

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

MARIA EDUARDA HILLESHEIM

**A PEC DO TETO DE GASTOS E A IDEOLOGIA DA AUSTERIDADE NO
BRASIL**

CAMPO GRANDE – MS
2025

MARIA EDUARDA HILLESHEIM

**A PEC DO TETO DE GASTOS E A IDEOLOGIA DA AUSTERIDADE NO
BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Escola de Administração e
Negócios da Universidade Federal de
Mato Grosso do Sul, como requisito para
a obtenção do grau de Bacharel em
Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Ricardo Pereira de
Melo

CAMPO GRANDE - MS
2025

TERMO DE APROVAÇÃO

Trabalho de Conclusão de Curso intitulado A PEC DO TETO DE GASTOS E A IDEOLOGIA DA AUSTERIDADE NO BRASIL, apresentado por MARIA EDUARDA HILLESHEIM como exigência para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas ao Professor Orientador, dentro do prazo legal e com as formalidades exigidas, sendo considerado _____.

Campo Grande/MS, ____ de _____ de 2025.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Ricardo Pereira de Melo– Presidente
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

Prof. Dr. Carlos Batista Prado- Membro
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

Prof. Dr. Carlos Roberto Gabriani - Membro
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

“Se você não se preocupa com a justiça social, com quem paga conta, você não é um economista sério. Você é um tecnocrata”

Maria da Conceição Tavares

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a política de austeridade fiscal e suas implicações no contexto brasileiro, com ênfase na Emenda Constitucional nº 95/2016 – conhecida como PEC do Teto de Gastos. A partir de uma perspectiva teórica crítica, fundamentada em autores como Mark Blyth, Wendy Brown e, principalmente, a economista e teórica Clara Mattei, busca-se compreender a austeridade não apenas como um conjunto de medidas econômicas voltadas ao equilíbrio das contas públicas, mas como uma forma de racionalidade política que redefine o papel do Estado e restringe a soberania democrática. A pesquisa, de natureza bibliográfica e analítica, propõe uma leitura histórica e conceitual da austeridade, desde suas origens no liberalismo clássico e na experiência fascista italiana até sua reformulação contemporânea no neoliberalismo. Por fim, demonstra-se que a adoção do Teto de Gastos no Brasil representa a continuidade dessa racionalidade austera, reproduzindo um modelo de governança econômica que subordina as políticas sociais às exigências do mercado e consolida a chamada “ordem do capital”.

Palavras-chave: Austeridade fiscal. Neoliberalismo. Teto de Gastos. Clara Mattei.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the policy of fiscal austerity and its implications in the Brazilian context, with emphasis on Constitutional Amendment n°. 95/2016 – known as the PEC do Teto de Gastos. From a critical theoretical perspective, based on authors such as Clara Mattei, Mark Blyth, Wendy Brown, among others, it seeks to understand austerity not only as a set of economic measures aimed at balancing public accounts, but as a form of political rationality that redefines the role of the State and restricts democratic sovereignty. The research, of a bibliographic and analytical nature, proposes a historical and conceptual reading of austerity, from its origins in classical liberalism and the Italian fascist experience to its contemporary reformulation in neoliberalism. Finally, it demonstrates that the adoption of the Teto de Gastos in Brazil represents the continuity of this austere rationality, reproducing a model of economic governance that subordinates social policies to the demands of the market and consolidates the so-called "order of capital".

Keywords: Fiscal austerity. Neoliberalism. Teto de Gastos. Clara Mattei.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	8
2	A austeridade fiscal como teoria econômica	10
2.1	A construção da austeridade a partir do neoliberalismo	10
2.2	O Consenso de Washington na América Latina e Brasil.	16
3	A economia política da austeridade: contribuições de Clara Mattei para o debate contemporâneo.	19
3.1	A primeira parte do livro: guerra e crise	20
3.2	A segunda parte do livro: o significado da austeridade	23
3.2.1	A economia política da Austeridade Fiscal.....	25
3.2.2	A política da Austeridade Monetária.....	26
3.2.3	A política Austeridade industrial.....	27
4	PEC do Teto de Gastos (EC 95/2016).....	31
4.1	Análise Técnica da PEC do Teto de Gastos (EC 95/2016).....	33
4.2	Para uma Análise Crítica da PEC do Teto de Gastos (EC 95/2016).....	34
4.3	A análise da economia política brasileira a partir de Mattei e PEC 95	39
5	CONCLUSÃO.....	41
	REFERÊNCIAS.....	43

1 INTRODUÇÃO

A austeridade fiscal tem ocupado lugar central no debate econômico e político contemporâneo. Sob o argumento da necessidade de equilíbrio orçamentário e controle da dívida pública, os governos de diferentes orientações têm adotado políticas de contenção de gastos e restrição da ação estatal. No entanto, tais medidas ultrapassam o campo técnico da economia e relevam dimensões ideológicas e morais que moldam as relações entre Estado, mercado e sociedade.

Diariamente entram nos lares brasileiros análises econômicas que apelam para o lugar comum. (...) Análises que carregam uma carga moral para exaltar o comportamento associado ao rigor, à disciplina, aos sacrifícios, à parcimônia, à prudência, à sobriedade, pródigos e perdulários. Discursos que não apenas simplificam o funcionamento da economia, mas falsificam (...). (CARVALHO; ROSSI, 2020, p.39)

Este trabalho parte do pressuposto de que a austeridade deve ser compreendida como uma forma de poder e de racionalidade, conforme argumenta Clara Mattei (2023) em *A ordem do capital: Como economistas inventaram a austeridade e abriram caminho para o fascismo*. Esse importante livro lançado em 2022, servirá de base para a análise das políticas de austeridade fiscal aplicadas no Brasil no período recente.

A autora demonstra que, desde o período pré-guerra, a austeridade tem funcionado como instrumento de restauração da ordem capitalista, ao subordinar a política fiscal, monetária, industrial e social aos interesses de uma classe dominante. Nesse sentido, a austeridade não se limita a uma política econômica, mas constitui um modo de governo que impõe limites à democracia e naturaliza o sacrifício social como virtude pública.

A escolha do tema justifica-se pela relevância de compreender os fundamentos teóricos e políticos que sustentam o Teto de Gastos (EC nº 95/2016) no Brasil. Promulgada sob a justificativa de conter uma crise fiscal e restabelecer a confiança dos investidores, a medida impôs um congelamento real das despesas públicas por 20 anos, afetando de forma direta o financiamento de áreas essenciais como saúde, educação e assistência social – como será demonstrado tecnicamente na seção três deste trabalho. Ao analisar a PEC 95 à luz da tradição austera, busca-se evidenciar que sua adoção representa uma continuidade histórica do pensamento neoliberal, que, ao transferir a autoridade sobre as finanças públicas para os mercados, limita o espaço da política e fragiliza os direitos sociais constitucionais, os quais, na realidade, reforçam a “ordem do capital” (a partir das contribuições de Mattei).

O problema de pesquisa que orienta este estudo pode ser formulado nos seguintes termos: de que maneira a política de austeridade fiscal, expressa na Emenda Constitucional n° 95/2016, reflete e atualiza a racionalidade neoliberal de limitação da soberania democrática em nome da estabilidade econômica? Qual é a ligação entre austeridade fiscal e democracia?

Para responder à questão, este trabalho foi estruturado em três partes, sendo: a primeira seção, a qual apresenta o conceito da austeridade e suas raízes teóricas no neoliberalismo até a chegada deste à América Latina por meio do Consenso de Washington; a segunda seção dedica-se a uma análise do livro de Mattei, o qual traz uma nova visão sobre o surgimento da austeridade e seu principal objetivo; e a terceira analisa a PEC do Teto de Gastos, discutindo seus fundamentos ideológicos e a falsa análise do contexto econômico da época.

Metodologicamente, a pesquisa é bibliográfica e qualitativa, fundamentando-se em obras clássicas da economia política (Smith), na literatura crítica sobre austeridade (Mattei, Blyth, Brown, Rossi, Carvalho, Dweck) e em documentos oficiais que orientam a formulação da política fiscal brasileira pós-2016. O objetivo é construir uma leitura crítica e histórica da austeridade, situando a EC 95/2016 como expressão contemporânea da ordem do capital, conceito que sintetiza a articulação entre economia, moral e poder.

2 A austeridade fiscal como teoria econômica

A austeridade é um conceito emprestado da filosofia moral que, inicialmente buscava transpor, sem mediação, virtudes individuais (sobriedade, parcimônia, prudência) para o plano público. Em outras palavras, é personificação e moralização das instituições econômicas e do discurso difundido entre grandes líderes, a fim de atender interesses específicos. (ROSSI; CARVALHO, 2020, p.39-40)

É notório como a austeridade fiscal tem sido uma das abordagens predominantes nas políticas econômicas contemporâneas, especialmente diante crises financeiras e desafios fiscais. A importância desse tema reside na sua capacidade de determinar, ou não, o bem-estar econômico de um país e, em muitos casos, influenciar os rumos da política macroeconômica global.

Os países frequentemente se deparam com a necessidade de equilibrar suas contas públicas para garantir a sustentabilidade de suas economias. Nota-se que o conceito de austeridade fiscal – para a economia – implica, entre outras medidas, uma política de ajuste fundada na redução dos gastos públicos e do papel do Estado em suas funções do crescimento econômico e promoção do bem-estar social. Portanto, dentro do contexto da austeridade, sua negação passa a ser associada a uma postura de negligência ou irresponsabilidade fiscal – uma leitura comumente adotada por economistas e políticos alinhados à defesa do livre mercado, os quais tendem a qualificar os governos que elevam seus gastos públicos como fiscalmente imprudentes. (MOLLO, 2015, p.83-84)

Portanto, este primeiro capítulo revisitará as políticas e pensamentos neoliberais¹ a fim de compreender o surgimento e perpetuação das políticas de austeridade.

2.1 A construção da austeridade a partir do neoliberalismo

A austeridade fiscal é comumente acompanhada por uma discussão mais ampla sobre o papel do Estado na economia, a eficácia dos gastos públicos e a necessidade de investir em áreas que promovam o crescimento sustentável. Para isso, do ponto de vista teórico, Blyth (2017) argumenta que a origem da ideia de austeridade está associada à concepção do Estado como um problema, característica intrínseca da tradição da economia liberal. A ideia parte dos

¹ “O rótulo “neoliberal” marcava sua adesão aos princípios de livre mercado da economia neoclássica que emergira na segunda metade do século XIX (...) para substituir as teorias clássicas de Adam Smith, David Ricardo e, naturalmente, Karl Marx.” (HARVEY, 2008, p.15)

seguintes autores: John Locke, nos argumentos em defesa da criação da propriedade privada e sua teoria derivada do Estado; David Hume, nas ideias sobre o dinheiro e os comerciantes; Adam Smith acerca do crescimento e dos impostos. Sendo que, os dois últimos, consideravam os governos e suas dívidas como problemáticas para o crescimento das nações.

Adam Smith, respaldado através de sua obra “*A Riqueza das Nações*” (1776), forneceu os alicerces ideológicos e morais sobre dívida pública, poupança e o papel do Estado - mais tarde, amplamente utilizados para a defesa do pensamento liberal.

