

Tristes Tropicalizações: Austeridade Fiscal e Sua Constitucionalização no Brasil¹

Tristes Trópicos: Fiscal Austerity and Its Constitutionalization in Brazil

CAMILA VILLARD DURAN², I

I Universidade de São Paulo (USP), Faculdade de Direito da USP. São Paulo (SP). Brasil.

MICHELLE RATTON SANCHEZ BADIN³, II

II Fundação Getúlio Vargas (FGV), Escola de Direito de São Paulo da FGV. São Paulo (SP). Brasil.

RESUMO: Desde 2015, políticas de austeridade fiscal e suas regras jurídicas têm sido concebidas e implementadas no Brasil. Esse modelo de gestão, que visa reduzir gastos públicos, não é em si uma novidade na história do País, mas sim a forma e o conteúdo com que foram consagrados na Emenda Constitucional nº 95. Neste artigo, descrevemos, primeiramente, as condições que favoreceram a institucionalização dessa ideia econômica. Na sequência, analisamos as particularidades da Emenda, que revelam um processo de tropicalização da austeridade. Entendemos que a tropicalização tende a colocar em risco a democracia constitucional brasileira e a causar prejuízo, notadamente, às políticas sociais. O artigo está dividido em duas seções, para além da introdução e da conclusão. A primeira delas procura descrever o contexto brasileiro da reemergência do discurso de austeridade e a influência de ideias internacionais, via difusão e alinhamento institucional da tecnocracia brasileira com a do Fundo Monetário Internacional. Também exploramos a literatura correspondente no campo da sociologia das profissões. A segunda seção aponta como esse processo legitimador favoreceu a constitucionalização das medidas de consolidação fiscal no Brasil. Analisamos os riscos da forma e

1 A elaboração deste artigo acompanha os primórdios da implementação da Emenda Constitucional n. 95, em 15 de dezembro de 2016. Uma versão preliminar do texto foi elaborada em 2017 e suas revisões foram feitas nesses últimos três anos. São muitos os espaços e as pessoas a que temos que agradecer por apoio à pesquisa, ao desenvolvimento de críticas e ao fomento de ideias. Todos os erros são nossos. Os agradecimentos mais necessários são, em ordem alfabética, para Alexandra Zeitz, Anna Cortelini, Carolina Bianchini, Deborah Bittar, Emerson Ribeiro Fabiani, Elisa Klüger, Emily Jones, Fernando Abrúcio, Helena Funari, Maria Rita Loureiro, Ngaire Woods, Robert O. Koehame, Odara Gonzaga de Andrade, Thomas Hale, e aos espaços e integrantes do Workshop do Programa de Mestrado e Doutorado Acadêmicos em Direito e Desenvolvimento da FGV Direito SP (2017), ao *Seminário Latinoamericano de Teoría Constitucional y Política* (SELA) organizado pela Universidade de Yale (2018), ao Workshop do grupo de pesquisadores do Programa *Oxford-Princeton Global Leaders Fellowship* (2018), e à *Law and Development Research Network* (2019).

2 Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-8251-1052>>.

3 Orcid: <<https://orcid.org/0000-0003-4364-8926>>.

do conteúdo da Emenda, a partir dos efeitos contraditórios desse grau de adensamento jurídico num país com elevado grau de desigualdade.

PALAVRAS-CHAVE: Austeridade; emenda constitucional; democracia; desigualdade; direitos sociais.

ABSTRACT: Since 2015, austerity policies and rules have been designed and implemented in Brazil. Such policies aiming to control public spendings are not in itself a novelty, but the legal design and the content of the Brazilian Constitutional Amendment n. 95 are rather unique. In this article, we describe the conditions that favored the institutionalization of this economic idea. Then, we analyze the Constitutional Amendment's particularities, which we have named as the "tropicalization" of austerity policies. We understand that these singularities can put Brazilian constitutional democracy at risk and jeopardizes social policies. The article is divided into two sections, besides the introduction and the conclusion. The first section seeks to describe the context that favored the diffusion and institutional alignment of the Brazilian technocracy with the International Monetary Fund's bureaucracy. In that section, we also explored the corresponding literature in the field of sociology of professions. The second section shows how that alignment favored the constitutionalization of fiscal measures in Brazil. We, then, analyze the risks of the legal design and the content of the Constitutional Amendment, based on the contradictory effects of such a constitutionalization process in a country highly unequal as Brazil.

KEYWORDS: Austerity; constitutional amendment; democracy; inequality; social rights.

SUMÁRIO: Introdução; 1 Das condições para o retorno do discurso da austeridade fiscal; 1.1 A consolidação fiscal no Brasil como alternativa política do pós-eleições presidenciais de 2014; 1.2 O alinhamento para a consolidação fiscal: burocracias nacional e internacional "em *tandem*"; 2 A emenda constitucional e seus riscos; 2.1 O adensamento jurídico: de medidas administrativas e leis a uma emenda constitucional; 2.2 A tropicalização da austeridade: os riscos de parâmetros constitucionais rígidos em uma economia desigual; Conclusão; Referências.

INTRODUÇÃO

Gostaria de registrar minha gratidão ao Congresso Nacional, que demonstrou absoluta preocupação com o Brasil em parceria conosco para obter essa vitória legislativa. (UOL, 2016)

O Presidente Michel Temer descreveu, com essas palavras, a aprovação pelo Poder Legislativo da Emenda Constitucional nº 95, de 13 de dezembro de 2016, comumente conhecida como a "emenda do teto dos gastos públicos". O texto proposto pelo Poder Executivo consolidou, em norma constitucional, uma regra de direito financeiro que visa estabilizar as despesas primárias do Estado brasileiro, para os próximos vinte anos, em seu nível real aprovado para o ano de 2017. Dentre diferentes razões econômicas sustentadas pelo então governo, o novo regime fiscal tinha como principal intuito "corrigir o desequilíbrio das contas públicas [como] condição necessária para tirar a economia brasileira da situação crítica" (Brasil, 2016).

A emenda constitucional foi aprovada por 359 deputados federais e 53 senadores, uma aprovação média entre 65% a 69%⁴. Na época, uma pesquisa realizada pelo Datafolha indicava que 60% da população era contrária àquela regra fiscal (Boldrini, 2016). Os percentuais estão longe de indicar um consenso popular sobre o regime. No entanto, a forma de sua implementação (por meio de emenda constitucional), bem como a severa extensão das medidas, fez com que ela fosse considerada internacionalmente como a “mãe de todos os planos de austeridade” (Sims, 2016), colocando o Brasil numa posição de destaque no processo global de implementação desse tipo de medida fiscal.

Enquadramos como medidas de austeridade, sobretudo, as políticas denominadas como de “consolidação fiscal”, que designam políticas públicas que visam à redução de déficits fiscais, bem como do nível da dívida pública. No âmbito global, um dos principais articuladores e disseminadores desse modelo de política é o Fundo Monetário Internacional (FMI). O FMI é uma organização internacional responsável por prestar suporte financeiro a Estados soberanos em tempos de crise (isto é, um prestamista internacional de última instância) e também por supervisionar o desenvolvimento da economia global. O Fundo é uma organização quase universal: 190 países são membros.

Desde sua criação pelo Acordo de Bretton Woods, no pós-Segunda Guerra Mundial, o FMI respondeu, em sequência, a diversos distúrbios econômicos globais, como as duas crises do petróleo na década de 1970, os problemas relacionados à dívida soberana latino-americana nos anos 1980, a crise dos mercados na Ásia e na América Latina durante a década de 1990, o estresse financeiro internacional de 2008 e, em 2020, os impactos econômicos decorrentes da pandemia provocada pela Covid-19. A cada crise, o FMI passou a expandir seu poder global. Isso ocorreu tanto por meio do exercício de sua função como prestamista e sua capacidade de impor condicionalidades políticas ao apoio financeiro, como também por meio de seu papel enquanto árbitro de ideias e políticas econômicas, intimamente relacionado ao seu mandato de promotor da estabilidade macroeconômica internacional (Woods, 2006).

4 O Congresso brasileiro é bicameral, composto pela Câmara dos Deputados (513 membros) e pelo Senado Federal (81 membros). As emendas constitucionais requerem a aprovação de três quintos de ambas as casas, em dois turnos (conforme art. 60, § 2º, da Constituição Federal de 1988).

No Brasil, a implementação das medidas de consolidação fiscal, a partir de 2015, provocaram certo sentimento de “*déjà-vu*” no cenário institucional do País. Se, no passado, sobretudo entre as décadas de 1980 e início de 2000, as políticas de austeridade eram pré-condições para o Brasil ter acesso ao suporte financeiro do FMI, no período do pós-crise de 2008, os fatores institucionais para o alinhamento de discursos e políticas econômicas são outros. Durante a década de 2000, o Brasil acumulou reservas cambiais substanciais e, desde então, o apoio financeiro do FMI passou a ser desnecessário.

Em nossa perspectiva, a reemergência de ideias e políticas envolvendo austeridade fiscal no Brasil pode ser explicada por dois fatores centrais: (1) a institucionalização dessa ideia por uma burocracia nacional insulada – o antigo Ministério da Fazenda e atual Ministério da Economia – e imbricada na relação, entre outros, com a burocracia do FMI, que se reflete na difusão de ideias e alinhamento institucional, combinada com (2) a grave crise política e econômica pela qual passa o país desde 2015, que permitiu um processo de adensamento jurídico dessa ideia “mágica”⁵, culminando em sua constitucionalização.

Argumentamos que a combinação de forma e conteúdo da Emenda Constitucional nº 95/2016 traz características muito específicas da implementação desse tipo de medidas fiscais, comparativamente com outros países; daí que denominamos como parte de um processo de tropicalização das medidas de austeridade. Entendemos que essa tropicalização tende a, paradoxalmente ao discurso em apoio a tais medidas, (1) colocar em risco a democracia constitucional brasileira, ao acirrar a disputa jurídica por recursos financeiros do Estado dentre aqueles diretamente envolvidos em sua alocação, e (2) causar prejuízo, notadamente, às políticas sociais constitucionalmente resguardadas, porém politicamente desamparadas.

