banco Central do Brasil**, v. 42, BCB: Brasília, 2003.

LOUREIRO, Felipe Pereira. **Empresários, trabalhadores e grupos de interesse: a política econômica nos governos Jânio Quadros e João Goulart, 1961-1964**. São Paulo: UNESP, 2017.

LOUREIRO, Maria Rita. O Senado no Brasil recente: política e ajuste fiscal. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 53–61, 2001.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e Reformas Fiscais no Brasil Recente. **Revista de Economia Política**, v. 24, n. 1, p. 50–72, 2004.

LUHMANN, Niklas. **Law as a social system**. Trad. Klaus A. Ziegert. Oxford: Oxford University Press, 2004.

LUIZ CONTI, Vivaldo. Economia brasileira - As tentativas de superação da crise atual. **Caravelle**, v. 57, p. 55–65, 1991. (Número Consacré au Brésil).

MACARINI, José Pedro. A política econômica do Governo Sarney: os Planos Cruzado (1986) e Bresser (1987). **Textos para Discussão, IE/UNICAMP**, n. 157, 2009.

MACHADO, Daiane Borges; PESCARINI, Julia Moreira; ARAÚJO, Luís Fernando Silva Castro de; *et al.* Austerity policies in Brazil may affect violence related outcomes. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 24, n. 12, p. 4385–4394, 2019.

MACHADO, Guilherme Pavan. Direitos humanos, austeridade e a via legislativa nacional. **RVMD**, v. 12, n. 1, p. 36–59, 2018.

MACHADO, Jerônimo de Moraes. **Austeridade ou austericídio? Uma discussão sobre as políticas de ajuste econômico nos PIIGS e no Brasil na última década**. Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS), Porto Alegre, 2018.

MAJOR, Aaron. **Architects of austerity: International Finance and the Politics of Growth**. Stanford: Stanford University Press, 2014.

MALTA, Deborah Carvalho. Crianças e Adolescentes, políticas de austeridade e os compromissos da Agenda 2030. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 24, n. 2, p. 348–348, 2019.

MALTA, Deborah Carvalho; DUNCAN, Bruce Bartholow; BARROS, Marilisa Berti de Azevedo; *et al.* Medidas de austeridade fiscal comprometem metas de controle de doenças não transmissíveis no Brasil. **Ciências & Saúde Coletiva**, v. 23, n. 10, p. 3115–3122, 2018.

MARAZZI, Christian. **The violence of financial capitalism**. Nova Iorque: Semiotext(e), 2011.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 4, n. 1, p. 259, 2017.

MARQUES, Rosa Maria; NAKATANI, Paulo. A finança capitalista: a contribuição de François Chesnais para a compreensão do capitalismo contemporâneo. **Economia Ensaios (UFU)**, v. 24, n. 1, p. 1–24, 2009.

MARQUESE, Rafael De Bivar. A história global da escravidão atlântica: balanço e perspectivas. **Esboços: histórias em contextos globais**, v. 26, n. 41, p. 14–41, 2019.

MARQUESE, Rafael de Bivar; DA SILVA JÚNIOR, Waldomiro Lourenço. Tempos históricos plurais: Braudel, Koselleck e o problema da escravidão negra nas Américas. **História da Historiografia: International Journal of Theory and History of Historiography**, v. 11, n. 28, 2018. Disponível em: <<https://www.historiadahistoriografia.com.br/revista/article/view/1363>>. Acesso em: 4 set. 2019.

MARQUESE, Rafael De Bivar; PIMENTA, João Paulo. Tradições de História Global na América Latina e no Caribe. **História da Historiografia**, n. 17, 2015. Disponível em: <<http://www.historiadahistoriografia.com.br/revista/article/view/775>>. Acesso em: 25 nov. 2019.

MARTINS, Eliseu; SILVA, Amado Francisco da; RICARDINO, Álvaro. Escola Politécnica: possivelmente o primeiro curso formal de contabilidade do estado de São Paulo. **Revista Contabilidade & Finanças**, v. 17, n. 42, p. 113–122, 2006.