Nesse interim, entre as teorias de Adam Smith, a parcimônia – entendida como o hábito de poupança – se apresenta como fundamental para a promoção do crescimento econômico e motor do crescimento capitalista. Nessa teoria, o ato de poupar promoveria investimento, e não o consumo, ademais, não há defasagens nem perdas de rendimento, nem tampouco é possível a acumulação ou a incerteza – princípios que depois viriam a formalizar outras correntes de pensamento do mundo moderno. (BLYTH, 2017, p.138-140) A parcimônia, e não a indústria, é a causa imediata do aumento do capital (...) seja o que for que a indústria compre, se a parcimônia não poupasse e guardasse, o capital nunca seria maior. (SMITH, 1776)

Com isso, a lógica de Smith é que o ato de poupar promove o investimento, e não o consumo. Assim, a riqueza da nação é o seu rendimento total, deduz os salários, o que resta é lucro. Esse lucro retorna na economia através das poupanças dos comerciantes, que, caso não utilizadas por eles próprios, são emprestadas a outros membros produtivos da sociedade para investir, sem haver possibilidade de entesouramento de moeda - toda poupança torna-se investimento produtivo. Seguindo a ideia central de que o investimento promove o consumo, e não ao contrário. (BLYTH, 2017, p.138-140)

Face a essa concepção, Smith estipula que a dívida não tem papel na economia, enquanto o ato de poupar torna-se uma virtude, o gasto fica associado ao tipo de vício. Para tal, as pessoas possuem uma predisposição natural a poupar, sendo o capitalismo de Smith centrado nesse ideal. No entanto, defende que essa convicção pode ser desvirtuada através dos Estados pródigos, os quais oferecem um mercado de crédito (dívida) rentável e de fácil acesso. Assim, admitindo a importância do Estado para o mercado – e suas responsabilidades como defesa, justiça e infraestrutura -, era fato de que os impostos não seriam suficientes para financiá-lo. Portanto, a solução seria a dívida governamental.

A problemática se concentra no fato de que a poupança gerada através da parcimônia dos comerciantes não seria mais utilizada para investimento produtivo e, sim, para financiar as dívidas governamentais. Para Smith, esse sistema seria insustentável dado que, cada vez mais, seriam emitidos mais títulos da dívida, a fim de pagar os juros gerados e nisso o governo seria

obrigado a anunciar uma insolvência financeira, deixando de pagar seus credores. Em resumo, Blyth (2017, p.141-142) aponta que para essa corrente teórica, a dívida governamental subverte a poupança, o crescimento e o progresso, ademais, arruinam a riqueza acumulada.

Smith não propôs um programa sistemático de austeridade como é visto hodiernamente, mas lançou as bases, fundamentalmente, morais que a justificam. A virtude da frugalidade, o receio da dívida e a crítica a prodigalidade pública são elementos centrais do pensamento smithiano e são extremamente atuais. Com isso, os três autores liberais partilham do mesmo dilema sobre o Estado, de que “não se pode viver com ele, não se pode viver sem ele, não se quer pagar por ele”. (BLYTH, 2017, p.141)

Por outro lado, enquanto esse liberalismo no século XIX ainda convivia com a ideia de um Estado capaz de assegurar a segurança, justiça e proteção da propriedade privada, o neoliberalismo compreende a necessidade de um Estado forte, porém moldado apenas para criar e manter as condições de funcionamento do livre mercado. Para Brown:

Nenhum intelectual neoliberal buscava um Estado fraco. Ao contrário, o objetivo duplo era limitar o escopo e focar acentuadamente o funcionamento do Estado. Enquanto o Estado liberal clássico recorria ao modelo econômico do *laissez-faire* e ao modelo político do “vigia noturno”, os neoliberais procuravam construir, consolidar e amarrar um Estado unificado e forte, um Estado no qual a soberania política significa desunir, a democracia, desorientar e dividir, e a burocracia, exaurir. O Estado neoliberal tinha de ser enxuto, não soberano e milimetricamente focado, isolado de interesses particulares, de pactos pluralistas e de demandas das massas. (BROWN, 2019, p.7)

O neoliberalismo, de acordo com Brown (2019), parte de uma ideia na qual seus adeptos colocam o mercado e a moral como formas de provisão de recursos, com ordem e evolução espontânea na liberdade. Ou seja, limitam a atuação do Estado, com a justificativa de restrição da liberdade dos indivíduos, e negam a ideia da justiça social, defendendo que esta já seria possível através da atuação majoritária do mercado na economia e política.

Essa racionalidade configura uma concepção econômica de desregulamentação, como por exemplo, corte de gastos e redução da ação estatal, características fundamentais da austeridade. De forma que, entre o neoliberalismo e a austeridade a correlação é indubitável, um se materializa no outro.

Anderson (1995, p.1) mostra que o neoliberalismo surge a partir do fim da II Segunda Guerra Mundial, com o célebre texto de Friedrich Hayek ‘O Caminho da Servidão’ (1944) no qual apresenta argumentos centrais do que viria a ser essa nova política, “trata-se de um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado,

denunciada como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política.” (ANDERSON, 1995, p.1)

Em 1947 a partir de uma pequena reunião em Mont Pèlerin, na Suíça, marcada pela presença de Milton Friedman, Walter Lipman, Michael Polanyi, Lionel Robbins, Ludwig Von Mises, entre outros, surgiu uma espécie de franco-maçonaria neoliberal² obstinada a combater o keynesianismo³ e a qualquer outra corrente teórica que defenda a supremacia do Estado. (ANDERSON, 1995, p.1-2; HARVEY, 2008, p.14-15)

O grupo, determinado fielmente em difundir sua teórica, só obteve êxito por volta de 1973 quando as economias capitalistas encontram-se em uma perspectiva de baixo crescimento e altas taxas de inflação. Foi nesse contexto de crise que o neoliberalismo hayekiano⁴ recebeu mais atenção.

Para eles, a problemática estava na intensa atuação dos sindicatos – na requisição de direitos trabalhistas, em especial, pressões sobre os salários – e na pródiga presença dos gastos sociais do Estado. Para tanto, a solução seria conter a supremacia dos sindicatos, mais especificamente, liquidar o poder de barganha dessas instituições junto ao forte controle monetário por parte do Estado. A partir desse momento, a prioridade seria apenas manter a estabilidade monetária, fundamentada no controle da inflação (tal como, seria realizado no Brasil nos programas de estabilização mais tarde).

Mas de fato, foi 1979 na Inglaterra, eleito o governo de Margaret Thatcher, o ponto de inflexão nas políticas econômicas do pós-guerra, a conversão do keynesianismo para o neoliberalismo. O país enfrentava um momento de crise econômica e social profunda: a estagflação⁵, greves constantes e a crescente perda de confiança nas políticas intervencionistas adotadas nos governos anteriores, baseadas no consenso keynesiano.

Thatcher foi eleita sob o discurso de restauração da autoridade do Estado, combate à inflação e revitalização da economia por meio de uma nova lógica de mercado – inspiradas em Hayek. As medidas implementadas por seu governo seguiram quatro pilares fundamentais: (i) desregulamentação da economia, com ênfase no setor financeiro; (ii) privatização de empresas estatais; (iii) enfraquecimento do poder sindical e (iv) controle rigoroso da política monetária,

² Termo utilizado por Perry Anderson no artigo “Balanço Neoliberal” (1995) a fim de se referir ao grupo intelectual formado a partir da defesa das ideias neoliberais.

³ O termo keynesianismo refere-se às ideias de John Maynard Keynes, nas quais enfatizam o papel do Estado na regulamentação da economia, principalmente por meio de políticas fiscais e monetárias destinadas a estimular a demanda agregada e reduzir o desemprego em períodos de recessão.

⁴ A versão do neoliberalismo construída por Friedrich Hayek (1944).

⁵ O conceito de estagflação pode ser definido por uma combinação simultânea de estagnação econômica e inflação elevada.

com prioridade ao combate à inflação. A redução do papel do Estado na economia foi acompanhada por cortes nos gastos públicos e pela promoção de uma ética individualista, que responsabilizava os indivíduos pelo seu sucesso ou fracasso econômico. (ANDERSON, 1995, p.3; HARVEY, 2008, p.16). Dessa forma:

A sociedade não existe, apenas homens e mulheres individuais” (...). Todas as formas de solidariedade social tinham de ser dissolvidas em favor do individualismo, da propriedade privada, da responsabilidade individual e dos valores familiares. O ataque ideológico nessas linhas advindo da retórica de Thatcher era implacável; como ela mesma disse, “a economia é o método, mas o objetivo é transformar o espírito. (HARVEY, 2008, p.16)

Os Estados Unidos também foi um dos pioneiros em praticar o neoliberalismo na política, “que significava em termos gerais políticas fiscais e monetária keynesianas, e tinha o pleno emprego como objetivo central, foi abandonado em favor de uma política destinada a conter inflação sem medir consequências para o emprego”. (HARVEY, 2008, p.16)

A eleição de Ronald Reagan à presidência dos Estados Unidos, em 1980, representou outro marco fundamental na consolidação do neoliberalismo no plano global. O contexto era similar ao da Inglaterra, desaceleração econômica acompanhada de alta inflação, crise fiscal e crescente desconfiança da população em relação à eficácia das políticas intervencionistas do New Deal⁶. Reagan, candidato do Partido Republicano, venceu as eleições com um discurso de restauração da confiança na iniciativa privada, redução da interferência estatal e recuperação do “sonho americano”⁷ por meio do livre mercado. (HARVEY, 2008, p.16-17)

A chamada “Reaganomics”⁸ foi composta por quatro eixos principais: (i) cortes significativos nos impostos, sobretudo sobre os mais ricos; (ii) desregulamentação de setores-chave da economia (de empresas aéreas e de telecomunicações ao sistema financeiro); (iii) redução dos gastos públicos em áreas sociais (com exceção da defesa); e (iv) controle da inflação por meio de uma política monetária restritiva conduzida pelo Federal Reserve (HARVEY, 2008, p.16-18; ANDERSON, 1994, p.4). Diferentemente, de Thatcher, que priorizou a redução direta do papel do Estado, Reagan manteve altos níveis de gasto público em defesa, promovendo um complexo militar-industrial com forte peso na economia.

⁶ Políticas intervencionistas do New Deal: conjunto de medidas adotadas pelo presidente Franklin D. Roosevelt (1933), incluindo fortes investimentos públicos, programas de emprego e regulamentação financeira.

⁷ É uma ideologia da cultura estadunidense de que qualquer indivíduo pode alcançar prosperidade e sucesso através do trabalho árduo, independentemente de sua origem social, raça ou condição econômica.

⁸ Expressão utilizada por alguns economistas para se referir as políticas adotadas por Ronald Reagan nos Estados Unidos a partir de 1980.

Embora ambos os governos de Margaret Thatcher na Inglaterra e Ronald Reagan nos Estados Unidos tenham sido marcados pela adoção de políticas neoliberais, suas inspirações teóricas e formas de implementação relevam importantes distinções. Thatcher foi fortemente influenciada pelo pensamento de Friedrich Hayek, cujo neoliberalismo enfatizava a liberdade individual como um valor moral fundamental, opondo-se a qualquer forma de coletivismo e defendendo um Estado mínimo com função disciplinadora e garantidora da ordem. Essa orientação levou a uma reestruturação profunda do Estado inglês, com ênfase em privatizações, combate direto aos sindicatos e desmantelamento de políticas sociais universais, em nome da responsabilidade individual.

Já Reagan, embora também defensor do livre mercado, baseou-se principalmente nas ideias de Milton Friedman, cuja abordagem neoliberal era mais pragmática e centrada na eficiência econômica. A “Reaganomics” priorizou cortes de impostos, desregulamentação e controle monetário como meios para revitalizar o crescimento, sem romper de forma tão radical com o papel do Estado, especialmente no que tange aos gastos militares. Como observa Harvey (2008, p.15-20), embora Thatcher e Reagan compartilhassem o objetivo de restaurar o poder de classe das elites econômicas sob o pretexto de liberdade de mercado, suas estratégias refletiram diferentes tradições políticas: a inglesa, mais autoritária e moralizante; e a americana, mais voltada à desmobilização fiscal do Estado e à valorização dos capitais. Portanto, evidenciando duas interpretações distintas de um mesmo ideário liberal.

Os governos de Thatcher e Reagan representaram uma guinada ideológica em favor do neoliberalismo, suas relevâncias históricas estão não apenas nas reformas implementadas, mas na difusão global de um modelo que passou a orientar as políticas públicas em grande parte do mundo ocidental nas décadas seguintes.