Este artigo está dividido em outras duas seções, além desta introdução e uma breve conclusão. A primeira delas procura descrever o contexto dos discursos de consolidação fiscal no século XXI, destacando o contexto político-econômico brasileiro e o alinhamento com o discurso do FMI.

5 O uso desse adjetivo está no trabalho de Marly Silva da Motta, que se refere a um artigo escrito por Maria Aparecida Grendene de Souza sobre o comportamento de economistas na “gestão dos destinos nacionais” intitulado “Economistas ou Mágicos?” (Motta, 1994, p. 82). Sua referência aqui se refere às expectativas populares e técnicas por uma solução imediata a partir de receituários econômicos, em momentos de crise no Brasil. Essa qualificação é retomada nas partes seguintes do artigo, com o mesmo sentido.

Entendemos que a influência do discurso internacional, via difusão e alinhamento institucional (imbricamento) dos espaços da tecnocracia do Estado brasileiro e do Fundo, colocam este como um processo legitimador das medidas de austeridade, em contexto de crise. Na sequência, analisamos como esse processo favoreceu a constitucionalização das medidas de consolidação fiscal no Brasil. Elaboramos sobre o risco da forma e do conteúdo da Emenda Constitucional nº 95, a partir dos efeitos contraditórios desse grau de adensamento jurídico num país com elevado grau de desigualdade e instabilidade econômica.

1 DAS CONDIÇÕES PARA O RETORNO DO DISCURSO DA AUSTERIDADE FISCAL

Desde 2015, políticas de consolidação fiscal e suas regras jurídicas correspondentes passaram a dominar o sentido das reformas institucionais implementadas no Brasil, independentemente do governo que assumiu a gestão do Poder Executivo. Esse modelo de política foi percebido e concebido como indispensável para responder aos desafios do país, tanto no início do segundo mandato da Presidenta Dilma Rousseff (Partido dos Trabalhadores – PT), como nos governos dos Presidentes Michel Temer (Movimento Democrático Brasileiro – MDB) e Jair Bolsonaro (Aliança pelo Brasil).

No entanto, desde a segunda metade da década de 2000, a gestão fiscal no País havia assumido um contorno distinto no que refere ao papel do Estado na economia. Ainda que a institucionalidade do regime fiscal tivesse permanecido⁶, a resposta imediata à crise de 2008, por exemplo, foi mais estímulo econômico promovido pelo setor público, e não menos. A mudança, que se configurou, sobretudo, a partir da posse de Guido Mantega como Ministro da Fazenda do governo Lula, não refletiu, contudo, mera resposta conjuntural à crise global, mas promoveu um redirecionamento substancial

6 A institucionalidade fiscal brasileira foi construída, sobretudo, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, sustentada pela aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000). O título da própria lei transformou-se em uma palavra de “ordem” no campo político, que buscava afastar conotações negativas associadas às ideias de “ajuste” ou de “austeridade” fiscal (Franco, 2017, p. 67). Segundo Gustavo Franco (2017), um dos economistas formuladores do Plano Real durante o governo FHC, “[a] mágica das palavras pode sempre assomar as disputas retóricas, e até aquele momento o conceito de ‘ajuste fiscal’, ou a menção à ‘austeridade’, sempre traziam consigo a ideia de castigo, sacrifício ou jejum, ao passo que a ‘responsabilidade fiscal’, como a sustentabilidade, alçava o tema ao elevado domínio do politicamente correto, em que a crítica sempre se posiciona em desvantagem. Com isso, uma simples ideia, uma nova maneira de expressar um velho axioma, vinha configurar uma mudança paradigmática, entre cujas consequências práticas estava a de deslocar o desenvolvimentismo inflacionista do terreno da obsolescência, ou do cinismo, para o da ilegalidade” (Franco, 2017, p. 713).

da ação da máquina estatal em suporte ao crescimento econômico (Loprea-to, 2013, p. 8) e, portanto, uma outra concepção para a fiscalidade do País.

Como explicar, então, o retorno da austeridade ao posto de principal modelo para a política fiscal na década de 2010? O sentido de alinhamen-to internacional com ideias disseminadas no período do pós-crise global de 2008 precisa ser mais bem qualificado diante das particularidades da relação de imbricamento institucional entre o principal promotor e difusor global de políticas de consolidação fiscal, o FMI, e a forma de como essas medidas foram incorporadas ao regime jurídico brasileiro.

No Brasil, o debate legislativo quanto à reforma da previdência social e das regras trabalhistas (Ortiz e outros, 2015, p. 19) foi acompanhado, em 2016, pela definição de um teto constitucional para gastos públicos. Nas próximas duas subseções, tratamos das condições políticas por meio das quais a austeridade fiscal foi percebida como a única opção econômica a partir de 2015 (Seção 2.1), e como o alinhamento internacional em torno dessa ideia econômica se manifesta nas burocracias nacional e internacio-nal, notadamente o então Ministério da Fazenda e o FMI (Seção 2.2).

1.1 A CONSOLIDAÇÃO FISCAL NO BRASIL COMO ALTERNATIVA POLÍTICA DO PÓS-ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS DE 2014

Desde 2003, as medidas de consolidação fiscal tinham sido relati-vizadas enquanto condicionante política. Em parte, porque foi nesse ano em que o então Presidente Lula assinou o último acordo financeiro entre o Brasil e o FMI. Na época, segundo avaliação de um economista do antigo Ministério da Fazenda, Pablo Fonseca P. dos Santos,

[O] fortalecimento da disciplina fiscal e monetária após a eleição de [Lula] [...] permitiu ao país recuperar a confiança dos investidores. [...] Juntamente com o forte compromisso do governo com a responsabilidade fiscal e uma ampla agenda de reformas, [...] os critérios de desempenho e os *benchmarks* estruturais do empréstimo do Brasil foram gradualmente diminuídos e simpli-ficados, abrindo caminho para uma saída suave e segura de Financiamento do FMI. (Santos, 2005 – tradução livre pelas autoras)⁷

7 Conforme texto original em inglês: “Together with the government’s strong commitment to fiscal responsibility and a broad-based reform agenda, and in keeping with the IMF’s commitment to streamline program conditionality, the performance criteria and structural benchmarks in Brazil’s loan were gradually slimmed down and simplified, thus paving the way for a smooth and secure exit from IMF financing”.

Entre as décadas de 1980 e 1990, as medidas fiscais eram tradicionalmente formuladas ao país como parte de um “pacote” de condicionalidades ao suporte financeiro do Fundo, em tempos de crise. Uma vez que o suporte fosse descontinuado – e aqui estava o caso brasileiro desde a segunda metade dos anos 2000 –, as reformas (impopulares) sustentando o controle estrito de gastos públicos tendem a ser arrefecidas da pauta política⁸.

Ainda, em 2009, e em meio à crise econômica global, o então Ministro da Fazenda, Guido Mantega, implementou um programa macroeconômico anticíclico, baseado principalmente no incentivo à demanda por meio de investimentos públicos em infraestrutura e transferência de renda para famílias⁹. Em 2010, o Brasil se tornou, pela primeira vez em sua história, um credor do FMI, comprometendo-se, inclusive, a apoiar a instituição em seus esforços para minimizar o impacto da crise em outros países¹⁰.

Durante o primeiro mandato de Rousseff (2011-2014), Mantega manteve seus objetivos fiscais de estimular investimentos e reduzir impostos (Mantega, 2013). Em 2012, a política macroeconômica voltou-se para as medidas de estímulo da oferta, com forte caráter “industrial” (Mello; Rossi, 2017). Os gastos públicos foram direcionados a subsídios e isenções tributárias, alinhados aos interesses da indústria nacional. Houve também ampliação da assistência a famílias, particularmente com a expansão de programas de assistência social (*ibid.*, p. 8).

Essa estratégia de crescimento econômico, no entanto, rapidamente mostrou sinais de fraqueza. O Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil caiu fortemente, também influenciado por mudanças no desenvolvimento da economia global, em especial com a crise do preço das *commodities* e a incapacidade da política brasileira em responder eficientemente às transformações desse ambiente (IBGE, 2018).

8 Por um lado, é apresentado o quanto se manteve a orientação macroeconômica (o denominado “tripé”) no início do governo Lula, inclusive em respeito aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal, com o Ministério da Fazenda sob o comando de Antonio Palocci. Tude e Milani (2013, p. 87 e ss.) exploram, inclusive, como isso se refletiu no discurso da política externa em referência ao FMI. Por outro lado, no contexto mais amplo das políticas públicas, há o reconhecimento de que, a partir do governo Lula, mesmo sem mexer nas instituições do governo FHC, houve uma mudança dos rumos da atuação estatal em defesa do desenvolvimento. No governo Dilma, há o rompimento com os ditames fiscais com a ampliação dos incentivos e o aumento de gastos. Para uma análise sobre mudança incremental na política fiscal, nesses três governos, v. Lopreato (2015).

9 No rol de políticas, encontravam-se redução de impostos, ampliação de programas sociais e aumento da participação do investimento público (Mantega, 2009).

10 Acordo anunciado em 5 de outubro de 2010 pelo Ministro Guido Mantega, denominado como NAB – *New Arrangements to Borrow* (ver Duran, 2017). Essa posição foi viabilizada pela estratégia política de acúmulo de reservas cambiais, a partir da segunda metade da década de 2000 (Duran, 2017).

A queda no crescimento econômico, contudo, não levou o PT a mudar suas propostas durante as eleições presidenciais de 2014. Nas diretrizes da plataforma oficial do partido, Rousseff, apesar de empregar pontualmente a expressão “rigor da gestão fiscal”, propunha aumentar o investimento público e os incentivos ao investimento privado (por meio de isenções tributárias e subsídios para setores específicos) para melhor responder à crise econômica¹¹. O documento ainda ressaltava que os governos de Lula e Dilma tinham conseguido alavancar o “crescimento econômico, sem vender patrimônio público, sem submeter o país às exigências do FMI, sem desconhecer direitos históricos do trabalhador e sem transferir para os mais pobres a conta das crises internacionais” (Partido dos Trabalhadores, 2014a, p. 13).