MASSONETTO, Luís Fernando. **O Direito Financeiro no capitalismo contemporâneo: a emergência de um novo padrão normativo**. Doutorado em Direito Econômico, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

MATSAGANIS, Manos; LEVENTI, Chrysa. The Distributional Impact of Austerity and the Recession in Southern Europe. **South European Society and Politics**, v. 19, n. 3, p. 393–412, 2014.

MATTEI, Clara E. The Guardians of Capitalism: International Consensus and the Technocratic Implementation of Austerity. **Journal of Law and Society**, v. 44, n. 1, p. 10–31, 2017.

MATTEI, Clara Elisabetta. Austerity and repressive politics: Italian economists in the early years of the fascist government. **The European Journal of the History of Economic Thought**, v. 24, n. 5, p. 998–1026, 2017.

MAZZA, Willame Parente. **Estado e Constituição: crise financeira, política fiscal e direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

MAZZA, Willame Parente. O Estado Endividado: na encruzilhada entre o desenvolvimento econômico e os direitos sociais. *In*: CONTI, José Maurício (Org.). **Dívida Pública**. São Paulo: Blucher, 2019.

MCBRIDE, Stephen. Constitutionalizing Austerity: Taking the Public out of Public Policy. **Global Policy**, v. 7, n. 1, p. 5–14, 2016.

MCBRIDE, Stephen. **The austerity state**. Toronto: University Toronto Press, 2017.

MCBRIDE, Stephen. The New Constitutionalism and Austerity. *In*: MCBRIDE, Stephen. **The austerity state**. Toronto: University Toronto Press, 2017.

MEANS, Alexander J., **Schooling in the Age of Austerity: Urban Education and the Struggle for Democratic Life**. Londres: Palgrave Macmillan US, 2013. (New Frontiers in Education, Culture, and Politics).

MELLO, Guilherme; ROSSI, Pedro. Do industrialismo à austeridade: a política macro dos governos Dilma. **Texto para Discussão. Unicamp. IE, Campinas**, n. 309, 2017.

MENDES, Áquilas Nogueira. A saúde pública brasileira num universo “sem mundo”: a austeridade da Proposta de Emenda Constitucional 241/2016. **Cadernos de Saúde Pública (CSP)**, v. 32, n. 12, 2016.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Exposição de Motivos n. 395. 1993.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Plano de Ação Imediata. **Gazeta Mercantil**, p. 8, 1993.

MIROWSKI, Philip. Postface: Defining Neoliberalism. *In*: **The Road from Mont Pèlerin: The Making of the Neoliberal Thought Collective**. Cambridge: Harvard University Press, 2009.

MITCHELL, Martin; BENINGER, Kelsey; RAHIM, Nilufer; *et al.* Implications of austerity for LGBT people and services. n. Londres: Natcen, 2013.

MITCHELL, William; FAZI, Thomas. **Reclaiming the State - A Progressive Vision of Sovereignty for a Post-Neoliberal World**. Londres: Pluto Press, 2017.

MUDGE, Stephanie Lee. What is neo-liberalism? **Socio-Economic Review**, v. 6, n. 4, p. 703–731, 2018.

MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy. **Finanças públicas: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

NAHTIGAL, Matjaz; BUGARIC, Bojan. The EU Fiscal Compact: Constitutionalization of Austerity and Preemption of Democracy in Europe. **SSRN Electronic Journal**, 2012. Disponível em: <<http://www.ssrn.com/abstract=2194475>>. Acesso em: 26 nov. 2019.

NELSON, Stephen C. From one crisis to the next: IMF-Argentine Relations, 1985–2002. *In*: **The Currency of Confidence**. 1. ed. Londres: Cornell University Press, 2017. Disponível em: <[www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctt1mmfs10](http://www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctt1mmfs10)>.

NGAIRE WOODS. **The globalizers: the IMF, the World Bank and their borrowers.** Ithaca/Londres: Cornell University Press, 2006.

NORTON, Philip. The Lady's Not For Turning But What About the Rest?: Margaret Thatcher and the Conservative Party 1979–1989. **Parliamentary Affairs**, 1990. Disponível em: <https://academic.oup.com/pa/article/43/1/41/1463460/THE-LADYS-NOT-FOR-TURNING-BUT-WHAT-ABOUT-THE-REST>>. Acesso em: 24 nov. 2019.