Contudo, por outro lado, Anderson (1995) demonstra que essa hegemonia neoliberal cumpriu apenas partes do seu ideário. Primeiramente, o combate à inflação foi realizado com sucesso, apresentando uma redução de cerca de 3,6 p.p na taxa de inflação entre o período de 1970 a 1980 entre os países da OCDE⁹, além disso, as taxas de lucro, empregos e salários obtiveram também os resultados esperados: aumento, queda e queda, respectivamente. Mas, mesmo assim, “a reanimação do capitalismo avançado mundial, restaurando taxas altas de crescimento estáveis, como existiam antes da crise dos anos 70. (...) o quadro se mostrou absolutamente decepcionante.” (ANDERSON, 1995, p.6). Assim:

⁹ Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

Cabe perguntar por que a recuperação dos lucros não levou a uma recuperação dos investimentos. Essencialmente, pode-se dizer, porque a desregulamentação financeira, que foi um elemento tão importante do programa neoliberal, criou condições muito mais propícias para a inversão especulativa do que produtiva. (ANDERSON, 1995, p.6-7)

Assim, a fórmula neoliberal de repudiar aumentos salariais, aumentos dos gastos sociais, estrita limitação da atuação do Estado na economia, por fim, na maioria das vezes, não funciona para a retomada do crescimento econômico. (ROSSI; CARVALHO, 2020, p.40-42) Blyth (2018) argumenta que a austeridade fiscal é uma ideia perigosa justamente porque ela promove o que promete solucionar: crise, e ainda, agrava desigualdades e crises sociais em detrimento de interesses políticos e econômicos de grupos seletos da sociedade.

2.2 O Consenso de Washington na América Latina e Brasil.

A fim de aprofundar o tema para o panorama local, cabe uma análise do que foi o Consenso de Washington para os países da América Latina e, especificamente, o Brasil. O conjunto de medidas propostos pelas principais instituições internacionais como Fundo Monetário Mundial, Banco Mundial e o Departamento de Tesouro dos Estados Unidos se deu em um contexto de expressiva vulnerabilidade econômica dos países latino-americanos: Bolívia (1985), Peru (1988/90), Nicarágua (1988/89), Argentina (1989/90) e Brasil (1990). (BRESSER-PEREIRA, 1991, p.1)

A espiral inflacionária observada nesse conjunto de países, de cerca de 1.157% em 1989¹⁰, registrou uma preocupação dos países da OCDE em relação a crise de estagnação econômica e o aumento do custo da dívida. O estopim para a intervenção dos países centrais foi quando o México anunciou sua incapacidade de honrar os pagamentos da dívida, desencadeando a desconfiança dos mercados financeiros internacionais e descredibilizando as políticas desenvolvimentistas da época. (BRESSER-PEREIRA, 1991, p.2-3; BATISTA, 2009, p.116-117)

De acordo com o Instituto Internacional de Economia, em uma conferência intitulada “Latin American Adjustment: How Much Has Happened?”, o professor John Williamson intitula como as causas da crise latino-americana:

são basicamente duas: a) o excessivo crescimento do Estado, traduzido em protecionismo (o modelo de substituição de importações), excesso de regulação e empresas estatais ineficientes e em número excessivo; b) o populismo econômico,

¹⁰ Dado apurado pela Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), Santiago e Chile.

definido pela incapacidade de controlar o déficit público e de manter sob controle as demandas salariais tanto do setor privado quanto do setor público. (BRESSER-PEREIRA, 1991, p.4)

E para Williamson, a solução da crise estaria em:

10 reformas: a) disciplina fiscal visando eliminar o déficit público; b) mudança das prioridades em relação às despesas públicas, eliminando subsídios e aumentos gastos com saúde e educação; c) reforma tributária, aumentando os impostos se isto for inevitável, mas “a base tributária deveria ser ampla e as taxas marginais deveriam ser moderadas”; d) as taxas de juros deveriam ser determinadas pelo mercado e positivas; e) a taxa de câmbio deveria ser também determinada pelo mercado, garantindo-se ao mesmo tempo em que fosse competitiva; f) o comércio deveria ser liberalizado e orientado para o exterior (não se atribui prioridade a liberalização dos fluxos de capitais); g) os investimentos diretos não deveriam sofrer restrições; h) as empresas públicas deveriam ser privatizadas; i) as atividades econômicas deveriam ser desreguladas; j) o direito de propriedade deve ser tornado mais seguro. (BRESSER-PEREIRA, 1991, p.4)

Ou seja, em outras palavras, a agenda neoliberal seria a chave para saída da crise. A mudança do foco desenvolvimentista para apenas controle inflacionário com o Estado limitado em suas funções reguladoras da atividade econômica, como políticas fiscais e monetárias. (BATISTA, 2009, p.118-121)

É importante ressaltar que esses países centrais eram os principais credores das dívidas latino-americanas, portanto, estes adotam as medidas “sugeridas” a fim de que continuassem a financiar suas economias. Dessa forma, por meio das organizações internacionais foram impostas as políticas neoliberais, dado que ao fazê-las os países recebiam uma espécie de selo de aprovação dos mercados internacionais de capitais e, portanto, recebiam os auxílios solicitados.

Batista (2009) aponta que o Consenso de Washington em suma foi uma política de controle dos países centrais, dado que aumentou a dependência e vulnerabilidade das economias latino-americanas através de um plano de persuasão, “certamente, uma versão mais sofisticada e sutil das antigas políticas colonialistas de open-door (...). Por serem menos ostensivas, as pressões atuais são mais difíceis de combater”. (BATISTA, 2009, p.146)

Em específico, no Brasil, o conjunto de políticas não foi capaz de produzir os resultados esperados, e isso se deveu, à generalização do conjunto de medidas para todos os países. O Brasil, em 1994, apresentava uma estrutura relativamente diversificada, com um parque industrial mais desenvolvido e setores competitivos, o que tornava inadequada a aplicação de políticas uniformes de liberalização rápida e abertura irrestrita, como foi realizado. (BATISTA, 2009, p.146-149)

O temperamento de Collor daria ao seu alinhamento ao “Consenso de Washington” algumas características que disfarçariam a origem externa do programa governamental. O ex-presidente, por exemplo, imprimiria à abertura unilateral do mercado brasileiro um ritmo muito mais veloz do que a do México (...). De um golpe só, Collor eliminaria todos os obstáculos não-tarifários e iniciou um processo de redução acelerada das barreiras tarifárias. (BATISTA, 2009, p.149)

Assim, a liberalização comercial e financeira foi conduzida sem a necessária coordenação com políticas macroeconômicas de estabilização, resultando em inconsistências entre os objetivos estabelecidos de crescimento e controle de inflação formulados no consenso. Ao contrário do proposto, o período foi caracterizado por baixo crescimento médio, instabilidade macroeconômica e aumento da dependência externa.

Tabela 1 - Indicadores sociais da América Latina (1980-2004)

ANO	PIB per capita (US\$ de 1995)	Pobreza (% da população)	Salário real médio (1995=100)	Taxa de desemprego (% da força de trabalho)
1980	3.687	40,5	102,7	7,7
1990	3.3345	48,3	96,2	7,3
2004	3.913	42,9	96,8	10,0

Fonte: Carcanholo (2008, p.23)

De acordo com Carcanholo (2008), o Brasil chegou a registrar no período auge (1990-2004) das políticas neoliberais uma taxa de crescimento pífia (2,8%), chegando a apresentar nos anos de 1998-2003 um crescimento médio medíocre de 1,2%. Em relação a América Latina, como conjunto, os dados também são problemáticos, a taxa de percentual de pobreza da população saiu de 40,5% em 1980 para 42,9% em 2004, além da taxa de desemprego ter crescido de 7,7% para 10% no mesmo período.

Em síntese, a emergência do neoliberalismo representou uma inflexão profunda na forma como se compreende o papel do Estado, do mercado e das políticas econômicas nas sociedades contemporâneas. Neste capítulo, se debateu inicialmente o pensamento neoliberal, a partir do liberalismo clássico, e mais tarde, com a consolidação política nas experiências de governo de Margaret Thatcher, no Reino Unido, e Ronald Regan, nos Estados Unidos, o neoliberalismo difundiu-se globalmente por meio de organismos internacionais culminando em sua aplicação na América Latina com o Consenso de Washington. No próximo capítulo, será aprofundada a análise da austeridade pela visão de Mattei, o verdadeiro objetivo desse conjunto de políticas restritivas.

3 A economia política da austeridade: contribuições de Clara Mattei para o debate contemporâneo.

Como uma das vozes mais influentes da economia política contemporânea crítica, a economista e professora italiana Clara Mattei em “*A Ordem do Capital: como os economistas inventaram a austeridade e abriram caminho para o fascismo*”, traduzida para o português pela doutora em Ciências Sociais Heci Regina Candiani e publicada pela Editora Boitempo no Brasil em 2023, traz uma nova perspectiva sobre a política austera que será discutida neste capítulo.

Mattei (2023) busca elucidar uma nova forma de enxergar a austeridade, através de um minucioso trabalho de pesquisa em arquivos oficiais, jornais, periódicos do período pré, durante e pós Primeira Guerra Mundial. A autora nota que, diante as situações vivenciadas nas sociedades da Grã-Bretanha e Itália, a austeridade não é apenas uma forma de redigir política econômica frente a crises de produção ou inflação elevada, na realidade, é muito mais complexa que isso.

A política de austeridade não é um simples instrumento técnico de ajuste econômico, mas, sim um projeto de poder das elites para manter a hierarquia social e o domínio do capital, enquanto sistema capitalista. Nesse sentido, a autora desmonta a narrativa de neutralidade técnica das políticas de cortes de gastos e enfatiza seu caráter político e disciplinador. O Estado, nesse contexto, deixa de atuar como mediador de interesses coletivos e passa a funcionar como garantidor das condições de acumulação do capital.

O cientista político Mark Blyth mostra que, embora a austeridade não tenha “funcionado” no sentido de alcançar seus objetivos declarados ao longo da história (por exemplo, a redução da dívida ou o incentivo ao crescimento econômico), ela tem sido ainda assim, repetidamente empregada pelos governos. (...) No entanto, se enxergarmos a austeridade nos termos deste livro (...): a austeridade é um baluarte vital na defesa do sistema capitalista. (MATTEI, 2023, p.20)

E para desenvolver seu estudo, o livro foi separado em duas partes, sendo a primeira intitulada como “Guerra e Crise”: abrigando os quatro primeiros capítulos da obra, nos quais buscam elucidar como as políticas de austeridade surgiram, em outras palavras, de uma crise política (e, não, econômica) instaurada no pós Primeira Guerra na Grã-Bretanha e Itália; e a segunda “O significado da austeridade”: com os cinco últimos capítulos, os quais apresentam de fato quais eram essas políticas e como foram aplicadas nas duas nações, além de apresentar os efeitos delas, por meio de dados e a perpetuação da austeridade ao longo da história através de outras crises do capitalismo, de maneira que a resenha seguirá a mesma estrutura do livro.

3.1 A primeira parte do livro: guerra e crise

Na primeira parte de *A Ordem do Capital*, Mattei traz o contexto histórico que antecede o nascimento da austeridade moderna. Mais especificamente, no capítulo 1, intitulado como A Primeira Guerra Mundial e a Economia, a autora analisa o impacto da Primeira Guerra Mundial (1914-1918) sobre a economia e a estrutura social das nações industrializadas, destacando como o conflito abalou os fundamentos do capitalismo liberal e abriu espaço para as novas possibilidades de organização econômica, mais igualitárias e socialmente orientadas. O foco é mostrar como, durante a guerra, principalmente a Grã-Bretanha e a Itália foram forçadas a intervir diretamente na economia, controlando preços, salários e produção, representando uma ruptura nas bases fundamentais do sistema político capitalista.