Essas políticas foram substancialmente distintas das propostas eleitorais do candidato em segundo lugar nas pesquisas, Aécio Neves, do Partido Social Democrata Brasileiro (PSDB). Neves defendeu fortemente medidas de política voltadas à contenção fiscal (Estadão, 2018). Sua plataforma macroeconômica propugnava a redução da dívida pública brasileira e o estabelecimento de que a meta do superávit primário fosse modificada de acordo com ciclos econômicos (Neves, 2014, p. 44).

A eleição de 2014 opôs, assim, dois programas significativamente distintos para a gestão fiscal: um que valorizava a pauta nacional de distanciamento do FMI e aumento de gastos públicos, e o segundo, que já se alinhava ao discurso global predominante do pós-2010 voltado ao controle das despesas públicas e medidas jurídicas para proteção intergeracional¹². O eleitorado brasileiro dividiu-se fortemente entre dois planos políticos, que iriam definir o futuro econômico do País. Rousseff venceu em segundo turno com menos de 3,5 milhões de votos de diferença, dentre um total de 105,5 milhões de votos válidos.

11 A Diretiva falava, por exemplo, explicitamente em dar continuidade ao “Plano Brasil Maior”, elaborado durante o primeiro mandato do governo Dilma, que visava estimular “por meio de políticas de compras governamentais, fixando margens de preferência para produtos nacionais e a política de conteúdo local, em especial na área do petróleo”. Ainda constavam propostas de políticas dirigidas à valorização dos servidores públicos da União Federal: “Devemos avançar em questões como reajuste anual, negociação coletiva (Convenção nº 151 da OIT) e reposição das perdas inflacionárias para as categorias que ainda não foram contempladas”. Cf. Partido dos Trabalhadores (2014a, p. 9 e 12).

12 Nos países de economia avançada, o debate público sobre a austeridade foi marcado por este argumento: a ideia de que o acúmulo excessivo de dívida pública provoca consequências intergeracionais redistributivas. E.g., Alesina, Favero e Giavazzi (2019) propugnam que a dívida pública controlada impacta positivamente a confiança de mercado e, portanto, o investimento privado. Há, contudo, sérias contestações no campo da economia, especialmente vindo da teoria moderna da moeda (*modern monetary theory* – MMT), e.g., Kelton (2020).

Após a eleição presidencial de 2014, contudo, as medidas de consolidação fiscal foram efetivamente implementadas. Tais medidas contrariavam tanto o programa apresentado para a reeleição da Presidenta Dilma, como a plataforma tradicional de seu partido. A austeridade tornou-se a (única) alternativa econômica para o ano de 2015 e ganhou destaque durante processo de *impeachment* de Rousseff¹³.

O processo político competitivo, durante as eleições brasileiras, mostrou um embate de ideias diametralmente opostas para responder aos desafios econômicos do País. No entanto, o resultado final do confronto tende a revelar um alinhamento importante da burocracia econômica nacional com o discurso global de consolidação fiscal, que ocorreu independentemente do programa eleitoral vencedor. Esse resultado parece ter sido favorecido por estruturas históricas, que acomodaram no tempo a relação entre as elites intelectuais internacionais e aquelas presentes em espaços da tecnocracia econômica nacional, responsável pela definição da política fiscal.

1.2 O ALINHAMENTO PARA A CONSOLIDAÇÃO FISCAL: BUROCRACIAS NACIONAL E INTERNACIONAL “EM TANDEM”

Desde o advento do Acordo de Bretton Woods, o FMI evoluiu de uma organização responsável por supervisionar a manutenção do regime de paridade cambial para uma entidade encarregada de promover, de forma ampla, a estabilidade macroeconômica global¹⁴. Sob esse mandato, o FMI assessora países-membros na implementação de um conjunto cada vez mais abrangente de políticas econômicas, incluindo a fiscal.

O Fundo tornou-se, assim, uma burocracia internacional altamente influente, que difunde ideias regulatórias persuasivas a Estados-membros. Nos termos do art. IV do seu Acordo Constitutivo, a organização deve manter discussões bilaterais com todos os Estados-membros e realizar missões e consultas técnicas periódicas com a administração pública local. Sob esse

13 O processo de *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff foi iniciado em dezembro de 2015 e formalmente motivado por questões fiscais, especialmente a falha do governo federal em gerir gastos públicos. As transferências do Tesouro Nacional para fundos e bancos com participação pública (como a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS), que asseguravam a implementação de programas sociais e econômicos, eram continuamente adiadas. Esse atraso recorrente foi classificado como um tipo de empréstimo: um saque a descoberto em bancos públicos e em benefício da União Federal, sua entidade controladora, o que é expressamente proibido por lei (conforme a LRF, art. 36). A manobra política envolvendo manipulações contábeis repetitivas ficou conhecida como “pedalada fiscal” (TCU, Sessão extraordinária de apreciação das Contas do Governo relativas ao ano de 2014, 7 de outubro de 2015; Brasil, 2016).

14 Para uma análise da evolução no tempo dos diversos mandatos do FMI, ver Duran (2020).

mandato, o FMI analisa tendências financeiras e econômicas de países-membros e discute modelos de política pública com entidades nacionais, notadamente com Ministérios da Fazenda, bancos centrais e autoridades reguladoras do mercado financeiro e de capitais.

Em análise documental, feita por Ortiz e outros (2015), de 616 relatórios produzidos pelo FMI, no desempenho de sua missão do art. IV, as medidas de consolidação fiscal foram recomendadas e consideradas por, pelo menos, 138 países a partir da década de 2010: 81 países em desenvolvimento e 45 em economias avançadas, em média, projetaram alguma modalidade de corte de despesas públicas¹⁵.

No Brasil, o espaço mágico para programas de consolidação fiscal sempre foi identificado com o Ministério da Fazenda, atualmente, incorporado ao atual Ministério da Economia¹⁶. Uma de suas principais funções é formular a política fiscal, que define limites para todos os demais programas de ministérios que formam o Poder Executivo brasileiro¹⁷. A compreensão desse espaço político, seu poder e sua dinâmica é necessária para avaliar como as políticas de consolidação fiscal foram reinstitucionalizadas no Brasil, sobretudo a partir de 2015, e culminaram na promulgação da Emenda do teto dos gastos públicos¹⁸.

15 Os autores do estudo definiram esse período histórico como a “década do ajuste fiscal”, que contrasta fortemente com a fase de estímulos governamentais do imediato pós-crise (2008-2009), que tiveram suporte do FMI. As medidas de austeridade consideradas pelo estudo de Ortiz e outros (2015) incluem: (1) a eliminação ou a redução de subsídios públicos, inclusive as setores de combustíveis, agricultura e produtos alimentícios; (2) cortes ou definição de teto para a remuneração de servidores públicos, inclusive nos setores da educação e da saúde; (3) racionalização e focalização de gastos nas redes de assistência social; (4) promoção de reformas na previdência social; (5) flexibilização de regras trabalhistas; e (6) reestruturação do setor da saúde pública. Da perspectiva da receita pública, as recomendações geralmente se referem à introdução ou à ampliação de impostos sobre o consumo, como imposto sobre valor agregado (IVA), bem como a venda de ativos públicos e a privatização de serviços estatais.

16 As estruturas do Ministério da Fazenda são consideradas como das instituições mais antigas do Estado brasileiro. Foi criado em 1808, como Erário Régio e Conselho de Fazenda (Decreto de 11 de março de 1808, Alvará de 28 de junho de 1808). O nome Ministério da Fazenda foi adotado em 1891, quando o Brasil se tornou uma República e sua incorporação ao Ministério da Economia ocorreu em 2019 (Medida Provisória nº 870, convertida na Lei nº 13.844, de 2019).

17 Na atual regulamentação, o art. 31 da Lei nº 13.844, de 2019, define uma longa lista de atribuições do Ministério da Economia, dentre elas, gestão de moeda, crédito, instituições financeiras, capitalização, poupança popular, seguros privados e previdência privada aberta; política, administração, fiscalização e arrecadação tributária e aduaneira; administração financeira e contabilidade públicas; administração das dívidas públicas interna e externa; preços em geral e tarifas públicas e administradas; e fiscalização e controle do comércio exterior.

18 Loureiro e Abrúcio (1998, p. 5) apontam a centralidade desse Ministério nos países da América Latina, desde a crise da dívida soberana dos anos 1980 e a priorização de questões relacionadas à crise fiscal e à reforma econômica nas agendas dos Poderes Executivo da região. De acordo com os autores, esse fenômeno levou a relações mais estreitas na América Latina entre ministro(a)s da fazenda e Presidentes.

A sociologia organizacional sustenta que, além da estrutura das organizações, é essencial considerar os aspectos sociais de uma instituição para entender como a política econômica é definida e implementada pelo Poder Executivo. A literatura brasileira sobre burocracia fazendária é caracterizada pela análise da (1) distância entre o Ministério e outros espaços governamentais, sob a qualificação de insulamento burocrático (Nunes, 1997) ou “automatização” (Loureiro; Abrucio, 1999; Loureiro Abrucio; Rosa, 1998) e (2) a relação entre burocracia, elites e profissionalismo, do mercado, da academia e de organismos internacionais, como “elites burocráticas” (Gouvêa, 1994), formuladores de políticas (Loureiro; Abrucio; Rosa, 1999; Abrucio; Rosa, 1998), atores de multiposicionalidade e favorecidos pela “meritocracia de laços” (Klüger, 2015, 2017), que retratam a noção de imbricamento entre diferentes espaços e agentes¹⁹.

Por ser um país localizado na periferia do sistema financeiro e monetário internacional, sem ter a capacidade econômica de emitir uma moeda aceita globalmente, o Brasil é sensível às pressões políticas oriundas de espaços externos, notadamente por organizações internacionais e entidades estrangeiras. Edson Nunes descreveu, já no início do século XX, como houve pressão de banqueiros internacionais para introduzir uma burocracia que controlasse melhor os gastos públicos (Nunes, 1997, p. 61). Se essa pressão antes estava associada a banqueiros ingleses, a partir da segunda metade do século XX, deslocou-se para grandes instituições financeiras internacionais, como FMI, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento, ou grupos formados pela elite do capital privado financeiro, como o clube de Paris.