O'CONNOR, James. **The Fiscal Crisis of the State.** Nova Iorque: St. Martin's Press, 1973.

O'DWYER, Muireann. Making sense of austerity: the gendered ideas of European economic policy. **Comparative European Politics**, v. 16, n. 5, p. 745–761, 2018.

OLIVEIRA, Fabio Villares de. **O Banco do Brasil no ciclo recente: 1964-1979.** Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, 1986.

ORAIR, Rodrigo Octávio. Investimento público no Brasil: trajetória e relações com o regime fiscal. **Texto para Discussão, No. 2215, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília,** v. 2215, 2016. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2215.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2215.pdf)>.

ORAIR, Rodrigo Octávio; GOBETTI, Sérgio Wulff. Do Expansionismo à Austeridade: a política fiscal em período recente. **Boletim de Análise Político-Institucional**, v. 12, p. 51–60, 2017.

ORTIZ, Isabel; CUMMINS, Matthew. Austerity: The New Normal a Renewed Washington Consensus 2010-24. **Initiative for Policy Dialogue (IPD); International Confederation of Trade Unions (ITUC); Public Services International (PSI); European Network on Debt and Development (EURODAD); The Bretton Woods Project (BWP)**, n. Working Paper October 2019, p. 1–78, .

PAES DE BARROS, Ricardo; MENDONÇA, Rosane; ROCHA, Sonia. Brazil: welfare, inequality, poverty, social indicator, and social programas in the 1980s. *In: Coping with austerity: poverty and inequality in Latin America.* Washington: The Brookings Institution, 1995.

PAIVA RAMOS, André; LACERDA, Antonio Corrêa de. A Emenda Constitucional (EC) 95 e o engodo do “teto de gastos”. *In: O mito da austeridade.* São Paulo: Contracorrente, 2019, p. 53–77.

PANTON, Mark; WALTERS, Geoff. ‘It’s just a Trojan horse for gentrification’: austerity and stadium-led regeneration. **International Journal of Sport Policy and Politics**, v. 10, n. 1, p. 163–183, 2018.

PASSEROTTI, Denis Camargo. **O orçamento como instrumento de intervenção no domínio econômico.** Mestrado em Direito Econômico e Financeiro, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-20052016-105731/>>. Acesso em: 29 dez. 2019.

PAULANI, Leda. A Experiência Brasileira entre 2003-2014: neodesenvolvimentismo? **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 12, n. 20, p. 135–155, 2017.

PAULANI, Leda. Acumulação sistêmica, poupança externa e rentismo: observações sobre o caso brasileiro. **Estudos Avançados**, v. 27, n. 77, p. 237–264, 2013.

PAULANI, Leda. **Brasil Delivery – Servidão financeira e estado de emergência econômico**. São Paulo: Boitempo, 2008.

PAULANI, Leda. Bolsonaro, o ultraliberalismo e a crise do capital. **Margem Esquerda**, v. 32, n. 1, 2019.

PAULANI, Leda. **Modernidade e discurso econômico**. São Paulo: Boitempo, 2005.

PAVOLINI, Emmanuele; GUILLÉN, Ana M. (Orgs.). **Health Care Systems in Europe under Austerity: Institutional Reforms and Performance**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2013.

PECK, Jamie. Austerity urbanism. **City**, v. 16, n. 6, p. 626–655, 2012.

PECK, Jamie. Pushing austerity: state failure, municipal bankruptcy and the crises of fiscal federalism in the USA. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, v. 7, n. 1, p. 17–44, 2013.

PEDRAS, Guilherme Binato Villela. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais, In A. C. Silva, L. O. de Carvalho & O. L. de Medeiros (Orgs.), **Dívida pública: a experiência brasileira**, Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional/Banco Mundial, 2009.

PEDROSO NETO, Antonio Jose; UNDURRAGA, Tomás. The Elective Affinity Between Elite Journalists and Mainstream Economists in Brazil. **Journalism Studies**, v. 19, n. 15, p. 2243–2263, 2018.

PEREIRA, João Márcio Mendes. O Banco Mundial e a construção política dos programas de ajustamento estrutural nos anos 1980. **Revista Brasileira de História**, v. 33, n. 65, p. 359–381, 2013.