É importante destacar que as duas nações no início da guerra estavam em contextos diferentes de desenvolvimento, enquanto Grã-Bretanha já era uma potência industrializada movida por preceitos do *laissez-faire*, a Itália presenciava uma economia mais agrícola com um capitalismo mais jovem, contudo as mudanças exercidas em favor da guerra foram similares. (MATTEI, 2023, p.49-50)

Nesse interim, o controle estatal sobre a propriedade privada e a produção foi inegável, em julho de 1915 a Grã-Bretanha estabeleceu a Lei de Armamentos na qual possibilitava o Estado a controlar qualquer propriedade privada produtora de bens a fim de atender as demandas da guerra. Na Itália houve uma política similar, no mesmo ano, um decreto determinava que o governo podia tomar posse de todas as indústrias que tivessem um potencial bélico (chamadas de fábricas auxiliares).

Mattei, traz o dado de que no ano do decreto havia 221 fábricas auxiliares italianas, mas no fim da guerra esse número saltou para 1.976. Já na Grã-Bretanha totalizavam cerca de 20 mil estabelecimentos. Vale destacar que, acompanhado dessa estatização industrial, as nações também vivenciaram um período no qual toda terra privada vista com capacidade industrial poderia ser tomada, de maneira legal, pelo Estado para a finalidade de produzir bens armamentistas. Com o tempo, os governos se viram obrigados a controlar também a produção agrícola, de forma que o Estado passou a ser o garantidor das necessidades básicas da sociedade e detentor de toda cadeia produtiva. (MATTEI, 2023, p.55-58)

Outro pilar fundamental estremecido com o poder da guerra foram as relações assalariadas. Dado ao cenário, a mão-de-obra encontrava-se escassa e o Estado foi intervir, na Itália a coerção foi maior, militarizando a gerência das fábricas auxiliares e neutralizando

qualquer tipo de manifestação e oposição ao governo. O duro regime não se sustentou por muito tempo, em 1917 na Grã-Bretanha, o Ministério do Trabalho permitiu que empregados e sindicatos pudessem discutir salários, condições de trabalho, segurança no emprego, educação e melhorias na gestão - fato que mais tarde levaria o capitalismo a sua maior crise, como sistema político.

É importante ressaltar que, mesmo com a criação e convivência com os sindicatos e acordos firmados com os trabalhadores, em ambas as sociedades, o controle estatal foi rígido ao ponto de congelar os salários a níveis insustentáveis. Em suma, sobre os dois principais pilares do capitalismo: propriedade privada e os meios de produção como, também, as relações assalariadas. E revela, em funcionalidade da guerra, o potencial transformador da ação estatal: ao coordenar a produção e mobilizar recursos para o esforço bélico, o Estado demonstrou que a economia podia ser planejada coletivamente, e não apenas orientada pelo lucro privado, rompendo o dogma capitalista do livre mercado. Esse processo fortaleceu a consciência de classe dos trabalhadores, que passaram a reivindicar participação política e social na gestão econômica após o fim da guerra.

Assim, demonstra o segundo capítulo, “Uma escola de pensamento totalmente nova”, a intensa intervenção do Estado revelou a essência exploratória e individualista do capitalismo, mostrando à sociedade que havia alternativas a esse sistema intocável. Com isso, Mattei explica que nos dois países formaram 2 diferentes grupos: os trabalhadores, que buscavam desconstruir as relações sociais da produção capitalista; e os reconstrucionistas, estudiosos, professores e cargos governamentais, a elite que pressionava por uma nova ordem social.

Muitos, nesse período pós-guerra (1918-1919), afirmavam que a população havia construído uma sólida concepção do estado de direito e bem-estar, sendo impossível voltar ao “ultrapassado” sistema, exigindo uma revolução. A mão invisível do mercado e a impessoalidade econômica das políticas não era mais suficiente para uma população que, com o desenvolvimento da guerra, tinha compreendido seus diretos.

E tal como hodiernamente, oposto a possível revolução o Tesouro Britânico já reforçava a ideia do necessário controle do crescimento da dívida pública para que o país não fosse descredibilizado por seus credores/investidores, sendo inevitável conter gastos sociais. Mesmo assim, os reconstrucionistas intensificavam a necessidade de uma intervenção de três frentes, sendo elas: da política fiscal, monetária e industrial – crédito favorável, gastos do Estado, impostos progressivos harmonizando com uma indústria controlada por trabalhadores.

Imperativo lembrar que no período da guerra esse sentimento de coletivismo e de direitos sociais foi alimentado pelo Estado como uma forma de apaziguar a população, dado que boa parte da sociedade não concordava com a adesão de seus países ao conflito.

Ações nas áreas da educação, saúde, transporte, moradia e empregos foram amplamente trabalhadas pelo governo italiano e inglês no período de 1919 com a finalidade de promover a paz social. Uma das maiores conquistas do grupo revolucionário foi a Lei de Habitação e Urbanismo de abril de 1919, na qual pretendia construir cerca de 500 mil novas casas para os cidadãos ingleses. Contudo, não foram fortes o suficiente para conter a burguesia reacionária (respaldada por economistas influentes) que mais tarde iniciariam um mecanismo altamente efetivo de controle social e proteção do sistema capitalista, a austeridade. (MATTEI, 2023, p.99-101)

Segundo Mattei, essas ações demonstram como as reformas reconstrucionistas ao invés de apaziguar os trabalhadores obteve reação contrária, através da redistribuição social muitos trabalhadores se viram encorajados de promoverem mobilizações com o propósito de instaurar um novo sistema socioeconômico, afetando a rígida estrutura da propriedade privada, dos meios de produção e dos salários.

O período de 1919-1920 ficou conhecido como “os anos vermelhos” dado que o capitalismo foi fortemente contestado em sua essência, a autora descreve esse período como uma fase de conflitos sociais intensos, marcados por greves massivas, ocupações de fábricas e movimentos populares, como: strikomania, a luta dos mineiros britânicos, cooperativas italianas, guildas britânicas, comitês de fábricas e o movimento ordinovista, os quais reivindicavam a democratização da economia atacando diretamente o lucro privado, relações assalariadas e a propriedade privada dos meios de produção.

O término da Primeira Guerra Mundial trouxe esperanças de que o Estado mantivesse o nível de intervenção observado durante o conflito, promovendo políticas de bem-estar e emprego. Contudo, as elites econômicas e os formuladores de políticas do Tesouro Britânico reagiram com pânico ao avanço das organizações trabalhistas e a possibilidade de uma transformação estrutural da economia.

Para restabelecer a “ordem”, o governo britânico, orientado pelos economistas do Tesouro, adotaram políticas com intuito de deflacionar a economia aumentando taxa de juros e restringindo o crédito. Ou seja, o resultado foi o início de uma austeridade monetária que resultaria em uma desaceleração da economia, aumento do desemprego e, consequente, enfraquecimento dos sindicatos e poder de barganha desses trabalhadores.

Fato é, seria economicamente irracional uma política para prejudicar a situação econômica de um país, mas não quando essa política causa uma crise econômica capaz de reafirmar o capitalismo em seus pilares de propriedade privada, relações salariais exploratórias e ressurgimento do lucro privado. Sendo assim, foram dados os primeiros passos a austeridade moderna a fim de eliminar qualquer alternativa ao capitalismo – sua fundamental utilidade, segundo Mattei.

A leitura dos capítulos iniciais de *A Ordem do Capital* revela, de forma particularmente contundente, que a austeridade não emerge como reação natural ou inevitável a crises econômicas, mas como uma resposta política deliberada para restaurar a hierarquia social abalada pelos conflitos do pós-guerra. Em minha interpretação, o que Mattei demonstra com precisão histórica é que a austeridade, desde sua gênese, opera como um instrumento de contenção social.

Outro ponto central é a forma como os capítulos mostram o contraste entre o potencial emancipatório do Estado durante a Primeira Guerra e o retrocesso consciente imposto no período subsequente. Quando acionado o esforço bélico, o Estado demonstrou plena capacidade de coordenar a produção, garantir emprego, regular salários e assegurar direitos básicos – rompendo, ainda que temporariamente, com os dogmas do *laissez-faire*. No entanto, ao fim da guerra, justamente quando esse modelo poderia ser consolidado em uma direção mais democrática e igualitária, foi rapidamente abandonado. Esse movimento evidencia que a austeridade não é a ausência do Estado, mas o uso seletivo deste, ou seja, ativo quando é para proteger interesses do capital, retraído quando a intervenção poderia beneficiar a classe trabalhadora.

A partir dessa leitura, a austeridade moderna – tanto no pós-guerra quanto em sua reatualização hodierna – opera como tecnologia de poder que busca evitar que momentos de crise se convertam em oportunidades de transformação social. A crise é instrumentalizada para legitimar políticas regressivas, enquanto o discurso de responsabilidade fiscal serve como racionalização moral, construída para parecer inevitável, impessoal e apolítica. Essa dinâmica evidencia que a austeridade funciona como uma espécie de “freio de emergência” das elites: quando há risco de democratização da economia, ela é acionada para restaurar a “ordem” – a ordem do capital.

3.2 A segunda parte do livro: o significado da austeridade

A segunda parte da obra é dedicada a compreensão da verdadeira mecânica da austeridade, o núcleo teórico e histórico. Dessa forma, começando pelo quinto capítulo, no qual mostra de fato o surgimento e consolidação dessa poderosa arma do capitalismo, seguindo assim pelos capítulos 6, 7 e 8 que retratam as experiências austeras vivenciadas na Itália fascista de Mussolini e a Grã-Bretanha (muito importante para o entendimento e aplicação das políticas, no entanto, não será discutido minuciosamente neste trabalho, o qual busca evidenciar a experiência brasileira) e, por fim, o nono capítulo traz evidências empíricas das experiências de austeridade e o décimo a perpetuação da política nos tempos modernos.

De fato, apresenta o surgimento das políticas de austeridade através das conferências de Génova (1922) e Bruxelas (1920) e os mecanismos utilizados para a implementação destas, a coerência e coerção. Mattei, explica que em um momento no qual os trabalhadores invadem o palco da história, outro conjunto de atores sai do palco para retomar o comando, sendo estes os “especialistas em finanças e economia” que se reuniram para formular um conjunto de leis importantes para o mundo até hoje. (MATTEI, 2023, p.189-190)

Revisitando as conferências, a autora traz outro significado para elas, em 1920 o Conselho da Liga das Nações realiza em Londres a primeira Conferência Internacional do Mundo, a qual tinha objetivo de “estudar a crise financeira e procurar meios de remediar e mitigar as consequências perigosas dela decorrentes”. Dois anos depois, surge a conferência de Génova (1922) com o mesmo princípio, estabilizar a economia e promover um espírito de cooperação entre as nações europeias. (MATTEI, 2023, p.197-200)

Ambas não obtiveram sucesso em suas propostas de estabilização e cooperação, no entanto, conseguiram fazer algo muito maior e mais valioso: reestabelecer a essência do capitalismo, através dos lemas de “parcimônia” e “trabalho árduo” em um momento no qual estava sendo duramente contestado. Esse é indubitavelmente seu maior sucesso. (MATTEI, 2023, p.197-198)

Importante destacar que nos encontros, a força política perdeu força e deu lugar ao “econômico”, os representantes dos países, em sua grande maioria, eram banqueiros e autoridades dos tesouros. Como também, a linguagem altamente técnica utilizada por eles e o corpo de memorandos composto por professores de economia, os quais viriam a formular os acordos de adesão dos países as políticas de austeridade. O conjunto das três características corroboraram para elaborar uma aceitação, sem questionamentos, da terapia austera, o tom utilizado de “verdade universal” e “neutra” causou – e ainda causa - uma influência sem precedentes. (MATTEI, 2023, p.200-203)

O diagnóstico encontrado na reunião de Bruxelas, era de que as nações estavam com dificuldades financeiras – principalmente, em relação a gastos públicos – mas os principais culpados eram os cidadãos que exigiam direitos demais e pressionavam a máquina pública. A dura verdade estava que a sociedade precisava trabalhar mais duro, consumir menos e ter menos expectativas em relação ao Estado como promotor de benefícios sociais.