Edson Nunes também enfatizou o papel e a importância de interesses locais no início do século XX, com demandas específicas por reforma econômica e melhoria da contabilidade pública por “jovens oficiais militares e gestores profissionais” (Nunes, 1997). Profissionais locais com este perfil valorizavam a agenda de reformas institucionais e, mais recentemente, associaram a noção de reforma a ideias de eficiência e controle público (Abrucio; Loureiro, 2004, da p. 4 em diante). Eles foram responsáveis pelo surgimento de um novo *ethos* no governo federal, que ancorou tais reformas às ideias de “modernização” e “racionalização” do Estado brasileiro (Nunes, 1997; Gouvea, 1994).

19 Agradecemos, aqui, especialmente, a Fernando Abrúcio, Maria Rita Loureiro e Eliza Klüger por nos ajudarem a qualificar melhor esta seção. Os erros e a responsabilidade por avançar na relação desta elite burocrática com o FMI são nossos.

O objetivo desse *ethos* era reformar o Estado, desmantelando as redes de clientelismo, que dependiam exclusivamente de relacionamentos pessoais. Um dos instrumentos utilizados para implementar esse *ethos* foi a profissionalização do antigo Ministério da Fazenda, ancorando a ideia de meritocracia. No caso do antigo Ministério da Fazenda, isso levou à (1) organização de uma carreira profissional por meio de exames do serviço público e treinamentos internos²⁰, bem como a (2) um padrão informal pelo qual um conjunto de formuladores de políticas tende a permanecer na burocracia pública por longos períodos, ainda que não sejam servidores públicos.

Esse processo de profissionalização também esteve relacionado à ascensão da economia como campo do conhecimento “técnico” no Brasil, sobretudo a partir de 1945 (Motta, 1994, p. 83). Após a instituição do regime ditatorial militar em 1964, o conhecimento econômico tornou-se, para usar as palavras de Marly Motta, o “conhecimento de ‘salvação nacional’” (*Ibid.*, p. 111). Essa construção da imagem do economista como um ator político, cuja competência é gerar soluções para os problemas econômicos da Nação (Loureiro, 1997, p. 20), foi um processo gradual, que envolveu figuras individuais, grupos acadêmicos e instituições, além de governos (Loureiro, 1997, p. 20; Motta, 1994, p. 111).

Por essa razão, Klüger (2017) descreve o espaço para os economistas brasileiros como uma “meritocracia de laços”. Essas conexões envolvem relacionamentos pessoais, que crescem a partir de credenciais acadêmicas específicas, e permitem que as pessoas ocupem posições importantes na academia, no mercado e no Estado. Como um dos elementos da formação, inclui-se o envolvimento dos economistas profissionais brasileiros com instituições internacionais, particularmente o FMI e o Banco Mundial. As carreiras profissionais dos economistas mais renomados incluem o tempo gasto em uma ou mais dessas instituições, expandindo o alcance dos vínculos entre as elites meritocráticas para além das fronteiras do país²¹. Os vínculos

20 A Escola de Administração Fazendária (ESAF) tem sua origem em atividades de educação e treinamento dentro do ministério em 1945. Motta (1994, p. 98 em diante) descreve como a estrutura da burocracia estatal também afetou a educação dos economistas e o valor atribuído à sua experiência nesses espaços. Mais sobre a ESAF em <<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/carta-de-servicos/lista-de-servicos/escola-de-administracao-fazendaria-esaf>>. Último acesso em: 28 de outubro de 2020. O processo de profissionalização associado à estruturação dos cursos de economia e à consolidação das principais instituições de ensino brasileiras, nessa disciplina, é descrito particularmente em Gouvêa (1994), Motta (1994) e Loureiro (1997).

21 A título de exemplo, os vínculos entre altos cargos na burocracia pública, credenciais acadêmicas específicas e experiência financeira internacional representam um tipo de ciclo fechado, no qual as elites são formadas por ideias e discursos que, reagindo às pressões locais e externas, nela predominam, instituições como PUC/RJ, Fundação Getúlio Vargas (FGV), BID e FMI.

entre altos cargos na burocracia pública, credenciais acadêmicas específicas e a experiência profissional internacional representam um tipo de ciclo, no qual as elites da burocracia fazendária formam suas ideias e seus discursos em resposta a pressões locais e externas predominantes²².

A nomeação de Joaquim Levy como Ministro da Fazenda por Dilma Rousseff, em seu segundo mandato, confirma duas das teses da literatura: (1) a imagem dos economistas²³ como dotados de um saber de salvação nacional (Loureiro, 1997 p. 20; Motta, 1994, p. 111)²⁴ e (2) o registro da capacidade de adaptabilidade dos economistas, por exemplo, ao assumir posições de alto escalão em governos de agendas e ideologias distintas das suas, fundada na percepção missionária do seu papel em meio à lógica nacional (Klüger, 2017, p. 788). Levy, apesar de não ter sido um funcionário da carreira do Ministério da Fazenda, é um dos nomes que segue na burocracia do Estado brasileiro, por longos períodos, e foi nomeado para posições de destaque em instituições financeiras internacionais²⁵.

A ideia de austeridade foi, então, retomada na agenda legislativa brasileira, a partir de um processo de imbricamento entre a burocracia brasileira e a do FMI. Enquanto organização responsável pela supervisão do sistema financeiro global e provedor de assistência “técnica”, o FMI é autoridade com efetiva capacidade de difundir ideias regulatórias sobre como Estados devem gerir a política fiscal e a dívida pública – para muito além da ideia de condicionalidade política quando atua como prestamista de última instância²⁶.

22 A dinâmica desse ciclo tende a beneficiar um grupo de formuladores de políticas que, de acordo com o diagnóstico de Loureiro e Abrucio (1998, p. 9), aproveitam sua capacidade de mobilizar grupos políticos, seu íntimo conhecimento de como a máquina do governo funciona e seu cardápio de políticas, tornando-se hegemônico para lidar com problemas macroeconômicos específicos.

23 Apesar da formação de base de Joaquim Levy ser em engenharia naval, sua pós-graduação (mestrado na FGV e doutorado na *University of Chicago*) se concentrou em economia.

24 A tese do “estelionato eleitoral” com a nomeação de Levy, registrada na fala de Samuel Pessoa (IBRE/FGV) (Época, 2015), evidencia como essas indicações “mais técnicas e menos políticas” se fortalecem em momentos tidos como “emergenciais” na economia brasileira.

25 Levy começou a sua carreira na burocracia junto ao FMI (1992-1997), tendo sido antes professor na FGV. Seguiu então como economista visitante do Banco Central Europeu (1999-2000) e, a partir daí, passou a integrar posições cada vez em mais alto escalão na burocracia do estado brasileiro, como Secretário-Adjunto de Política Econômica do Ministério da Fazenda (2000), Economista-Chefe do Ministério do Planejamento (2001-2002), Secretário do Tesouro Nacional (2003-2005) Secretário da Fazenda do Estado do Rio de Janeiro (2007-2010) e, então, como Ministro da Fazenda (2015). Além disso, assumiu posições relevantes na academia e no mercado. Retornou para as instituições financeiras internacionais em 2016, na posição de Diretor Financeiro do Banco Mundial (até 2018). Retornou à burocracia do estado brasileiro no Governo Bolsonaro, como Presidente do BNDES (2019).

26 A respeito do impacto deste imbricamento com os discursos da política externa, v. Tude e Milani (2013). Sobre o impacto na execução da política pública e macroeconômica no Brasil, v. Lopreato (2015).

No que se refere aos relatórios do art. IV, o Brasil somente autorizou a divulgação da análise feita pelo FMI sobre o país em 2012. Ele foi um dos últimos a tornar o acesso livre a esse tipo de documento (FMI, 2013a). O relatório de 2012, contudo, é ainda tímido em recomendar políticas de retenção de gastos públicos²⁷. Foi em 2013 que o termo “consolidação fiscal” apareceu pela primeira vez²⁸. No relatório correspondente ao ano de 2014, o FMI subiu o tom: as metas fiscais anunciadas para o período 2015-2017 seriam bem-vindas, e a “implementação” seria “crucial para fortalecer o sentimento do mercado” (FMI, 2015, p. 25).

Nos relatórios seguintes, as autoridades brasileiras já estavam alinhadas com as recomendações do FMI. Em 2016, o Fundo mencionava que “as autoridades [nacionais] concordam com o corpo técnico [do FMI] que a consolidação fiscal tem que ir além da definição do limite máximo para as despesas públicas [o teto dos gastos públicos]” (FMI, 2016, p. 26). À medida que a recuperação econômica ganhasse “força”, o retorno dos investimentos privados “compensaria os efeitos da consolidação fiscal” (FMI, 2017a, p. 2).

Para além dos relatórios do art. IV, o FMI também publicou uma análise específica sobre a Emenda Constitucional nº 95²⁹. O documento registrou o atendimento às expectativas quanto à implementação das medidas de consolidação no Brasil, que teria tornado “o orçamento mais realista ao impor um teto plurianual às despesas e melhorar sua priorização durante a fase de preparação do orçamento” (FMI, 2017b, p. 11).

O acúmulo de reservas cambiais, iniciado na década de 2000, foi a condição econômica para que o país ganhasse autonomia em relação à escolha política de sua fiscalidade³⁰. Impulsionado pelo receio da *depen-*

27 O staff do FMI declarou apoio à política de estímulos monetários combinada com a “continuidade da adesão à meta de superávit fiscal primário de 3,1% do PIB”, o que manteria “dívida pública em uma trajetória declinante” (FMI, 2012).

28 Segundo o Fundo, as autoridades brasileiras teriam adotado várias medidas de incentivos fiscais, que contrariavam o objetivo de “consolidação” inicialmente previsto no orçamento público. O corpo técnico do FMI sustentou que “uma consolidação fiscal gradual era necessária nos próximos meses, para reequilibrar a demanda da, e o apoio à política monetária” (FMI, 2013b, p. 25).

29 Em março de 2017, a missão técnica do Fundo foi realizada em Brasília, em resposta a um pedido do Ministro da Fazenda, Henrique Meirelles (FMI, 2017b, p. 5). O documento avaliou o texto legal e seus objetivos, ambos associados às recomendações em diferentes visitas anteriores ao Brasil. Pode-se mencionar também a missão de março de 2016, focada em “*Developing a More Resilient Fiscal Framework*”, e a missão de junho em que se foi preparado o “*Fiscal Transparency Evaluation*”.