PERONDI, Eduardo. Crise econômica e instabilidade política: cenários da ofensiva do capital contra o trabalho no Brasil. **Revista de Políticas Públicas**, v. 21, n. 2, p. 603–621, 2017.

PERRONS, Diane. Gender and Inequality: Austerity and Alternatives. **Intereconomics**, v. 52, n. 1, p. 28–33, 2017.

PERUGINI, Cristiano; ŽARKOVIĆ RAKIĆ, Jelena; VLADISAVLJEVIĆ, Marko. Austerity and gender inequalities in Europe in times of crisis. **Cambridge Journal of Economics**, v. 43, n. 3, p. 733–767, 2018.

PESSOA, Robertônio. Jurisdição constitucional em tempos de austeridade fiscal. **Revista de Direito UNINOVAFAPI**, v. 1, n. 2, p. 1–9, 2016.

PHILLIPS-FEIN, Kim. **Fear City: New York's Fiscal Crisis and the Rise of Austerity Politics**. Nova Iorque: Metropolitan, 2017.

PIERSON, Paul. Coping with permanent austerity: welfare state restructuring in affluent democracies. **Revue française de sociologie**, v. 43, n. 2, p. 369–406, 2002. (L'Europe sociale en perspectives).

PIKETTY, Thomas. **O capital no Século XX**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.



PINTO, Ana Estela de Sousa. **A era da austeridade acabou, diz analista britânico**. Folha de São Paulo. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/12/a-era-da-austeridade-acabou-diz-analista-britanico.shtml>>. Acesso em: 13 dez. 2019.

PINTO, Élide Graziane. Instrumentalidade da responsabilidade fiscal em prol do custeio constitucionalmente adequado dos direitos fundamentais. *In*: BUISSA, Leonardo; RIEMANN, Simon; MARTINS, Rafael Lara (Orgs.). **Direito e finanças públicas nos 30 anos da Constituição: Experiências e desafios nos campos do Direito Tributários e Financeiro**. Florianópolis: Tirant Blanch, 2018. (Coleção Experiência Jurídica nos 30 anos da Constituição Brasileira).

PINTO, Élide Graziane. **Mínimos minorados na iminência do seu congelamento por 20 anos**. Conjur. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-abr-25/contas-vista-minimos-minorados-iminencia-congelamento-20-anos>>. Acesso em: 20 dez. 2019.

PIRES, Manoel; BORGES, Bráulio, A Despesa Primária do Governo Central: estimativas e determinantes no período 1986-2016, **Estudos Econômicos (São Paulo)**, v. 49, n. 2, p. 209–234, 2019.

POLLIN, Robert. **Contours of Descent: U.S. Economic Fractures and the Landscape of Global Austerity**. Londres: Verso, 2003.

PRATES, Daniela Magalhães. A abertura financeira dos países periféricos e os determinantes dos fluxos de capitais. **Revista de Economia Política**, v. 19, n. 1, 1999.

PRETTO NETO, Dary. **Um histórico das recentes políticas econômicas de combate à inflação no Brasil**. Mestrado em Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

PROL, Flávio Marques. **Direito e macroeconomia: regimes jurídicos da política fiscal**. Doutorado em Filosofia do Direito e Teoria Geral do Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

RADICE, Hugo. Cutting government deficits: Economic science or class war? **Capital & Class**, v. 35, n. 1, p. 125–137, 2011.

RAFFERTY, Anthony. Gender equality and the impact of recession and austerity in the UK. **Revue de l'OFCE**, v. 133, n. 2, p. 335–361, 2014.

RAISER, Martin; CLARKE, Roland; PROCEE, Paul; *et al.* **De Volta ao Planejamento - Como Preencher a Lacuna de Infraestrutura no Brasil em Tempos de Austeridade**. [s.l.]: Grupo Banco Mundial, 2017.

RAKOPOULOS, Theodoros (Org.). **The Global Life of Austerity**. Nova Iorque, Londres: Berghahn Books, 2018. (Critical Interventions: A Forum for Social Analysis).

REINHART, Carmen M; ROGOFF, Kenneth S. **This time is different: Eight centuries of financial folly**. [s.l.]: princeton university press, 2009.