E como narrado anteriormente, os trabalhadores estavam contestando a fundo o capitalismo, de tal maneira que a aplicação dessas políticas ortodoxas não seria fáceis. Consenso e coerção, as duas estratégias utilizadas para a aplicabilidade da política, a primeira acreditava-se que através dos dados empíricos a população despertaria uma sensação de alerta capaz de causar uma solidarização com a situação das finanças públicas; e a outra, a coerção, caso a primeira não fosse o suficiente, seria necessário “isentar as decisões de medidas econômicas de procedimentos democráticos”, como foi feito e continua até hodiernamente.

Portanto, a partir dos mecanismos de coerção foram elaboradas medidas fiscais, monetárias e industriais:

3.2.1 A economia política da Austeridade Fiscal

Durante o período do pós-guerra, as principais preocupações eram de salvaguardar a propriedade privada dos meios de produção e garantir a transferência de recursos aos que eram capazes de poupar e investir (capitalistas), e para isso a obsessão de equilibrar o orçamento público foi o meio encontrado de realizar o objetivo. A ideia difundida foi de que não haveria um cenário econômico promissor enquanto não houvesse um amplo corte nos gastos públicos, como na assistência e despesa social, além de abandono de políticas de controle de “bens primários, benefícios em caso de desemprego e tarifas de serviços de transporte e taxas postais baixas.” (MATTEI, 2023, p.207-212)

Ademais, somado aos cortes, foram realizados aumentos de tributação, as quais afetavam, majoritariamente, as classes mais baixas. Dessa maneira, o Estado conseguiria reestabelecer suas finanças e passar credibilidade aos virtuosos da sociedade, os credores da dívida, além de reforçar as condições de acumulação de capital.

Imperioso reforçar que os mecanismos de consenso continuavam, os especialistas tentavam convencer a população que esse era o único caminho a ser seguido. Contudo, quando não funcionavam, os próprios mecanismos de austeridade faziam o trabalho. A retirada dos programas de benefícios sociais e a isenta atuação do Estado como garantidor dos direitos, forçavam a população a parcimônia e a perda do poder de barganha dos trabalhadores

(obrigados a aceitar as condições impostas, as greves cessaram e as reivindicações por maiores salários caíram).

3.2.2 A política da Austeridade Monetária

Aliada a austeridade fiscal, surge também a austeridade monetária, o controle inflacionário e a política do dinheiro caro como formas de controle social. Mattei, traz no texto que mais uma vez os trabalhadores foram os culpados, a inflação diagnosticada nas economias teria surgido devido a interferência do Estado nas leis intocáveis do livre mercado.

Ou seja, com os aumentos salariais e todo o aparato social exercido no período da guerra os gastos do Estado aumentaram, exigindo, a fim de financiar seus déficits, uma maior emissão de papel-moeda ou lançamento de novos créditos, aumentando a quantidade de moeda em circulação, para eles, desestabilizando os preços na espiral inflacionária. A conclusão é que o melhor remédio seria a austeridade fiscal, reduziria a demanda da população, reforçando o princípio da parcimônia e já garantia também a estabilidade monetária, devido a contenção dos gastos públicos. (MATTEI, 2023, p.212-219)

No entanto, as conferências foram além, para eles somente esse controle não seria suficiente, para reerguer a antiga ordem era necessário também uma política de controle direto do crédito por meio do aumento das taxas de juros. Com isso, a austeridade monetária causaria uma deflação capaz de anular os empréstimos públicos para gastos sociais e os salários também seriam reduzidos. Em outras palavras, os especialistas forçavam uma crise para reafirmar a acumulação de capital.

Ainda, nesse momento, surgem (ou ressurgem) outros dois mecanismos de controle tecnocrático¹¹: a ideia de um banco central independente, cujo objetivo era garantir uma política, e execução, livre de preocupações sociais; e a reafirmação do padrão-ouro¹², sistema que por si só obrigaria o Estado a praticar as políticas de austeridade fiscal e monetária aqui citadas. (MATTEI, 2023, p.215-218)

Juntas, a austeridade fiscal e monetária, trabalhavam para o mesmo objetivo, favorecer as classes mais altas da sociedade a fim de reforçar os padrões de acumulação de capital ameaçados durante o período de guerra. Para Mattei, “Mais importante ainda, essas políticas

¹¹ Termo utilizado para referenciar a ideia de que os especialistas (nesse caso, economistas e banqueiros) sabem melhor o que deve ser feito do que os políticos ou o próprio povo, por possuírem “conhecimento racional”.

¹² Um regime monetário no qual a moeda emitida por um país é lastreada em ouro, ou seja, tinha seu valor vinculado a uma quantidade fixa desse metal precioso. Limita o poder do Estado de inflacionar os preços através de uma maior emissão de papel-moeda.

roubaram do povo sua capacidade de ação econômica e silenciaram suas reivindicações de salários mais altos e redistribuição social (...)"'. (MATTEI, 2023, p.219)

3.2.3 A política Austeridade industrial

Nesse tópico, a autora mostra como as conferências reforçavam a importância da doutrinação da mão-de-obra, exigindo o fim das revoltas e o reestabelecimento das indústrias privadas. Para eles, o capital deveria se concentrar nos setores privados, os quais usariam de maneira mais produtiva que o próprio Estado.

De fato, a preocupação não era com uma produção maior, ou uma produtividade marginal do trabalho ajustada, era na realidade com a proteção da propriedade privada, a afirmação das relações assalariadas e a submissão dos trabalhadores a ordem do capital.

Por fim, intitulo esse capítulo como o mais importante da obra, pois nele Mattei releva o período da história onde as políticas de austeridade foram de fato utilizadas como forma de controle social. A austeridade não é utilizada para solucionar apenas crises econômicas, mas, principalmente, para crises do próprio sistema capitalista como sistema socioeconômico, como demonstrado no quinto capítulo deste livro.

A título de ilustração, os capítulos 6, 7 e 8 demonstram como foram aplicadas essas políticas de austeridade. Em primeiro lugar, temos a demonstração da Grã-Bretanha na qual exerceu as políticas de dinheiro caro e redução de inflação como forma de controle social, dado que afetava diretamente as classes mais baixas da sociedade e, ainda, reforçava os padrões de acumulação de capital, além de despolitizar as políticas econômicas de qualquer interferência de cunho social.

Em segundo lugar, o fascismo italiano institucionalizou a austeridade ao promover uma reorganização radical do Estado. O “governo” de Mussolini colocou a política fiscal e monetária sob o controle de ortodoxos, os quais implementaram cortes severos de gastos públicos, redução de salários e repressão aos sindicatos. Essa política foi apresentada como “necessidade técnica” para equilibrar o orçamento, mas, na prática, serviu para enfraquecer o poder dos trabalhadores e consolidar o domínio do capital. Segundo Mattei, o discurso fascista da “nação unida em sacrifício” foi decisivo para legitimar essa política. A austeridade, que antes se justificava como exigência econômica, passou a ser tratada como virtude moral e dever patriótico – pensamento muito comum atualmente.

Com isso, o regime conseguiu transformar a obediência econômica em obediência política. O povo foi convencido de que a renúncia e o trabalho árduo eram necessários para o

renascimento da Itália. Ao mesmo tempo, o Estado suprimiu a participação democrática e os direitos trabalhistas, consolidando o que Mattei chama de “ordem do capital”, um sistema em que a economia governa a política e não o inverso.

A autora enfatiza que a austeridade fascista não foi um desvio autoritário da economia liberal, mas sua culminação lógica. O regime de Mussolini realizou, por meios coercitivos, aquilo que os liberais consideravam essencial: limitar a intervenção democrática na economia e garantir a primazia do mercado e da propriedade privada.

O capítulo 8 demonstra como para muitos especialistas financeiros apenas os indicadores econômicos bastavam, não importava se estavam mascarados por uma dura ditadura repressiva. A narrativa de que o liberalismo seria o oposto do autoritarismo se desmistifica no texto de Mattei, na realidade, ela mostra que o liberalismo econômico e o fascismo se reforçam mutuamente: o primeiro forneceu o discurso de responsabilidade fiscal; e o segundo, os meios coercitivos para impor.

No penúltimo capítulo do livro, “A austeridade e seus sucessos”, a autora reforça, agora através de dados, a ideia central de que a austeridade é utilizada para conservar a primazia do capitalismo quando ele está sob ameaça. E a política consegue exercer sua função quando “transfere os recursos da maioria trabalhadora para a minoria investidora/poupadora”. (MATTEI, 2023, p.375-377)

Os meios utilizados para atingir o objetivo foram diferentes entre as nações estudadas: na Grã-Bretanha o próprio índice de desemprego exerceu uma função coercitiva sobre a população, ou aceitavam as condições impostas ou não comeriam; e a Itália foi além, impôs através de intervenções estatais antidemocráticas, com o regime fascista, a redução dos salários e a repressão da representação trabalhista.

Transpondo os dados apresentados, ela demonstra que a participação dos salários no PIB durante os anos vermelhos (1919-1921) – de maior intensidade de greves e reivindicações trabalhistas – na população inglesa e italiana, respectivamente, atingiram picos de 78% e 55%, já após as aplicações das políticas de austeridade (1925) caíram para cerca de 73% e 47%. Ou seja, a parcela do PIB que pertencia a renda da classe trabalhadora estava em queda, enquanto, a renda da classe capitalista aumentava. (MATTEI, 2023, p.377-378)

Outro fato de importante análise foram as taxas de lucro observadas em ambas as economias, no ano de 1920 a Grã-Bretanha havia vivenciado uma taxa de 8% já em 1930 o mesmo indicador sobe para 34%, na Itália, para o mesmo período, foram notados índices de 5% e depois 16%. A autora reforça que o lento crescimento econômico, presente nessa época, não

impediu de reforçar os padrões de acumulação de capital, pelo contrário, foi fundamental para garantir a subordinação dos trabalhadores aos capitalistas e a reerguer a riqueza desta classe.

Sobre o desemprego, foi inevitável. As políticas de austeridade forçavam a economia a uma recessão, portanto, os índices não poderiam ser diferentes, a sociedade inglesa vivenciou em 1921 um desemprego saltando de 2% para 11,3% - frente a quase um pleno emprego observado no período durante a guerra de uma taxa de desemprego de 0,3% em 1916. Aliado ao desemprego, foi a coerção econômica, o trabalho organizado perdeu força, reduzindo o número de sindicalizados e uma queda drástica no número de greves, ela relata que no período de 1919-1927 foi registrado uma redução de 96%. (MATTEI, 2023, p.382-386)

A experiência italiana foi diferente, a austeridade industrial de Mussolini junto ao controle autoritário realizou uma coerção política, como: decretar leis trabalhistas explícitas e repressivas contra os grevistas, mas os resultados foram similares, índices de desemprego e diminuição das greves.

Os efeitos devastadores da austeridade em relação a salários, desemprego e padrões de vida oferecem um forte questionamento à legitimidade da empreitada. (...) a subordinação da maioria era um pré-requisito essencial para salvaguardar o exercício regular da acumulação de capital e, especialmente, para permitir que a minoria governante colhesse os benefícios de um retorno ao capitalismo imaculado. (MATTEI, 2023, p.392)

Por fim, a autora revela como a austeridade, concebida inicialmente como uma política de emergência para conter crises econômicas e estabilizar as contas públicas, se converte em um projeto de governo totalizante, capaz de submeter todas as esferas da vida social à lógica do capital. Reforça ainda ao final do capítulo que “a perpetuação da austeridade até os dias atuais não deve ser reduzida a uma questão de irracionalidade nem a uma teoria econômica inválida dos especialistas que administram economias”, a política é bem mais complexa e, na realidade, é utilizada para manter as relações capitalistas.