30 Atualmente, o Banco Central do Brasil gere mais de US\$350 bilhões em ativos estrangeiros, que compõem a reserva do país. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/reservasinternacionais>>. Acesso em: 8 mar. 2021.

dência de organizações financeiras internacionais, a aquisição de reservas conduziu a uma maior *independência* política (Duran, 2017). As reservas permitiram que o Brasil não recorresse ao FMI em momentos de crise – tanto durante o estresse econômico de 2008 como no ano de 2020. A ideia de consolidação fiscal, contudo, encontrou outros meios institucionais para se difundir. O principal deles está na relação entre FMI e a burocracia nacional no desempenho do mandato do Fundo como supervisor do funcionamento do sistema financeiro global (isto é, as missões periódicas do art. IV do Acor- do Constitutivo), bem como a assistência técnica pontual, solicitada pelo país para a análise da própria emenda constitucional. Esses mecanismos contribuíram para aprofundar o imbricamento entre as organizações.

2 A EMENDA CONSTITUCIONAL E SEUS RISCOS

Nesta seção, recuperamos o processo de adensamento jurídico nas formas jurídicas eleitas para implementação das medidas de austeridade fiscal, desde 2015. O processo, que culmina na Emenda Constitucional nº 95, permite identificar elementos que favorecem a eleição do formato constitucional, que se tornou uma particularidade do caso brasileiro. Denominamos tais particularidades como parte de um processo de tropicalização das medidas de austeridade. Entendemos que essa tropicalização tende a colocar em risco a democracia constitucional brasileira e causar prejuízo, notadamente, às políticas de natureza social, como saúde e educação.

2.1 O ADENSAMENTO JURÍDICO: DE MEDIDAS ADMINISTRATIVAS E LEIS A UMA EMENDA CONSTITUCIONAL

Com o apoio de Levy, as medidas provisórias emitidas pela Presidenta Rousseff, apreciadas e aprovadas pelo Congresso Nacional³¹, exigiam reduções específicas nos gastos com programas de assistência social. Inicialmente, essas medidas visavam a (1) limitar o seguro-desemprego, cujo custo havia aumentado acentuadamente na recessão pós-2014, e (2) reduzir as condições para recebimento de benefícios relacionadas à pensão por morte no setor público³². Nesse contexto, Levy também defendeu o aumento de impostos, trazendo a hipótese do retorno da Contribuição Provisória para o

31 As medidas provisórias emitidas pelo(a) Presidente da República Brasileira têm efeito imediato (art. 62 da Constituição Federal), mas devem ser convertidas em leis comuns e confirmadas pelo Congresso dentro de 120 dias. Ambas as medidas concebidas pela equipe econômica de Levy foram emitidas como medidas provisórias e, posteriormente, aprovadas pelo Poder Legislativo.

32 Conforme Medida Provisória nº 665, convertida na Lei nº 13.134, de 2015, e Medida Provisória nº 664, convertida na Lei nº 13.135, de 2015.

Movimento Financeiro (CPMF)³³. No entanto, Levy rapidamente perderia o apoio do partido político no poder³⁴.

A mudança de ministros, ainda no primeiro ano do governo de Rouseff, não mudou, contudo, a trajetória da política fiscal, que continuou em busca da consolidação. Quando Nelson Barbosa substituiu Levy, apesar de sua associação anterior com a abordagem desenvolvimentista do ex-Ministro da Fazenda, Guido Mantega (Veja, 2014), as reformas de médio e longo prazo propostas por ele foram ainda mais ambiciosas comparadas ao programa de Levy.

A ação política de Barbosa suscitou debates sobre a sua “multiposicionalidade” e sua trajetória, entre outros, pelo Ministério da Fazenda³⁵. Suas propostas tinham como objetivo “controlar o gasto obrigatório”, o que envolveria “reformular a Previdência, controlar o gasto público com pessoal e adotar um limite global para o gasto primário da União”, por meio da edição de uma lei complementar³⁶ (Barbosa, 2016, p. 6). Barbosa seria, então, elogiado publicamente por sua “capacidade de articular governo e mercado”³⁷. As medidas políticas defendidas perante o Congresso Nacional em março de 2016 (Barbosa, 2016), entretanto, não foram adotadas. O processo de *impeachment* da Presidenta Rouseff, já em curso naquele momento, inviabilizou a negociação com o Congresso de qualquer plano econômico.

33 A primeira ideia desse tipo de contribuição foi originalmente criada com a denominação de Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), efetivo somente durante o ano de 1994. Em 1997, o imposto foi restabelecido, já com o título de CPMF. No final de 2000, o Congresso estendeu a vigência da CPMF por várias vezes. Somente em 2007, a Câmara dos Deputados aprovou a proposta que estenderia a arrecadação dessa contribuição até 2011. No entanto, essa iniciativa foi derrotada posteriormente no Senado Federal.

34 A título de exemplo, cf. Estadão (2015), o ex-Presidente Lula manifestava-se publicamente com indicações sobre a necessidade de mudanças na política fiscal, defendendo mais flexibilidade e sugerindo a substituição de Levy.

35 Barbosa, formado na UFRJ e com atuação acadêmica na FGV e outras instituições acadêmicas estrangeiras de alto nível, havia antes passado pelos cargos de Analista do Banco Central (1994-1997), Chefe-Adjunto da Assessoria Econômica do Ministério do Planejamento (2003), Assessor da Presidência do BNDES (2005-2006), Secretário-Adjunto de Política Macroeconômica e Análise de Conjuntura do Ministério da Fazenda (2006-2007), Secretário de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (2007), Secretário de Política Econômica do MF (2008-2010), Secretário-Executivo do Ministério da Fazenda (2011-2012) e de Ministro do Planejamento (2014-2015).

36 Leis complementares exigem um quórum mais alto para aprovação pelo Congresso Nacional, a maioria absoluta dos membros de ambas as casas (art. 69 da Constituição Federal). Geralmente, leis complementares são necessárias para tratar questões de particular importância (como regras do processo legislativo, ou a disciplina do sistema financeiro nacional), conforme definido pelo constituinte de 1988.

37 Enquanto Secretário de Política Econômica e Secretário Executivo de Mantega (2008-13), Barbosa supervisionou a elaboração e o estudo de medidas para desoneração tributária (Valor Econômico, 2015).

A Proposta de Lei Complementar nº 257, apresentada com o pedido de regime de urgência³⁸, estabeleceu medidas para a renegociação da dívida dos Estados brasileiros, além de definir limites estritos às despesas do governo relacionadas ao vencimento de funcionários públicos. A implementação dos cortes de gastos, nos termos de sua proposta, seria realizada em etapas sucessivas, que seriam acionadas de acordo com o agravamento da crise econômica³⁹. No momento em que o Senado votou a favor do *impeachment* de Rousseff, em 12 de maio de 2016, as propostas de Barbosa foram efetivamente enterradas⁴⁰.

Sob o governo de Temer, o apoio à austeridade fiscal no Estado brasileiro se aprofundou. Isso ocorreu tanto a partir do recurso a outros instrumentos legislativos, e apesar do trabalho feito pela oposição parlamentar às propostas de Barbosa. Isso tende a revelar que não se tratava propriamente da falta de apoio à ideia econômica da consolidação fiscal, vez que esta foi fortemente defendida por burocratas do Ministério da Fazenda ainda no governo Rousseff. Sobretudo, tratava-se da falta de apoio parlamentar ao próprio governo petista, em meio a uma grave crise política.

A nomeação de Henrique Meirelles como Ministro da Fazenda⁴¹, logo após o *impeachment*, foi seguida da Proposta de Emenda Constitucional que ficou conhecida como a “PEC do teto de gastos”⁴². No documento que acompanhava a PEC, Henrique Meirelles sustentava que se fazia

38 De acordo com § 1º do art. 64 da Constituição Federal de 1988, “o Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa”. A Câmara dos Deputados e o Senado têm cada qual 45 dias para apreciação. O pedido de urgência, contudo, foi retirado em 23 de maio de 2016, onze dias após a votação do Senado para prosseguir com o processo de *impeachment* contra a Presidenta Rousseff.

39 De acordo com a Proposta de Lei Complementar nº 257, seriam três etapas: (1) proibições a novas contratações, por concursos e serviços terceirizados, bem como aumento *real* de despesas de custeio e discricionárias, e da remuneração de servidores públicos; (2) proibições a ampliação de subsídios, ao aumento *nominal* de despesas de custeio e discricionárias e vencimentos de servidores; e, por fim, (3) redução das despesas com benefícios a servidores, inclusive não-estáveis, e suspensão do aumento *real* do salário-mínimo. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=355C76DAE96071300ADED206AE24225F.proposicoesWebExterno2?codteor=1445370&filename=PLP+257/2016>. Último acesso em: 26 out. 2020.

40 As medidas para limitar gastos públicos não foram incluídas na Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, que teve sua origem no governo petista e foi aprovada pelo Congresso depois que Michel Temer assumiu a presidência brasileira. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp156.htm>. Último acesso em: 26 out. 2020.

41 Apesar de Meirelles ter feito uma carreira sólida no setor privado (Bank Boston, de 1974-2002), sendo por isso uma figura conhecida e respeitada do mercado financeiro internacional, assumiu em 2003 (Governo Lula) o cargo de Presidente do Banco Central até 2011. A partir de então, assumiu posições nas burocracias do estado e envolveu-se em disputas pela carreira política. Desde 2019, é Secretário da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo.

42 As emendas constitucionais devem obter três quintos dos assentos em cada câmara legislativa em duas rodadas de votação (art. 60 da CRFB/1988).

necessária mudança de rumos nas contas públicas, para que o País consiga, com a maior brevidade possível, restabelecer a confiança na sustentabilidade dos gastos e da dívida pública. É importante destacar que, dado o quadro de agudo desequilíbrio fiscal que se desenvolveu nos últimos anos, esse instrumento é essencial para recolocar a economia em trajetória de crescimento (EMI nº 00083/2016 MF MPDG).