REINHART, Carmen; ROGOFF, Kenneth. **Growth in a Time of Debt**. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2010. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w15639.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2019.

RIBEIRO, Andrea Oliveira. Ideias econômicas e economistas no Brasil: notas para o entendimento de um regime de conhecimento anti-austeridade. **Em Tese**, v. 15, n. 1, p. 103–128, 2018.

RICKEN, Guilherme. **Direito econômico entre crise e estabilização**. Mestrado em Direito Econômico e Financeiro, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-17082016-165403/>>. Acesso em: 23 nov. 2019.

ROBERTBRENNER. **O Boom e a Bolha**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

ROCHA, Katia; MOREIRA, Ajax. O impacto da política fiscal nos spreads soberanos: A austeridade fiscal e a qualidade do ajuste. **Texto para Discussão, No. 1422, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília**,

ROCHA, Katia; MOREIRA, Ajax. O Impacto da Política Fiscal nos Spreads dos Países Emergentes. **Revista Brasileira de Finanças**, v. 10, n. 1, p. 31–48, 2012.

ROSA MARIA M. MARQUES; ÁQUILAS MENDES. Os dilemas do financiamento do SUS no interior da seguridade social. **Economia e Sociedade**, v. 14, n. 1, 2016. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643043>>. Acesso em: 19 nov. 2019.

ROSS, Andrew. Mortgaging the Future: Student Debt in the Age of Austerity. **New Labor Forum**, v. 22, n. 1, p. 23–28, 2013.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther. Impactos do novo regime fiscal na saúde e educação. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 32, 2016.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS, BRAZIL; *et al.* Impactos do novo regime fiscal na saúde e educação. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 32, n. 12, 2016. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X2016001200501&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2016001200501&lng=pt&tlng=pt)>. Acesso em: 20 nov. 2019.

ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de; ARANTES, Flávio; *et al.* Austeridade fiscal e o financiamento da educação no Brasil. **Educação & Sociedade**, v. 40, p. e0223456, 2019.

RYAN, Francis. **Crippled: Austerity and the Demonization of Disabled People**. Nova Iorque, Londres: Verso, 2019.

SAAD-FILHO ALFREDO. Inflation theory: A critical literature review and a new research agenda. *In*: PAUL ZAREMBKA (Org.). **Value, Capitalist Dynamics and Money**. [s.l.]: Emerald Group Publishing Limited, 2000, v. 18, p. 335–362. (Research in Political Economy). Disponível em: <[https://doi.org/10.1016/S0161-7230\(00\)18014-9](https://doi.org/10.1016/S0161-7230(00)18014-9)>. Acesso em: 6 set. 2019.

SALVARANI, Giuliano Cardoso. Entre bêbados e equilibristas: o contexto de reformas institucionais no orçamento brasileiro entre a Constituição de 1988 e a Emenda Constitucional nº 95/2016 à luz do Direito Financeiro. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico**, v. 12, n. 7, 2018.

SANTOS, Isabela Soares; VIEIRA, Fabiola Sulpino. Direito à saúde e austeridade fiscal: o caso brasileiro em perspectiva internacional. **Ciências & Saúde Coletiva**, v. 23, n. 7, p. 2303–2314, 2018.

SAYER, Derek. **The violence of abstraction – the analytic foundations of historical materialism**. Nova Iorque: Basil Blackwell, 1987.

SCHAFER, Armin; STREECK, Wolfgang. **Politics in the Age of Austerity**. Cambridge: Polity, 2013.

SCHIAVONE, Michael. **Austerity and the labor movement**. Albany: SUNY Press, 2016.

SCHOENBAUM, T.J. **The age of austerity: The global financial crisis and the return to economic growth**. [s.l.: s.n.], 2012.

SCHUI, Florian. **Austerity: the great failure**. New Haven, Londres: Yale University Press, 2014.

SERRANO, Franklin; BRAGA, Julia. O mito da contração fiscal expansionista nos EUA durante o governo Clinton. **Economia e Sociedade**, v. 15, n. 2, p. 213–239, 2006.