O último capítulo, intitulado “Austeridade para Sempre”, demonstra através das experiências mais recentes a perpetuação das políticas de austeridade. A autora começa o texto retomando a austeridade de 1920 e os seus efeitos, seu grande fracasso enquanto objetivo de estabilizar a economia e promover crescimento – quando na realidade, gerou desempregos e deflação econômica – mas seu verdadeiro sucesso na reafirmação do capitalismo.

Após ressignificar as conferências de Bruxelas e Génova, como berço das políticas de austeridade, ela demonstra como essas ferramentas foram (e continuam sendo) constantemente utilizadas para as economias. Traçando um paralelo com o que foi construído no início deste

trabalho por mim, a autora resgata a fim dos anos 1970 como um novo marco para a austeridade moderna.

Após a Segunda Guerra Mundial, novamente o capitalismo encontrava-se em crise, e a solução encontrada foi um conjunto de políticas de estabilização já conhecidas. Em 1979, Margareth Thatcher inaugura junto ao neoliberalismo uma sequência de ferramentas de tributação, tributação regressiva, privatização, novas leis trabalhistas – todas comentadas no início deste trabalho. Mattei, traz que assim como em 1920, os efeitos foram similares: associação sindical reduzida, taxas de lucro crescentes e exploração econômica em alta. Ainda traz a experiência italiana, que também retoma a austeridade, devido a adesão a União Europeia - mas é engano pensar que a austeridade italiana retornou por imposição externa, a Itália possui um grande acervo de grandes economistas austeros e centros de educação voltados a essa corrente (Alberto Alesina¹³ é um economista italiano). (MATTEI, 2023, p.399-404)

Tal como era o discurso de 1920 nas conferências é o empregado hodiernamente, as políticas de austeridade são apresentadas como uma teoria neutra e objetiva, capaz de reestabelecer bons indicadores econômicos a partir de uma parcimônia da sociedade, e quem não é capaz de poupar é visto como imprudente, tanto indivíduos quanto Estado (exatamente como apresentado na Exposição de Motivos da EC 95, aqui coloco que não é coincidência é a história sendo replicada constantemente).

Os economistas moldaram a sociedade de mercado como aquela em que todas as pessoas, desde que suficientemente racionais e virtuosas, tinham o potencial de prosperar. Essa visão aparentemente emancipatória estava, na verdade, entre as mais classistas: as hierarquias sociais eram reflexos dos méritos individuais, ou seja, quem não estava no topo não merecia estar lá. (MATTEI, 2023, p.408)

Como desfecho deste capítulo, entendo que a austeridade subverte a moral e o intelecto da sociedade para pensar que o capitalismo é a única via possível, que o sacrifício é necessário e que os gastos públicos são imprudentes, mesmo quando estes podem causar efeitos anticíclicos melhorando os indicadores econômicos em momento de recessão. Mattei nos mostra com clareza como essa arma foi utilizada intensamente na Grã-Bretanha e na Itália e como é altamente eficaz em reestabelecer a ordem do capital sempre que este está sob ameaça.

¹³ Economista austero muito influente nesta corrente de pensamento, ficou mais conhecido a partir da ditadura de Mussolini na Itália fascista. Suas ideias mais famosas são de que: aperto fiscal leva ao crescimento uma vez que melhora a confiança dos agentes e que essas políticas restritivas podem exigir um ambiente político menos democrático, para ele, algo natural.

4 PEC do Teto de Gastos (EC 95/2016)

A formulação e aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, popularmente conhecida como PEC do Teto de Gastos, foi tramitada como a solução para o cenário econômico (supostamente caótico) deteriorado dos resultados fiscais de 2015. A proposta de imposição de limites ao crescimento das despesas públicas surgiu como resposta a um cenário marcado por deterioração fiscal, desaceleração do crescimento, aumento do desemprego e instabilidade nas relações entre os Poderes da República.

A forte guinada da economia brasileira à austeridade fiscal deu-se logo após Dilma Rousseff ser reeleita em 2014, em novembro do mesmo ano já começaram os intensos cortes de gastos – por exemplo, a redução de R\$58 bilhões somente em um dos programas de desenvolvimento do país, o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento). A estratégia era realizar um “duro ajuste fiscal e monetário na esperança de que o setor privado retomasse a confiança e voltasse a investir”, com o economista Joaquim Levy nomeado como ministro da Fazenda – um dos nomes mais ortodoxos da economia brasileira. (DWECK, ROSSI, 2016, p.2; CARVALHO, 2018, p.100)

Outro cenário observado no período, foi a dura resistência do Congresso em aprovar aumentos de impostos, de maneira que os gastos públicos que sustentariam o ajuste fiscal – ou seja, a receita encontrava-se baixa, sem perspectiva de aumento, e o gasto foi a via afetada. Além de que, Carvalho (2018, p.98) ilustra outros motivos que contribuíram para a crise econômica, como: reajuste nos preços administrados, sendo os maiores aumentos nas tarifas de energia elétrica (51%), botijão de gás (22,6%) e gasolina (20,1%); os quais culminaram em um aumento da inflação do período, levando ao Banco Central a aumentar a taxa de juros básica de 11,75% em dezembro de 2014 para 14,25% em julho de 2015; e ainda foi um período da história marcado por uma forte crise política, dada a Operação Lava Jato, uma das maiores investigações de corrupção da história do Brasil a qual envolvia o Estado, a Petrobras, empresas privadas e políticos de diversos partidos.

Mesmo persistindo na ideia de que as medidas fiscais contracionistas retomariam a confiança dos investidores, os quais promoveriam um investimento produtivo e, consequente, crescimento econômico, a afirmativa não aconteceu. Já em 2015 era possível notar números não condizentes com a proposta, uma queda de cerca de 13,9% nos investimentos privados e um aumento de, aproximadamente, 94 bilhões de reais no déficit primário¹⁴ (apesar da

¹⁴ Receita com tributos e impostos menores que os gastos do governo.

contração expansionista nos gastos públicos, o aumento se deu principalmente pelo aumento do pagamento de juros, a queda do PIB e aumento do dólar). (CARVALHO, 2018, p.100)

Dweck e Rossi (2016), explicam:

O gasto do governo é a renda do setor privado, ou seja, quando o governo deixa de gastar alguém deixa de receber. (...) Nesse sentido, em meio a uma recessão que se caracteriza pela contração do gasto privado, se o governo procurar evitar o déficit público cortando suas despesas, ele pode simplesmente piorar a sua situação patrimonial e a do setor privado (...). (DWECK; ROSSI, 2016, p.1)

Após o impeachment de Dilma¹⁵, é nesse contexto que se insere a proposta da PEC do Teto de Gastos, apresentada pelo governo de Michel Temer como elemento central de uma nova âncora fiscal, em 2016 o país fechou com um déficit primário de 2,47% do PIB (pior resultado dentro de 15 anos anteriores). (CARVALHO, 2018, p.119)

Destaco a importância da análise da crise política instaurada pelo impeachment, este fragmentou de forma intensa a arena política nacional e intensificou a polarização social. O processo inaugurou um precedente perigoso: a substituição da lógica constitucional pela lógica conjuntural, em que maiorias parlamentares momentâneas se sobrepõem aos parâmetros técnicos e jurídicos previstos para responsabilização de chefes do Estado. Essa ruptura gerou um processo de deslegitimação das instituições democráticas, uma vez que o afastamento de Dilma reforçou a percepção de que as decisões de institucionais de alta relevância podia ser instrumentalizadas por disputas partidárias, interesses econômicos e pressões corporativas. De maneira que, contribuiu para desconfiança no próprio sistema democrático, criando condições para ascensão de soluções autoritárias e de discursos antissistêmicos. (CARVALHO, 2018, p.105-114)

A narrativa predominante, apoiada por setores financeiros e da grande mídia, apontava o crescimento dos gastos públicos como principal causa da crise econômica (e política) e a austeridade como solução, elencavam que até a própria figura da Dilma representava uma desconfiança aos investidores. Portanto, a proposta visava conter o crescimento das despesas primárias por vinte anos, desvinculando o orçamento das pressões sociais e da dinâmica demográfica – como será demonstrado no capítulo – e revertendo esse cenário de depressão da economia brasileira.

¹⁵ Processo de impeachment de Dilma continha duas acusações: as famosas “pedaladas fiscais”, até então utilizadas por muitos governos e nunca punidas e o fornecimento de créditos suplementares sem autorização do Congresso. (Carvalho, 2018, p.105-110)

4.1 Análise Técnica da PEC do Teto de Gastos (EC 95/2016)

A ementa constitucional determinou um Novo Regime Fiscal que vigoraria pelos seguintes vinte anos, de maneira que as despesas primárias, em cada exercício, estariam condicionadas a correção apenas da inflação (IPCA) do ano anterior.

Na página oficial do Senado Federal a ementa é comentada da seguinte forma:

Institui o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por 20 exercícios financeiros, existindo limites individualizados para as despesas primárias de cada um dos três Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União; sendo que cada um dos limites equivalerá: I – para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% e II – para os exercícios posteriores, ao valor limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA. Determina que não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos: I – transferências constitucionais; II – créditos extraordinários; III – despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realizações de eleições; e IV – despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes. (BRASIL, 2016)

Ou seja, o eixo central da EC 95 é o congelamento real do gasto público federal. A norma determinava que, a partir de 2017, o limite para as despesas primárias do orçamento da União em cada exercício financeiro seria o mesmo valor gasto no ano anterior, corrigido apenas pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). De forma que, o teto impediria qualquer crescimento real das despesas, independentemente do crescimento populacional, da demanda por serviços públicos ou da arrecadação tributária. (BRASIL, 2016)

A título de explicação, as despesas primárias incluem gastos com saúde, educação, segurança pública, previdência social, assistência social, servidores, transferências obrigatórias e investimentos. E estariam fora do limite apenas as despesas financeiras (como pagamento de juros da dívida), transferências constitucionais a estados e municípios, créditos extraordinários em casos de calamidade pública, e outras exceções pontuais. (BRASIL, 2016)

Algumas exceções previstas para o teto de gastos, seriam como as transferências constitucionais a estados, municípios e Distrito Federal, créditos extraordinários e complementações orçamentárias ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Também, como as despesas da Justiça Eleitoral com as eleições; as despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes do Tesouro Nacional, e outras transferências obrigatórias derivadas de lei, como compensações financeiras oriundas da exploração de recursos minerais. (BRASIL, 2016)

Ademais, a EC 95 estipulou mecanismos de penalização automática para os Poderes e órgãos que ultrapassarem os limites estabelecidos, como proibição de reajustes salariais, criação de cargos ou novos concursos públicos. Ao Poder Executivo no caso de descumprimento, seriam impostas vedações como: impedir a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, além das já citadas anteriormente. (BRASIL, 2016)

A emenda também determinava um período de vigência de 20 anos, com a possibilidade de revisão a partir do décimo ano (2026). Contudo, a rigidez imposta pela política draconiana fez com que fosse revogada muito antes de seu período previsto para revisão.

Do ponto de vista oficial, o objetivo da PEC era o de restaurar a credibilidade da política fiscal brasileira, reduzindo a trajetória de crescimento da dívida pública e contendo o déficit primário estrutural. O governo federal alegava que a limitação dos gastos traria previsibilidade às contas públicas e melhoraria a confiança dos investidores, reduzindo o risco-país e possibilitando a retomada do crescimento econômico com estabilidade de preços. Assim, de acordo com a Exposição de Motivos (BRASIL, 2016):

[...] a implementação dessa medida: aumentará previsibilidade da política macroeconômica e fortalecerá a confiança dos agentes; eliminará a tendência de crescimento real do gasto público, sem impedir que se altere sua composição [...]. Numa perspectiva social, a implementação dessa medida alavancará a capacidade da economia de gerar empregos e renda, bem como estimulará a aplicação mais eficiente dos recursos públicos. Contribuirá, portanto, para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos e cidadãs brasileiros. (BRASIL, 2016)

Por fim, diferentemente do exposto, diversos economistas e instituições acadêmicas alertaram para os efeitos recessivos e sociais da medida, por seu caráter pró-cíclico e por limitar a atuação do Estado em contextos de crise. Para isso, após uma análise técnica da política, será apresentada uma análise crítica com os principais pontos a serem analisados.