A inovação, a partir do governo Temer, passou a ser não apenas quanto à forma jurídica da austeridade – uma lei constitucional –, mas também o conteúdo e os parâmetros estabelecidos para implementação das medidas correspondentes. Ao examinar os motivos políticos da emenda, apresentados pelo Ministro da Fazenda, o que se destaca fundamentalmente é a aparente necessidade de se institucionalizar um limite rígido para gastos públicos. O intuito era evitar a prociclicidade do recurso aos resultados primários como âncora para a política fiscal⁴³. Os motivos destacam que “esquemas constitucionais e legais” vigentes à época tenderiam a agravar crises econômicas (Brasil, 2016, p. 4). Portanto, a constitucionalização da austeridade não é mero acaso ou fortuito, mas condição *sine qua non* à implementação efetiva dessa ideia.

O espaço institucional para o programa de austeridade ganhou, a partir da Emenda Constitucional nº 95, um grau de adensamento jurídico jamais visto, nem no Brasil nem em outras jurisdições. Daí a forma jocosa do jornal *Washington Post* em nomear a Emenda Constitucional nº 95 como a “mãe de todos os planos de austeridade” (Sims, 2016).

A dinâmica estável da tecnocracia que promoveu medidas de austeridade (Seção 2) foi, então, complementada com um suporte jurídico rígido, com força constitucional. Esse movimento substituiu a abordagem econômica que anteriormente se beneficiava da dinâmica no espaço institucional da burocracia econômica, que se dava por mecanismos legais e infralegais.

Por um lado, recorrer à lei constitucional transforma uma alternativa política em uma solução jurídica exclusiva⁴⁴, o que também tende a despolitizar seu debate e focá-lo em questões supostamente técnicas, relacionadas

43 Ou seja, no momento em que o ciclo econômico é positivo, seria factível conjugar superávit primário e elevação de despesas públicas. No entanto, em tempos de retração econômica, o ajuste fiscal seria necessário, mas a âncora com base no resultado primário não permitiria a contenção de despesas.

44 O efeito buscado pelos atores hegemônicos é o de deslegitimar as alternativas à política de austeridade. Outras opções programáticas estariam fora do Estado de Direito, cf. Farrand e Rizzi (2017). Não haveria, assim, outra alternativa legal que não fosse configurada como uma transgressão ao dispositivo constitucional.

ao direito e à macroeconomia⁴⁵. Por outro lado, a constitucionalização de uma ideia econômica estende o debate político para o futuro, repetindo os eventos de sua contestação a cada momento em que a gestão de um governo eleito esbarra na limitação aos gastos públicos e se confronta com a necessidade de dar respostas emergenciais a crises alheias ao controle nacional (e.g., os efeitos gerados pela crise da Covid-19).

O processo de constitucionalização das medidas de austeridade traz, portanto, uma série de riscos – alguns já testemunhados e outros ainda hipotéticos. Destacamos aqui dois tipos de riscos, de caráter jurídico e relacionados à forma constitucional da medida, que podem ter diferentes graus de deterioração da estabilidade política e jurídica no País.

Primeiramente, temos o risco da judicialização. O Supremo Tribunal Federal (STF) já recebeu seis ações para declarar a Emenda nº 95 inconstitucional, propostas por diferentes partidos políticos e entidades nacionais que representam servidores públicos⁴⁶. Como se observa, há um potencial de canalização excessiva de processos que seriam eminentemente políticos – disputa pelo orçamento – para o Poder Judiciário, resultando em litígios promovidos por partidos da oposição e outros atores jurídicos. No limite, há um risco institucional significativo de que a instituição de uma política econômica por lei constitucional (que, deve-se notar, também é contestada por economistas) poderia comprometer o funcionamento do próprio sistema jurídico, levando a sua ruptura.

Em segundo lugar, há um risco de ruptura política e desconsideração da ordem constitucional. A título de exemplo, nas eleições de 2018, os candidatos presidenciais expressavam publicamente sua oposição à emenda e a intenção de revogá-la, se eleitos⁴⁷. No entanto, isso não depende do Presidente da República, e sim de sua capacidade em mobilizar o Congresso Nacional para a aprovação de nova emenda constitucional. O risco é

45 Os planos econômicos de estabilização monetária, formulados entre os anos de 1980 e início da década de 1990, foram altamente judicializados (ver Duran, 2010). Isso sugere que os economistas, em suas novas fórmulas mágicas, passaram a buscar o respaldo jurídico de mais alto grau, de forma a evitar a pulverização de ações judiciais em níveis inferiores do Poder Judiciário. A constitucionalização de políticas econômicas tende a favorecer a concentração de processos no STF, uma instância única e mais próxima da Esplanada. Agradecemos aqui a Fernando Abrúcio por nos ajudar a desenvolver este ponto.

46 O Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), o Partido dos Trabalhadores Democráticos (PDT) (ADIns 5.715, 5.680 e 5.658, respectivamente); as organizações nacionais representantes dos funcionários públicos do Ministério Público (Conamp, ANPR e ANPT) e do Judiciário (AMB, Ajufe e Anamatra), bem como a federação nacional de servidores públicos estaduais do Distrito Federal (Fenasepe). As ações interpostas junto ao STF contestam a constitucionalidade da emenda (ADIns).

47 Entre eles, estavam Guilherme Boulos (PSOL) e Lula (PT) (Gazeta do Povo, 2017; Folha, 2018).

grande, se, no caso de mudanças eleitorais bruscas, um líder obtiver votos suficientes para ser eleito Presidente, mas não obtiver o apoio parlamentar correspondente para implementar sua plataforma política. O risco maior é o do enfrentamento e da violação da Constituição, o que tenderia a reforçar o processo de ruptura do sistema jurídico.

2.2 A TROPICALIZAÇÃO DA AUSTERIDADE: OS RISCOS DE PARÂMETROS CONSTITUCIONAIS RÍGIDOS EM UMA ECONOMIA DESIGUAL

Nesta seção, propomos consolidar alguns aspectos sobre as particularidades da implementação das medidas de austeridade por meio da Emenda Constitucional nº 95, no Brasil, um país com uma economia altamente instável e acentuadamente desigual⁴⁸. Para além da forma legal, com *status* constitucional, analisamos aqui o impacto do conteúdo da Emenda e de como ele tem sido implementado.

O primeiro ponto a destacar são os parâmetros fixados como o limite (“teto”) para os gastos. O art. 107 do ADCT prevê como reajuste do teto somente o Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA (art. 107, § 1º, II). O Brasil é um país com alta instabilidade econômica, com períodos de crescimento alto seguidos por depressão, mas a própria referência para o teto é um ano em que houve recessão econômica. O limite à expansão dos gastos, contudo, irá se aplicar até mesmo para períodos em que o país crescer. Um novo governo não poderia tomar a decisão de aproveitar o crescimento econômico para expandir o acesso à saúde ou à educação. Isso deve ser considerado não apenas no tocante à oportunidade, mas, sobretudo, quanto à necessidade. O investimento público, no Brasil, é relevante tanto para a construção de infraestrutura básica para o desenvolvimento econômico e social como para a promoção de políticas públicas de caráter redistributivo⁴⁹.

O segundo ponto foram as mudanças nos parâmetros para o orçamento dos setores de educação e saúde, conforme art. 110 do ADCT: desvincularam-se os orçamentos das receitas anuais de impostos, vinculando-as aos

48 No tocante à instabilidade econômica, a recuperação da economia manteve-se fraca desde o pico da recessão em 2015-2016: com 1,3% de crescimento real do PIB registrado em 2017 e 2018; e 1,1%, em 2019 (Banco Mundial, 2020). Quanto à desigualdade, o principal indicador é o Gini Index publicado pela ONU em que o Brasil foi classificado em 79ª posição, em 2018, num conjunto de 189 países. Para os dados atualizados, v. <<http://hdr.undp.org/en/data>>.

49 Esses pontos são apresentados com clareza em Dweck (2010).

parâmetros mínimos aplicados em 2017, corrigidos pelo IPCA. Aqui talvez esteja o principal, senão único, fundamento para que o teto dos gastos fosse implementado por meio de uma emenda constitucional, uma vez que altera dispositivos da própria constituição. Além do congelamento dos gastos tendo como âncora um período de contração da economia – e, portanto, da arrecadação –, os parâmetros para limitação dos gastos não consideram o impacto positivo e de demanda desses serviços em eventual crescimento da economia e aumento da renda. Ainda pior, as limitações não consideram a relação do orçamento com o eventual aumento da população, que necessite dos serviços públicos correspondentes. As projeções econômicas apresentadas até o momento, como consequências dessas reduções, são pessimistas quanto ao impacto na capacidade do Estado em formular e implementar políticas públicas nesses setores, com efeitos perversos na desigualdade social do país e no seu desenvolvimento humano (Bassi, 2018; Rossi *et al.*, 2019; Menezes; Moretti; Reis, 2020).

Um terceiro ponto, ainda que transitório, mas que também afetou seriamente a execução de políticas públicas, foi a previsão no art. 107, § 7º, do ADCT sobre a possibilidade de compensação dos limites orçamentários dos poderes Judiciário e Legislativo, bem como da Defensoria Pública da União, do Ministério Público da União e do Conselho do Ministério Público, com aquele do Poder Executivo, durante os primeiros três anos (2017-2020). Esses órgãos têm um volume maior de despesas obrigatórias, principalmente com vencimentos de servidores, o que os difere significativamente do Poder Executivo. Entretanto, o que se observou, como a prática nesse período, foi a compensação entre os poderes como regra, e não como exceção. Mais do que isso, o Poder Judiciário foi aquele que estourou o teto nos três anos e que o fez por aumento de vencimentos em período de restrição orçamentária (Gazeta, 2020). Este é apenas um exemplo de como, na estrutura do Estado brasileiro, os grupos mais fortes e organizados politicamente conseguiram não apenas deixar de respeitar o teto, como impactar negativamente, a partir de seus interesses próprios, o orçamento do Poder Executivo. Esse último, contudo, é aquele responsável por criar e implementar políticas públicas de interesse social, sobretudo àquelas voltadas à construção de infraestrutura e de caráter redistributivo.