SICSÚ, João. Políticas não-monetárias de controle da inflação: uma proposta pós-keynesiana. **Análise Econômica**, v. 21, n. 39, 2003.

SILVA, Sayonara Grillo Coutinho Leonardo da; EMERIQUE, Lilian Balmant; BARISON, Thiago (Orgs.). **Reformas institucionais de austeridade, democracia e relações de trabalho**. São Paulo: LTr, 2018.

SILVA JUNIOR, Waldomiro Lourenço da. **Entre a escrita e a prática: direito e escravidão no Brasil e em Cuba, c.1760-1871**. Doutorado em História Social, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8138/tde-21102015-124324/>>. Acesso em: 24 nov. 2019.

SILVEIRA, Francisco Secaf Alves. **O estado econômico de emergência e as transformações do direito financeiro brasileiro**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019. (Direito Financeiro Atual).

SIMMONS, Beth A.; DOBBIN, Frank; GARRETT, Geoffrey. Introduction: The International Diffusion of Liberalism. **International Organization**, v. 60, n. 04, 2006. Disponível em: <[http://www.journals.cambridge.org/abstract\\_S0020818306060267](http://www.journals.cambridge.org/abstract_S0020818306060267)>. Acesso em: 21 nov. 2019.

SINGER, André. A segunda alma do partido dos trabalhadores, **Novos Estudos - CEBRAP**, n. 88, p. 89–111, 2010.

SINGER, André. **O lulismo em crise: o quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SKIDELSKY, Robert; FRACCAROLI, Nicolò (Orgs.). **Austerity vs Stimulus - The Political Future of Economic Recovery**. Londres: Palgrave Macmillan, 2017.

SLOBODIAN, Quinn. **Globalists: The End of Empire and the Birth of Neoliberalism**. Cambridge: Harvard University Press, 2018.

SOUZA, Saulo Santos de. **A fria austeridade das regras fiscais resiste ao calor das urnas? Oportunismo fiscal e contabilidade criativa nos estados brasileiros.** Tese de Doutorado, Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife, 2008.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **PEC do Novo Regime Fiscal: constitucionalização da austeridade e subcidadania.** JOTA. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/pec-novo-regime-fiscal-constitucionalizacao-da-austeridade-e-subcidadania-16112016>>. Acesso em: 1 nov. 2018.

STEDMAN JONES, Daniel. **Masters of the Universe: Hayek, Friedman and the Birth of Neoliberal Politics.** Princeton: Princeton University Press, 2012.

STIGLITZ JOSEPH. **Rumo a um novo paradigma em economia monetária.** São Paulo: Francis, 2004.

STOKES, Susan C. **Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America.** Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

STREECK, Wolfgang. **Buying time - the delayed crisis of democratic capitalism.** Londres: Verso, 2014.

STREECK, Wolfgang. **How will capitalism end?** Londres: Verso, 2016.

STROBL, Daniel; BÄCK, Hanna; MÜLLER, Wolfgang C.; *et al.* Electoral Cycles in Government Policy Making: Strategic Timing of Austerity Reform Measures in Western Europe. **British Journal of Political Science**, p. 1–22, .

STUBBS, Thomas; KENTIKELIS, Alexander. International financial institutions and human rights: implications for public health. **Public health reviews**, v. 38, p. 27–27, 2017.

STUCKLER, David; BASU, Sanjay. **The Body Economic: Why Austerity Kills.** Nova Iorque: Basic Books, 2013.

STUCKLER, David; REEVES, Aaron; LOOPSTRA, Rachel; *et al.* Austerity and health: the impact in the UK and Europe. **European Journal of Public Health**, v. 27, n. suppl\_4, p. 18–21, 2017.

SULPINO VIEIRA, Fabiola. **Nota Técnica 26 - Crise econômica, austeridade fiscal e saúde: que lições podem ser aprendidas?**, IPEA, Brasília, 2016.

TALVING, Liisa. The electoral consequences of austerity: economic policy voting in Europe in times of crisis. **West European Politics**, v. 40, n. 3, p. 560–583, 2017.

TAVARES, Maria da Conceição. A economia política do Real. *In*: MERCADANTE, Aloísio (Org.). **O Brasil pós-Real - A política econômica em debate.** Campinas: Instituto de Economia, UNICAMP, 1997, p. 101–129.