4.2 Para uma Análise Crítica da PEC do Teto de Gastos (EC 95/2016)

A Emenda Constitucional nº 95/2016, foi aprovada sob o argumento de que o Brasil enfrentava uma grave crise fiscal, decorrente de um suposto descontrole nos gastos públicos, especialmente os sociais – conforme apresentado na Exposição de Motivos (BRASIL, 2016) que acompanha o texto da lei. O governo acreditava que o país se encontrava em uma situação de desarranjo fiscal, sendo:

Esse instrumento visa reverter, no horizonte de médio e longo prazo, o quadro de agudo desequilíbrio fiscal em que nos últimos anos foi colocado o Governo Federal. [...] Faz-se necessária mudança de rumos nas contas públicas, para que o País consiga,

com maior brevidade possível, restabelecer a confiança na sustentabilidade dos gastos e da dívida pública. (BRASIL, 2016)

Assim,

A raiz do problema fiscal do Governo Federal está no crescimento acelerado da despesa pública primária. No período 2008-2015, essa despesa cresceu 51% acima da inflação, enquanto a receita evoluiu apenas 14,5%. Torna-se, portanto, necessário estabilizar o crescimento da despesa primária, como instrumento para conter a expansão da dívida pública. Esse é o objetivo desta Proposta de Emenda à Constituição. (BRASIL, 2016)

Contudo, essa narrativa, parte de uma análise equivocada tanto sobre as causas da crise quanto sobre os instrumentos adequados para superá-la. Em outras palavras, essa visão encaixa-se na abordagem da ortodoxia clássica: receitas limitadas demandam contenção dos gastos, com o intuito de restabelecer a credibilidade do Estado e a disciplina dos mercados.

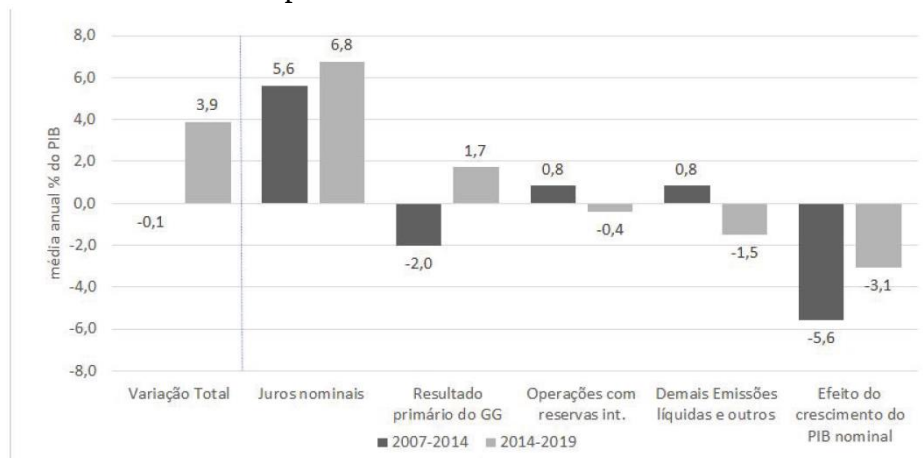
Como visto por Carvalho (2018), o desequilíbrio fiscal brasileiro, ao contrário, do que sustentam os defensores da austeridade, foi consequência, e não causa da recessão. Com a estagnação do crescimento do PIB e da arrecadação, as contas públicas se deterioraram rapidamente. A política do teto, ao limitar rigidamente os investimentos e gastos sociais, retira do Estado a capacidade de atuar de forma anticíclica, enfraquecendo ainda mais a recuperação econômica. “No círculo vicioso da austeridade, cortes do gasto público induzem à redução do crescimento que provoca novas quedas da arrecadação e exige novos cortes de gastos”. (CARVALHO, 2018, p.119-122; ROSSI; DWECK, 2016, p.1)

Apesar de, como demonstrado no início do capítulo, o corte fiscal já não ter realizado o efeito desejado na economia, permaneceu a insistência nessa política em 2016. Rossi, Dweck e Mello (2020), estabelecem três pontos fundamentais a serem discutidos sobre o gasto público no Brasil no período, sendo: i – o diagnóstico da situação fiscal da economia brasileira foi errôneo – o crescimento dos gastos não seria o causador da crise econômica; ii – o ajuste fiscal não geraria o crescimento desejado, na realidade tende a agravar o quadro recessivo; iii – seria viável, e possível, estabilizar a dívida pública mesmo com crescimento dos gastos.

Em primeiro lugar, nota-se que entre o período de 2007-2014, a dívida bruta se manteve relativamente estável em torno de 57%. Essa estabilidade foi gerada através dos juros nominais, que contribuíram em média com 5,6 pontos percentuais do PIB por ano ao crescimento da dívida. Por outro lado, a expansão do PIB nominal contribuiu com o mesmo valor médio (5,6 p.p). O superávit primário, que foi positivo em quase todo o período, colaborou com uma redução média de 2 p.p na dívida, ao passo que a compra de reservas internacionais e outras emissões tiveram um impacto médio de 2,3 p.p no aumento do endividamento. Assim, o saldo

entre emissões e resgates de dívida forneceram um efeito neutro, garantindo a estabilidade. (DWECK *et al.*, 2020, p.68-69)

Figura 1 - Dados sobre a dívida pública brasileira



Fonte: Dweck *et al.*, 2020, p.70

Já no período mencionado no documento citado, entre 2015 e 2016, a dívida definitivamente aumentou, no entanto perante a três principais motivos: a redução do crescimento econômico (-3,1 p.p) – a qual impacta diretamente para o aumento da relação dívida/PIB -, o aumento dos juros nominais (6,8 p.p) e os déficits primários (1,7 p.p). Juntos, esses três fatores, explicam os aumentos da dívida pública no período não decorrerem do aumento dos gastos, mas sim, de uma queda do crescimento econômico somada ao aumento dos gastos com juros da dívida. (DWECK *et al.*, 2020, p.69-70; CARVALHO, 2018, p.120)

O mito da ganância¹⁶ não se justifica quando apresentado os dados, esses os quais tornam evidente que a causa da crise não era o aumento dos gastos públicos (aumento de despesas), mas sim, principalmente, a desaceleração da economia brasileira (queda de receitas).

Em segundo lugar, Carvalho e Rossi (2020) apresentam que:

Empresários não investem porque o governo fez ajuste fiscal, mas quando há demanda por seus produtos e expectativas de lucro. Se o governo corta gastos no momento de crise contribui para queda da demanda no sistema. Como argumentou o Prêmio Nobel da economia, Paul Krugman, a ideia de que seremos recompensados por uma “fada da confiança” diante de um suposto comportamento virtuoso do governo não passa de uma fábula” (...). (CARVALHO; ROSSI, 2020, p.44)

Ou seja, em períodos de recessão a premissa de livre mercado não seria condição necessária para promover um cenário mais promissor. Além de que, ao frear investimentos e

¹⁶ Expressão utilizada criticamente por economistas para se referir à narrativa de que os problemas fiscais brasileiros decorreriam de um suposto descontrole dos gastos públicos, especialmente sociais.

reduzir o crescimento, o Teto de Gastos tende a piorar a dinâmica da dívida, já que a arrecadação cai e o esforço fiscal se torna ainda mais custoso. Trata-se de um efeito paradoxal: a busca por credibilidade fiscal por meio da austeridade pode acabar gerando mais desajuste, não menos.

E em terceiro lugar, considerando ainda a dívida pública como a problemática, seria possível a estabilização sem essa contração fiscal expansiva. Dweck *et al.* (2020) apresentam como exemplo a Era de Ouro do Capitalismo, período em que foi possível observar expansão dos gastos associada a uma queda da relação dívida/PIB, devido a uma combinação de: juros baixos; reforma tributária voltada a arrecadação progressiva, consequentemente, melhora nos indicadores de resultado primário; e crescimento do PIB, através dos multiplicadores fiscais¹⁷. (DWECK *et al.*, 2020, p.74-78)

Contudo, mesmo diante da fragilidade e incongruência do plano, ele foi aprovado em dezembro 2016 pelo atual ministro da Fazenda Henrique Meirelles, no já governo de Michel Temer. Dado ao contexto, uma estratégia de austeridade rigorosa, longa e insensível ao ciclo econômico, baseada em uma leitura equivocada da crise brasileira e incapaz de enfrentar as causas estruturais do desequilíbrio fiscal, os objetivos estabelecidos não foram alcançados.

De acordo com Dweck (2020), apesar do esforço produzido, a dívida líquida do setor público (DLSP)¹⁸ passou de 46,2% em dezembro de 2016 para 55,7% em 2019, já a bruta passou de 69,8% para 75,8% no mesmo período. Sendo assim, é possível observar que até mesmo em seu principal objetivo – que seria estabelecer um “equilíbrio” nas contas públicas – o projeto não deu certo. (DWECK, 2020, p.94)

Tabela 2 - Dados da dívida pública brasileira (2016-2019)

ANO	DLSP (%)	Dívida Bruta (%)
2016	46,2%	69,8%
2017	51,6%	74%
2018	53,8%	76,7%
2019	55,7%	75,8%

Fonte: DWECK (2020); Banco Central do Brasil

Por outro lado, o foi muito eficaz em implementar o neoliberalismo através da política de austeridade fiscal. Segundo Menezes, Moretti e Reis (2019), o Teto de Gastos foi a submissão dos poderes do Estado ao mercado, a forma mais pura do neoliberalismo.

¹⁷ Ler Dweck, Rossi e Mello (2020).

¹⁸ A dívida líquida do setor público (DLSP) corresponde ao total das obrigações do Governo Federal, dos estados e municípios, descontados os ativos financeiros disponíveis.

Isso supõe a implementação de técnicas que permitam que o Estado e suas políticas sociais apareçam como excesso a conter, uma vez submetidas a um padrão de verificação pelo mercado, cujo princípio é “não deixar o Estado fazer”. Assim, a partir de uma narrativa de que o descontrole de gastos foi responsável pela crise econômica e pelo aumento do índice de desemprego, o governo Temer adotou uma política econômica baseada na austeridade como princípio constitucional em detrimento das políticas sociais” (MENEZES; MORETTI; REIS, 2019, p.61)

Assim, como ilustrado no primeiro capítulo, pode-se notar que o congelamento das despesas públicas por 20 anos é a instauração do projeto neoliberal, são os interesses particulares e a falsa “liberdade do indivíduo” acima dos pactos constitucionais de 1988. A perfeita limitação do Estado enquanto provedor de políticas sociais justificada por um falacioso desarranjo fiscal.

Fattorelli (2016), traz que a PEC do Teto institucionalizou um regime fiscal no qual as despesas essenciais ao funcionamento do Estado – saúde, educação, assistência social, investimentos públicos e manutenção de serviços básicos – passaram a ser limitadas à correção inflacionária, enquanto as despesas financeiras permanecem sem qualquer travamento normativo. Essa diferença de tratamento entre gasto social e gasto financeiro revela, segundo ela, uma priorização estrutural do mercado financeiro em detrimento das necessidades da população.

Nesse sentido, Fattorelli (2016) argumenta que o congelamento dos gastos primários por vinte anos produz um duplo efeito: de um lado, restringe de forma severa a capacidade do Estado de realizar políticas públicas, induzindo um processo de deterioração dos serviços públicos e de redução do investimento, de outro, garante a expansão contínua das despesas com juros, amortizações e rolagem da dívida, as quais não sofrem qualquer limitação constitucional. Essa combinação aprofunda o que ela denomina de “dominância financeira”, um arranjo no qual o orçamento público é rigidamente orientado para o atendimento das demandas do sistema da dívida, isentando as funções sociais e desenvolvimentistas do Estado.