Os pontos aqui analisados ajudam a configurar o que denominamos como a “tropicalização” das medidas de austeridade. Os parâmetros consolidados pela Emenda Constitucional nº 95 não são apenas contestáveis por si só. Quando aplicados a um país de economia tão instável e com graves

problemas de exclusão econômica e social, o teto, tal como formulado, é um fator institucional de aprofundamento das desigualdades. O discurso, que amparou a implementação de medidas de austeridade após 2010 em outros países do mundo, relacionado à proteção das gerações futuras, não se confirma no caso brasileiro. Ao contrário, as medidas de consolidação fiscal nos trópicos têm um enorme potencial para aprofundar a desigualdade econômica e social, agravando problemas de longa data de violência e exclusão social.

CONCLUSÃO

Buscamos, neste artigo, identificar e examinar a dinâmica institucional que favoreceu a reimplementação de medidas de austeridade fiscal no Brasil. Primeiramente, explicitamos como o alinhamento com o discurso internacional, em especial pelo FMI, esteve, diferentemente de outros períodos da história do Brasil, mais ligado à função de vigilância do FMI do que a de prestamista. Descrevemos, assim, como a combinação entre o momento de crise aguda, econômica e política, e a cultura de recurso à tecnocracia como espaço de salvação favoreceram a valorização dos elementos do insulamento e o imbricamento do então Ministério da Fazenda. Esse processo, por sua vez, distanciou, crescentemente, o processo de decisão sobre a forma e o conteúdo da implementação de medidas de austeridade, entre 2014 e 2016, culminando com a sua constitucionalização.

As particularidades do processo de constitucionalização têm relação com a crença de que parte essencial do sucesso da política pública depende da forma como ela se institucionaliza. Ou seja, a forma como se consagra a lei tem impacto na realidade. O erro deste cálculo está em desconsiderar todos os riscos envolvidos no processo de legalização e, em última medida, de constitucionalização. Observamos que, no caso do Brasil, algumas particularidades na regulação das medidas de austeridade revelam-se como parte de um processo de tropicalização. Essas particularidades tensionam a viabilidade da manutenção da emenda constitucional por todo o período previsto para sua vigência.

Além dos problemas destacados quanto à tropicalização das medidas de austeridade e os seus riscos de ruptura política, jurídica e social, curiosamente, a medida também tem sido contestada pelo próprio departamento de pesquisa do FMI. Em 2016, no texto intitulado “*Neoliberalism: oversold?*”, os economistas do Fundo sustentaram que as políticas “neoliberais” de aus-

teridade não apenas tendiam a gerar custos substanciais ao bem-estar social, mas também a prejudicar a demanda – e, assim, impactar negativamente o emprego (Ostry; Loungani; Funder, 2016). A noção de que as medidas de consolidação poderiam ser expansionistas (ou seja, expandir a produção econômica e o emprego), notadamente pela promoção da confiança privada e do aumento do investimento privado, não estaria comprovada. Haveria, portanto, um exagerado otimismo das políticas de caráter neoliberal, aqui incluindo a propagada confiança nas medidas de austeridade como políticas dissemináveis para quaisquer contextos e estruturas econômicas e sociais. O departamento de pesquisa do FMI, contudo, parece não dialogar com os departamentos responsáveis por conduzir as missões técnicas periódicas junto a países-membros.

Mais recentemente, os efeitos da pandemia da Covid-19 passaram a exigir a reconsideração pelo FMI das políticas de austeridade como as mais adequadas para enfrentar os desafios contemporâneos (Pienknagura; Roldós; Werner, 2020; Oxfam, 2020). Nesse momento, contudo, os novos direcionamentos internacionais têm maiores dificuldades para serem considerados no Brasil. Mudanças nos atuais padrões de austeridade e para controle do gasto público terão que passar por um novo pacto político – altamente custoso – e recorrer a mais uma emenda constitucional.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e *accountability*. In: BIDERBMAN, C.; ARVATE, P. *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 75-102, 2004.

AGÊNCIA BRASIL. Conheça a nova equipe econômica anunciada hoje por Meirelles. *EBC Agência Brasil*, São Paulo, 17 maio 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/K1HTm7>>. Acesso em: 16 mar. 2018.

ALESINA, Alberto; FAVERO, Carlo; GIAVAZZI, Francesco. Effects of austerity: expenditure-and tax-based approaches. *Journal of Economic Perspectives*, v. 33, n. 2, p. 141-62, 2019.

BANCO MUNDIAL. Brasil: aspectos gerais. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/overview>>. Acesso em: 30 out. 2020.

_____. Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento. Gini index (world bank estimate), 2020. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?most_recent_value_desc=true>. Acesso em: 30 out. 2020.

BARBOSA, N. Reforma fiscal de longo prazo, apresentação para o Ministério da Fazenda. 19 fev. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/7MpNdE>>. Acesso em: 16 mar. 2018.

BASSI, Camila. Implicações dos novos regimes fiscais no financiamento da educação pública. Texto para discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília/Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

BELIEIRO, J. C. M. Política e economia no governo FHC: a questão dos economistas. *Revista Tópos*, Presidente Prudente, v. 2, n. 1, p. 185-203, 2008.

BELLUZO, L. G.; BASTOS, P. *Austeridade para quem?* Balanços e perspectivas do governo Dilma Roussef. São Paulo: Carta Maior: Friedrich Ebert Stiftung, 2015.

BOLDRINI, A. Maioria dos brasileiros reprova emenda dos gastos, diz Datafolha. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 13 dez. 2016. Acesso em: <<https://goo.gl/1QGPQn>>. Acesso em: 16 mar. 2018.

BRASIL. Constituição (1998). Exposição de Motivos da Emenda Constitucional nº 95, de 13 de dezembro de 2016.

_____. EMI 00083/2016 MF MPDG. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/expmotiv/emi/2016/83.htm>.

_____. Tribunal de Contas da União. Relatório Anual de Atividades: 2015. Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2016.

BRAZIL. Letter of Intent to IMF, November 21, 2003. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/np/loi/2003/bra/04/>>. Acesso em: 19 out. 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. PEC nº 02/2015 – Análise dos dispositivos e impactos na rigidez orçamentária, 2019. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2019/nt-01-2019-pec-no-02-2015-analise-dos-dispositivos-e-impacto-na-rigidez-orcamentaria>>. Acesso em: 11 out. 2020.

DANTAS, E. G.; CODATO, A.; PERISSINOTTO, R. Perfil dos diretores do Banco Central do Brasil nos governos Cardoso, Lula e Dilma. *Nusp Working Papers*, Curitiba, n. 10, p. 1-16, nov. 2014.

DOU. Diário Oficial da União de 27 de fevereiro de 2015. Brasília, 2015. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/DOU/2015/02/27>>. Acesso em: 30 out. 2020.

DURAN, C. V. Governança econômica global. In: IVO, Anete B. L. (Coord.). *Dicionário temático: desenvolvimento e questão social*. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2020.

_____. O prestamista internacional de última instância para países emergentes: um contrato de *swap* cambial? *Revista Tempo do Mundo*, IPEA, 2017.

_____. *Direito e moeda: o controle dos planos de estabilização monetária pelo STF*. São Paulo: Saraiva, 2010.

DURAN-FERREIRA, Camila. O STF e a construção institucional das autoridades reguladoras do sistema financeiro. *Revista Direito GV* 9, 2009.

DWECK, Esther. Perspectivas de desenvolvimento industrial e a inclusão social. In: *4º Congresso do Celso Furtado*, 9-11 de agosto de 2018. Rio de Janeiro: 2018. Disponível em: <<http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/file/CONGRESSO2018/Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Esther%20Dweck%20-%204%C2%BA%20Congresso%20CICEF%20Ago%2018.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2020.

ESTADÃO. Propostas de governo: compare. *Estadão*, São Paulo. Disponível em: <<https://goo.gl/xoNxBh>>. Acesso em: 16 mar. 2018.

_____. Em jantar com Dilma, Lula avalia que Levy tem “prazo de validade”. 16 de outubro de 2015. *Estadão*, São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,em-jantar-com-dilma--lula-avalia-que-levy-tem-prazo-de-validade,1780889>>. Acesso em: mar. 2018.

FARRAND, Benjamin; RIZZI, Marco. There is no (legal) alternative: Codifying economic ideology into law. *The Crisis Behind the Euro-Crisis-The Euro-Crisis as a Multi-Dimensional Systematic Crisis of the EU*. Cambridge University Press, 2017.

FINANCIAL TIMES. Global economy: the week that austerity was officially buried. 16 de outubro de 2020. Disponível em: <<https://www.ft.com/content/0940e381-647a-4531-8787-e8c7dafbd885>>. Acesso em: 19 out. 2020.

FOLHA. Em nova versão da carta ao povo, Lula defenderá fim do teto dos gastos públicos. 19 de março de 2018. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 2018. Disponível em: <<http://painel.blogfolha.uol.com.br/2018/03/19/em-nova-versao-de-carta-ao-povo-lula-defendera-fim-do-teto-dos-gastos-publicos/>>. Acesso em: mar. 2018.

FMI. Brazil – Staff Report for the 2013 Article IV Consultation, October 2013b.

_____. 2014 Article IV Consultation – Staff Report; Press Release; and Statement by the Executive Director for Brazil, May 2015.

_____. Brazil – 2016 Article IV Consultation – Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Brazil, November 2016.

_____. Brazil – 2017 Article IV Consultation – Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Brazil, IMF Country Report No. 17/215, Jul. 2017a.

_____. Brazil – Technical assistance report – Supporting Implementation of the Expenditure Rule Through Public Financial Management Reforms, IMF, Washington D.C., September, 2017b.

_____. Brazil – 2019 Article IV Consultation – Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Brazil, IMF Country Report No. 19/242, Jul. 2019.

_____. Brazil: Staff Concluding Statement of the 2020 Article IV Mission, October 5, 2020.

FRANCO, G. H. (2017). *A moeda e a lei: uma história monetária brasileira, 1933-2013*. São Paulo: Schwarcz-Companhia das Letras, 2017.