TAVARES, Maria da Conceição; MELO, Hildete Pereira de; CAPUTO, Ana Claudia; *et al.* O Plano de Metas e o papel do BNDE. **Memórias do Desenvolvimento. Ano 4, nº 4. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento**, n. 4, 2010.

TAVARES, Martus. Vinte anos de política fiscal no Brasil: dos fundamentos do novo regime à Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista de Economia & Relações Internacionais**, v. 4, n. 7, 2005.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; DWECK, Esther; CHERNAVSKY, Emílio. A economia política da política fiscal e o processo de impeachment. **Encontro Nacional de Economia Política**, v. 28, 2018.

THIER, Andreas. Time, Law, and Legal History – Some Observations and Considerations. **Rechtsgeschichte - Legal History**, v. 2017, n. 25, p. 020–044, 2017.

THOMSON, Michael; KENTIKELIS, Alexander; STUBBS, Thomas. Structural adjustment programmes adversely affect vulnerable populations: a systematic-narrative review of their effect on child and maternal health. **Public Health Reviews**, v. 38, n. 1, p. 13, 2017.

TOMICH, Dale W. **Pelo prisma da escravidão - trabalho, capital e economia mundial**. São Paulo: Edusp, 2011.

TONKISS, Fran. Austerity urbanism and the makeshift city. **City**, v. 17, n. 3, p. 312–324, 2013.

TORRES, Heleno Tavares. **Direito constitucional financeiro**. São Paulo: RT, 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário: orçamento na Constituição**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. 5v.

TURNER, Rachel. **Neo-Liberal Ideology: History, Concepts and Policies**. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2008.

VAN GOOL, Kees; PEARSON, Mark. **Health, Austerity and Economic Crisis: Assessing the Short-term Impact in OECD countries**. [s.l.]: OECD Publishing, 2014. Disponível em: <<https://EconPapers.repec.org/RePEc:oec:elsaad:76-en>>.

VASCONCELOS, Jonnas Esmeraldo Marques de. **BRICS: agenda regulatória**. Doutorado em Direito Econômico, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

VIDIGAL, Lea. **BNDES: um estudo de Direito Econômico**. São Paulo: LiberArs, 2019.

VIEIRA JUNIOR, Ronaldo Jorge Araujo. As inconstitucionalidades do “Novo Regime Fiscal” instituído pela PEC nº 55, de 2016 (PEC nº 241, de 2016, na Câmara dos Deputados). **Boletim do Legislativo**, v. 53, p. 48p, 2016.

WAHLBECK, Kristian; MCDAID, David. Actions to alleviate the mental health impact of the economic crisis. **World psychiatry**, v. 11, n. 3, p. 139–145, 2012.

WEILLER, José Alexandre Buso. **Uma análise da importância do Gasto Social e da Saúde Pública no Brasil diante da crise do capitalismo contemporâneo**. Doutorado em Serviços de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/6/6135/tde-26082019-120212/>>. Acesso em: 20 nov. 2019.

WHITESIDE, Heather. Austerity as epiphenomenon? Public assets before and beyond 2008. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, v. 11, n. 3, p. 409–425, 2018.

WHITFIELD, Dexter. **Unmasking Austerity: Opposition and Alternatives in Europe and North America**. Nottingham: Spokesman Books, 2014.

WORLD BANK. **A fair adjustment: efficiency and equity of public spending in Brazil**. Washington: World Bank Group, 2017. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/Volume-I-s%C3%ADntese>>.

WREN-LEWIS, Simon. A general theory of austerity. **BSG Working Paper Series**. Oxford: University of Oxford, 2016.

XAVIER, Roberto Sobreira. **Austeridade que mata: uma análise do impacto da crise política sobre os indicadores de Atenção Primária em Saúde no Estado de São Paulo**. Mestrado em Análise de Políticas Públicas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100138/tde-15082019-125429/>>. Acesso em: 20 nov. 2019.

YERGIN, Daniel; STANISLAW, Joseph. **The Commanding Heights: The Battle Between Government and Market Place that is Remaking the Modern World**. Nova Iorque: Simon & Schuster, 1999.