Por fim, cabe ressaltar que a política draconiana foi revogada em detrimento das políticas de combate a pandemia em 2019¹⁹. Em conclusão, a política do Teto de Gastos mostrou-se incapaz de cumprir as metas que justificaram sua implementação. No entanto, cumpriu sua agenda neoliberal austera. O diagnóstico de que o desequilíbrio fiscal resultava do crescimento dos gastos públicos era equivocado, pois a elevação da dívida decorreu principalmente da recessão e dos altos juros. A austeridade, ao restringir investimentos e

¹⁹ Devido a crise da Covid-19, o governo foi obrigado a instituir um “orçamento de guerra” (EC 106/2020), que suspendeu temporariamente o teto para permitir gastos emergenciais.

despesas sociais, aprofundou a crise econômica e limitou a capacidade do Estado de atuar em áreas estratégicas. Longe de estabilizar as contas e impulsionar o crescimento, a EC 95 consolidou um projeto de Estado mínimo e produziu efeitos regressivos sobre a sociedade brasileira, não somente no plano econômico, como majoritariamente, no plano político.

4.3 A análise da economia política brasileira a partir de Mattei e PEC 95

Diante de tudo o que foi discutido ao longo deste trabalho, é impossível olhar para a PEC do Teto de Gastos como uma mera tentativa técnica de reorganização fiscal. Ao contrário, quanto mais aprofundei a leitura histórica da austeridade – em Mattei, Blyth, Brown e no próprio percurso do neoliberalismo – mais evidente se tornou que a PEC 95 representou, no Brasil, uma clara operação de controle político, travestida de neutralidade econômica.

Neste trabalho, procurou-se mostrar que a PEC 95 não nasce de um diagnóstico fiscal, mas de uma disputa de poder em um momento de fragilidade institucional. Ela surge em um país em uma crise política profunda, com um governo “eleito” por um impeachment controverso e sustentado por um discurso de que a “a política errou e agora os técnicos corrigirão”. E esse movimento, por si só, já denuncia o caráter profundamente ideológico da medida.

Foi visto que, as políticas neoliberais austeras sempre reaparecem depois de grandes crises do capitalismo, como: no pós Primeira Guerra Mundial, apresentado por Mattei na Itália e Grã-Bretanha; no pós Segunda Guerra Mundial, com os governos de Thatcher e Reagan; na América Latina de 1990, com um contexto de hiperinflação; e no Brasil moderno com a PEC do Teto de Gastos, após uma suposta crise fiscal de diagnóstico falacioso. Em todos esses casos podemos encontrar políticas isentas de democracia, com alto rigor técnico e o discurso de que os gastos são os supostos culpados pela crise – aqui ainda pontuo, na maioria das vezes, foram elencados os gastos sociais como prejudiciais.

Ainda durante o trabalho, nota-se que em nenhum momento a austeridade foi capaz de reerguer o crescimento dos países e, de fato, equilibrar as contas públicas. Mark Blyth (2017) caracteriza a austeridade como uma “ideia perigosa” porque, historicamente, ela nunca produziu os resultados econômicos que promete (como redução da dívida e retomada do crescimento) e, ao contrário, tende elevar desemprego e deteriorar ainda mais as contas públicas – este último, apresentado claramente no caso brasileiro moderno. Para o autor, a austeridade representa uma inversão moral: transforma crises geradas por outros setores e pelas próprias dinâmicas do capitalismo em crises supostamente pelo “excesso de gastos” do Estado,

deslocando o ônus do ajuste para aqueles que não foram responsáveis pela sua origem. Aqui destaco o caso da PEC do Teto de Gastos, na qual penaliza fundamentalmente os gastos primários da economia brasileira (a oferta de bens e serviços à população, como saúde, educação, segurança, infraestrutura, programas sociais, entre outros), no entanto, permanece intocável os gastos referentes ao pagamento de juros e amortização da dívida pública.

Dessa forma, ao equiparar o orçamento público ao doméstico, a austeridade cria uma narrativa simplificadora que legitima cortes de direitos (no caso brasileiro, direitos constitucionais), retração do investimento público e retração da capacidade estatal de agir justamente nos momentos em que a intervenção pública é indispensável. A austeridade não é perigosa apenas por seus efeitos econômicos negativos, mas porque funciona como um mecanismo de disciplinamento social (claramente exposto na Itália fascista e Grã-Bretanha do pós Primeira Guerra) e concentração de poder, restringindo a autonomia das sociedades para decidir seus rumos e submetendo a política a uma racionalidade tecnocrática e antidemocrática.

É claro que o Brasil em 2016 não enfrentava uma crise de níveis analisados por Mattei e Blyth, de guerras mundiais, mas era notável o período político turbulento no qual enfrentava. Ainda mais quando analisamos tecnicamente a política e, com a ajuda de autores como Carvalho, Dweck, Rossi, notamos um falso diagnóstico da crise, além de uma solução elaborada na qual afetava apenas uma parte da população, sendo esta a mais baixa. Ademais, quando se analisa os índices de dívida pública após a aplicação da política nota-se que os efeitos desejados, de equilíbrio das contas públicas, não foram alcançados.

Assim, ao final deste capítulo, chego à conclusão de que a EC 95 foi, sim, um instrumento de controle de poder (e aqui compreendo também que o estudo vai muito além do apresentado nesta monografia). Ela representou a vitória de um projeto neoliberal que, para se consolidar, precisou restringir a própria capacidade de decisão coletiva, o Estado no neoliberalismo austero não é fraco, pelo contrário, como evidenciado por Brown (2019) é forte em efetivar a desdemocratização as escolhas político-econômicas. Portanto, a lógica por trás da PEC não foi salvar o Brasil de uma crise, mas salvar, mais uma vez, o capitalismo brasileiro de sua própria crise – mesmo que isso implicasse sacrificar políticas sociais, paralisar investimentos públicos e comprometer gerações futuras. A austeridade, mais uma vez, cumpriu seu papel histórico: preservou privilégios, limitou a democracia - não à toa que os termos fascistas (neofascistas) retornam nas falas da política cotidiana - e reforçou a ordem do capital.

5 CONCLUSÃO

A análise empreendida ao longo deste trabalho buscou compreender a austeridade fiscal não apenas como uma política econômica, mas como uma racionalidade política e moral que estrutura a relação entre Estado, mercado e sociedade. A partir da leitura crítica de autores como Clara Mattei (2023), Mark Blyth (2013) e Wendy Brown (2019), foi possível identificar que a austeridade transcende o campo técnico da economia, configurando-se como um instrumento de poder voltado à manutenção da ordem capitalista e a limitação da soberania democrática.

O estudo de origem histórica da austeridade, desde o liberalismo clássico de Adam Smith, passando pela experiência do padrão-ouro britânico e pela austeridade fascista italiana, revelou que a retórica da responsabilidade fiscal sempre surge em momentos de contestação social. Nessas conjunturas, a austeridade atua como resposta política das elites econômicas, destinada a restaurar a “confiança” e a “disciplina”, mas cujo verdadeiro objetivo é neutralizar o conflito distributivo e reafirmar os privilégios do capital. Assim, como mostra Mattei (2023), a austeridade é menos uma necessidade econômica do que uma estratégia de reordenamento social.

Ao transpor essa leitura para o contexto brasileiro contemporâneo, a Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu o Teto de Gastos, revela-se como expressão atual da ordem do capital. Sob o argumento da sustentabilidade da dívida pública e da eficiência fiscal, o Estado brasileiro passou a operar sob uma lógica de contenção permanente, que subordina o gasto social às exigências do mercado. Essa limitação, ao ser inserida na Constituição, congela o orçamento público e restringe a própria capacidade do Estado de promover políticas redistributivas, reproduzindo, em novo contexto, os princípios austeros que marcaram as experiências liberais e autoritárias do século XX.

A comparação entre o passado e o presente permite afirmar que o neoliberalismo brasileiro retoma e atualiza os fundamentos da austeridade clássica: o Estado como problema, o mercado como solução e o sacrifício como virtude moral. Tal racionalidade transforma a economia em um domínio imune a deliberação democrática, reduzindo o espaço da política e convertendo decisões coletivas em imperativos técnicos. Como observa Brown (2019), trata-se de um processo de desdemocratização econômica, em que a soberania popular cede lugar à soberania dos mercados.

Em síntese, a austeridade fiscal – longe de representar um caminho para o equilíbrio e a prosperidade – constitui um mecanismo de perpetuação das desigualdades e de despolitização da economia. O caso brasileiro demonstra que, ao impor um teto constitucional aos gastos

públicos, a política fiscal foi transformada em regra de contenção social, impedindo avanços em áreas fundamentais como saúde, educação e assistência. Essa dinâmica reafirma o diagnóstico de Mattei (2023): a austeridade é um projeto político de controle, que preserva a ordem do capital sob o disfarce da neutralidade técnica.

Portanto, coloco aqui que a crítica à austeridade é também uma defesa da democracia econômica. Questionar os limites impostos à ação do Estado significa recuperar a capacidade coletiva de decidir sobre as prioridades do orçamento público e de redefinir os rumos do desenvolvimento nacional. Somente por meio dessa reapropriação política da economia será possível construir alternativas ao paradigma austero e afirmar um modelo de Estado comprometido com a justiça social, a igualdade e o bem-estar comum.

REFERÊNCIAS

- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23
- BATISTA JUNIOR, Paulo Nogueira. **Paulo Nogueira Batista: pensando o Brasil**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.
- BLYTH, Mark. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.
- BRASIL. **Emenda Constitucional n. 95, de 2016**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 28 set. 2025.
- BRASIL. **Exposição de Motivos n. 83, de 2016**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/expmotiv/emi/2016/83.htm. Acesso em: 28 set. 2025.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal?** São Paulo: Revista de Economia Política, 1991. p. 3-23.
- BROWN, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no ocidente**. São Paulo: Politeia, 2019.
- CARCANHOLO, Marcelo Dias. **Neoconservadorismo com Roupagem Alternativa: a Nova CEPAL dentro do Consenso de Washington**. Porto Alegre: Revista Análise Econômica, 2008.
- CARVALHO, Laura. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 2018.
- GUIMARÃES, Cátia. **Essa PEC é o caminho mais rápido para arrebentar com o país**. Entrevista com Maria Lucia Fatorelli. Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio – EPSJV/Fiocruz, Rio de Janeiro, 14 de out. 2016. Atualizado em 01 jul. 2022. Disponível em: <https://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/entrevista/essa-pec-e-o-caminho-mais-rapido-para-arrebentar-com-o-pais>. Acesso em: 15 nov. 2025.
- MATTEI, Clara E. **A ordem do capital: como os economistas inventaram a austeridade e abriram caminho para o fascismo**. Tradução de Heci Regina Candiani. São Paulo: Boitempo, 2023.
- MENEZES, Ana Paula do Rego; MORETTI, Bruno; REIS, Ademar Arthur Chioro dos. **O futuro do SUS: impactos das reformas neoliberais na saúde pública – austeridade versus universalidade**. Saúde em Debate, Rio de Janeiro, v. 43, n. especial 5, p.58-70, dez. 2019.
- MOLLO, Maria Cristina Cacciamali. A questão da austeridade na política econômica. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga; GALÍPOLO, Gabriel (Org.). **Austeridade para quem?** Balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff. São Paulo: Carta Maior; Friedrich Ebert Stiftung, 2015. p. 83-88.
- HARVEY, David. **O Neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.
- HAYEK, Friedrich August von. **O caminho da servidão**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.
- ROSSI, Pedro; DWECK, Esther. **Impactos do Novo Regime Fiscal na saúde e educação**. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 32, n.12, p. 1-6, 2016.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de (Org.). **Economia pós-pandemia**: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.