GAZETA DO POVO. Quem é Guilherme Boulos, o sem teto que quer ocupar o palácio do Planalto. 30 de novembro de 2017. *Gazeta do Povo*, São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/eleicoes/2018/quem-e-guilherme-boulos-o-sem-teto-que-quer-ocupar-o-palacio-do-planalto-d0sgvnkjds0y3g088xczj0dwb>>. Acesso em: mar. 2018.

GOUVÊA, G. P. *Burocracia e elites burocráticas no Brasil*. São Paulo: Pauliceia, 1994.

IBGE. Em 2010, PIB varia 7,5% e fica em R\$ 3,675 trilhões. 3 março de 2011. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo.html?busca=1&id=1&idnoticia=1830&t=2010-pib-varia-7-5-fica-r-3-675-trilhoes&view=noticia>>. Acesso em: 30 out. 2020.

_____. Em 2016, PIB chega a R\$ 6,3 trilhões e cai 3,3% em volume. 9 de novembro de 2018. IBGE: Brasil, 2018. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/22936-em-2016-pib-chega-a-r-6-3-trilhoes-e-cai-3-3-em-volume>>. Acesso em: 30 out. 2020.

_____. PIB recua 3,6% em 2016 e fecha ano em R\$ 6,3 trilhões. 7 de março de 2012. IBGE: Brasil, 2018. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/9439-pib-recua-3-6-em-2016-e-fecha-ano-em-r-6-3-trilhoes>>. Acesso em: 30 out. 2020.

IMF. Pandemic Persistence Clouds Latin America and Caribbean Recovery. 22 october 2020. Disponível em: <https://blogs.imf.org/2020/10/22/pandemic-persistence-clouds-latin-america-and-caribbean-recovery/?utm_medium=email&utm_source=govdelivery>.

JIMÉNEZ, C.; MENDONÇA, H. Por que Henrique Meirelles é o favorito do mercado financeiro para o Brasil da crise. *El País*, Madrid, 13 de maio de 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/yTFT9d>>. Acesso em: 16 mar. 2018.

KELTON, Stephanie. *The deficit myth: modern monetary theory and the birth of the people's economy*. Hachette UK, 2020.

KLÜGER, E. A contraposição das noções de técnica e política nos discursos de uma elite burocrática. *Rev. Sociol. Polit.*, v. 23, n. 55, p. 75-96, set. 2015.

_____. *Meritocracia de laços: gênese e reconfiguração do espaço dos economistas no Brasil*. São Paulo: USP, 2017.

LEVY, J. Políticas para a retomada do crescimento econômico. Apresentação para o Ministério da Fazenda, 31 de março de 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/CEG1vQ>>. Acesso em: 16 mar. 2018.

LIMA, M. Aécio: indicar Levy para a Fazenda é como convidar um grande quadro da CIA para dirigir a KGB. *O Globo*, Rio de Janeiro, 25 nov. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/8kbtmC>>. Acesso em: 16 mar. 2018.

LOPREATO, Francisco Luiz. Aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma. *Texto para Discussão nº 2039*, Brasília/Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

LOUREIRO, M. R. Formação de elites dirigentes no Brasil: o papel das instituições de ensino e pesquisa econômica aplicada. *Núcleo de Pesquisas e Publicações*, São Paulo, n. 18, 1997, 43 p. (Relatório de pesquisa).

_____; ABRUCIO, F. L.; ROSA, C. A. Radiografia da alta burocracia federal: o caso do Ministério da Fazenda. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 49, n. 4, p. 46-82, 1998.

_____; ABRUCIO, F. L. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. *RBCS*, v. 14, n. 41, 1999.

MANTEGA, G. O Brasil e a crise mundial. Depoimento à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, maio de 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/BE4LPM>>. Acesso em: 16 mar. 2018.

_____. Perspectivas da economia brasileira em 2013 e reforma do ICMS interestadual. Depoimento à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, 21 de março de 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/7GBVdS>>. Acesso em: 16 mar. 2018.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo. Lula. *Rev. Katál.*, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 15-23, jan./jun. 2007. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rk/v10n1/v10n1a03.pdf>>. Acesso em: 19 out. 2020.

MOTTA, M. S. Economistas: intelectuais, burocratas e “mágicos”. In: GOMES, A. C.; DIAS, J. L.; MOTTA, M. S. (Org.). *Engenheiros e economistas: novas elites burocráticas*. Rio de Janeiro: FGV, p. 82-140, 1994.

NEVES, A. Diretrizes gerais: plano de governo. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/TSM8zC>>.

NUNES, E. O. *A gramática política do Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: ENAP, 1997.

OLIVEIRA, E. Parecer, gabinete do senador Eunício de Oliveira, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/uhdEzF>>.

OPINIÃO PÚBLICA. Reprovação a Temer sobe para 51%. *Datafolha*, São Paulo, 12 de dezembro de 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/MFvuaf>>. Acesso em: 16 mar. 2018.

_____. Temer atinge índice mais alto de reprovação desde redemocratização. *Datafolha*, São Paulo, 2 de outubro de 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/LvUuhF>>. Acesso em: 16 mar. 2018.

ORTIZ, Isabel; CUMMIS, Mathew; CAPALDO, Jeronim; KARUNANETHY, Kalaivani. The decade of adjustment: a review of austerity trends 2010-2020 in 187 countries. *International Labour Office*. Geneva: ILO, 2015 (Extension of Social Security Series No. 53). Disponível em: <<https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceld=53192>>. Acesso em: 29 out. 2020.

OSTRY, Jonathan D.; LOUNGANI, Prakash; FURCERI, Davide. Neoliberalism: oversold. *Finance & development*, v. 53, n. 2, p. 38-41, 2016.

OXFAM. IMF paves way for new era of austerity post-Covid-19. 12 de outubro de 2020. Disponível em: <<https://www.oxfam.org/en/press-releases/imf-paves-way-new-era-austerity-post-covid-19>>. Acesso em: 9 mar. 2020.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Mais mudanças, mais futuro. (Diretrizes para o plano de governo), 2014a.

_____. 14 O Encontro nacional do PT. 2 e 3 de maio, 2014b.

PIENKNAGURA, Samuel; ROLDÓS, Jorge; WERNER, Alejandro. Pandemic persistence clouds Latin America and Caribbean recovery. *IMF Blog*, 2020.

PORTAL BRASIL. Dilma toma posse e anuncia lema do novo governo: “Brasil, Pátria Educadora”. *Portal Brasil*, 1º de janeiro de 2015.

PORTUGAL, André. Declaração em site. Disponível em: LAMBRANHO, Lúcio. Reforma tentou barrar, mas Judiciário segue punindo juízes com aposentadoria. *Congresso em Foco*, 24 de julho de 2020. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/judiciario/reforma-tentou-barrar-mas-judiciario-segue-punindo-juizes-com-aposentadoria/>>. Acesso em: 9 out. 2020.

REIS, Ademar Arturo Chiro dos; MENEZES, Ana Paula do Rego; MORETTI, Bruno. O futuro do SUS: impactos das reformas neoliberais na saúde pública – Austeridade *versus* universalidade. *Saúde Debate*, Rio de Janeiro, v. 43, n. especial 5, p. 58-70, dez. 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0103-11042019S505>>. Acesso em: 30 out. 2020.

ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de; ARANTES, Flávio; DWECK, Esther. Austeridade fiscal e o financiamento da educação no Brasil. *Rev. Educ. Soc.*, Campinas, v. 40, e0223456, 2019. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/es/v40/1678-4626-es-40-e0223456.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2020.

SANTOS, Pablo Fonseca P. dos. Brazil’s remarkable journey. *IMF Finance and Development*, Vol. 42/2, June 2005.

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

TCU. Sessão extraordinária de apreciação das Contas do Governo relativas ao ano de 2014. 7 de outubro de 2015. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Kioxy1iwXAc&feature=emb_logo>. (Sessão transmitida ao vivo pelo Tribunal). Último acesso em: 30 out. 2020.

TUDE, João Martins; MILANI, Carlos Sanchez. A política externa brasileira em relação ao Fundo Monetário Internacional durante o Governo Lula. *Rev. Bras. Polít. Int.*, v. 56, n. 1, p. 85-103, 2013.

UOL. Temer comemora aprovação e diz que teto dos gastos tirará Brasil da recessão. *UOL Notícias*, São Paulo, 13 de dezembro de 2016. Acesso em: <<https://goo.gl/dnRi3P>>. Acesso em: 16 mar. 2018.

VALOR ECONÔMICO. Barbosa integrou equipe econômica de Lula e trabalhou com Mantega. *Valor Econômico*, Rio de Janeiro, 18 de dezembro de 2015. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4364552/barbosa-integrou-equipe-economica-de-lula-e-trabalhou-com-mantega>>. Acesso em: mar. 2018.

VEJA. Nelson Barbosa: o lado Mantega da equipe econômica. *Veja*, São Paulo, 27 de novembro de 2014. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/economia/nelson-barbosa-o-lado-mantega-da-equipe-economica/>>. Acesso em: mar. 2018.

WOODS, N. *The globalizers: the IMF, the World Bank and their borrowers*. Cornell University Press, 2006.

Sobre as autoras:

Camila Villard Duran | E-mail: camiladuran@usp.br

Professora da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Pesquisadora do Instituto de Estudos Avançados de Nantes, França. Pesquisadora associada ao Global Economic Governance Programme da Universidade de Oxford. Pós-Doutora pelo Programa Oxford-Princeton Global Leaders Fellowship Programme. Doutora em Direito pelas Universidades de São Paulo e Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

Michelle Ratton Sanchez Badin | E-mail: michelle.sanchez@fgv.br

Professora associada na FGV Direito SP. Pós-Doutora pela New York University (Global Hauser Program, 2007). Doutora (2004) e Bacharel (1998) pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Atualmente é uma das Coordenadoras do Centro de Comércio Global e Desenvolvimento na mesma instituição e, também, do Programa de Cátedras da OMC no Brasil. Ex-Pesquisadora na University of California (Irvine, 2015), no Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (2004-2013), na University of New York (2006) e no Graduate Institute of International and Development Studies (2001).

Data de submissão: 31 de outubro de 2020.

Data do aceite: 14 de janeiro de 2021.