



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE ECONOMIA

NEWTON GRACIA DA SILVA

**A INSTITUIÇÃO DA AUSTERIDADE:
TEORIA E POLÍTICA ECONÔMICA**

CAMPINAS

2023



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA

NEWTON GRACIA DA SILVA

**A INSTITUIÇÃO DA AUSTERIDADE:
TEORIA E POLÍTICA ECONÔMICA**

PROF^ª DRA. SIMONE SILVA DE DEOS – ORIENTADORA

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Econômicas do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/ Unicamp) para obtenção do título de Doutor em Ciências Econômicas.

**ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA TESE
DEFENDIDA PELO ALUNO NEWTON GRACIA DA SILVA,
ORIENTADO PELA PROFESORA DR^ª. SIMONE SILVA DE DEOS.**



Prof^ª Dra. Simone Silva de Deos
Coordenadora do Programa de
Ciências Econômicas
Instituto de Economia - UNICAMP
Matrícula 283624
Orientadora

CAMPINAS
2023

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Economia
Luana Araujo de Lima - CRB 8/9706

Si38i Silva, Newton Gracia da, 1990-
A instituição da austeridade : teoria e política econômica / Newton Gracia da Silva. – Campinas, SP : [s.n.], 2023.

Orientador: Simone Silva de Deos.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.

1. Economia institucional. 2. Austeridade. 3. Política econômica. 4. Neoliberalismo. 5. Biopolítica. I. Deos, Simone Silva de, 1968-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

Informações Complementares

Título em outro idioma: The institution of austerity : economic theory and policy

Palavras-chave em inglês:

Institutional economics

Austerity

Economic policy

Neoliberalism

Biopolitics

Área de concentração: Teoria Econômica

Titulação: Doutor em Ciências Econômicas

Banca examinadora:

Simone Silva de Deos [Orientador]

Paulo Sérgio Fracalanza

Adriana Nunes Ferreira

Cristiane Kerches da Silva Leite

Manuel Ramon de Souza Luz

Data de defesa: 30-10-2023

Programa de Pós-Graduação: Ciências Econômicas

Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)

- ORCID do autor: <https://orcid.org/0000-0001-6785-0459>

- Currículo Lattes do autor: <https://lattes.cnpq.br/2048154659731046>



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE ECONOMIA

NEWTON GRACIA DA SILVA

**A INSTITUIÇÃO DA AUSTERIDADE:
TEORIA E POLÍTICA ECONÔMICA**

Defendida em 30 de outubro de 2023.

COMISSÃO EXAMINADORA

PRESIDENTE DA BANCA

Simone Silva de Deos.

Professora Associada e pesquisadora do IE / Unicamp.

EXAMINADORES:

Paulo Sérgio Fracalanza.

Professor Associado e pesquisador do IE / Unicamp.

Adriana Nunes Ferreira.

Professora Associada e pesquisadora do IE / Unicamp.

Cristiane Kerches da Silva Leite.

Professora Associada e pesquisadora da EACH / USP.

Manuel Ramon de Souza Luz.

Professor e pesquisador PQ-2 CNPQ da UFABC.

A Ata de defesa, assinada pelos membros da Comissão Examinadora, consta no processo de vida acadêmica do aluno.

Dedico à pesquisa e tese ao meu avô, Newton Carlos José de Gracia, in memoriam, que deixou nossa família no último dezembro. Saudades eternas.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Deus Eterno e a Nosso Senhor Jesus Cristo, que me concedeu a vida e a oportunidade de concluir o doutorado com bom ânimo e saúde.

Aos meus pais, Maria Cristina Lagos de Gracia e Jorge Luiz Tinoco da Silva, pelo enorme apoio financeiro e emocional, além do constante incentivo e paciência, ao longo de toda a pesquisa, atividades docentes na Univesp e, principalmente, durante a elaboração da tese. Uma lauda seria pouco para expressar toda minha gratidão.

Agradeço a Professora Simone Silva de Deos, Livre-Docente do Instituto de Economia da Unicamp (IE/Unicamp), pela sua orientação rigorosa e paciente desde a primavera de 2018. A sua perspicácia intelectual e disposição para a pesquisa tornaram o desenvolvimento da tese agradável e interessante; eximindo-a, certamente, de qualquer erro ou imprecisão.

Agradeço ao Professor Fabiano Abranches Silva Dalto, PhD, docente da Universidade Federal do Paraná (UFPR) pelos seus comentários, críticas e sugestões a respeito da pesquisa. Além de sua boa vontade para elucidar temas muito específicos da teoria econômica; eximindo-o, também, de qualquer eventual erro ou imprecisão na tese.

Ao Professor Dr. Paulo Sérgio Fracalanza, Livre-Docente do Instituto de Economia da Unicamp (IE/Unicamp), registro a minha enorme gratidão. Especialmente devido aos estágios docentes em Introdução à Economia para as turmas do primeiro ano (CE172/A), em 2019 e 2020.

À Universidade Virtual do Estado de São Paulo (Univesp) pela oportunidade no âmbito do seu programa de especialização em “Formação Didático-Pedagógica para Cursos na Modalidade a Distância” de 2020 a 2022.

Aos meus colegas do IE/ Unicamp, Enzo Gerioni e Julia Omizzolo, bem como aos amigos e colegas com quem tive a oportunidade de residir em Barão Geraldo Campinas (SP). Quero lembrar com muita gratidão o constante apoio e convivência de todos; eximindo-os de qualquer eventual erro ou imprecisão também.

Ao padrinho e amigo Rodrigo Antônio Stahlschmidt Salazar deixo o mais sincero agradecimento por acompanhar cada etapa dessa pesquisa e tese, com palavras de sabedoria e companheirismo, durante todo o doutorado.

Agradeço aos demais amigos de longa data pela bondade e companheirismo nesta jornada: Monique Pinho, Marina Andrioli, Nelson Nei Granato Neto, Otávio Barancelli, Ronald Wegner Neto e Thiago Luís de Quadros. Certamente não posso citar todos sem cometer omissões.

Registro também um sincero agradecimento ao Dr. João Fábio de Oliveira, médico dedicado e habilidoso, pelo seu acompanhamento rigoroso, especialmente nos últimos meses desta tese e preparativos para a defesa.

O presente trabalho recebeu apoio financeiro da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior do Ministério da Educação, no âmbito do PROEX, durante alguns meses.

RESUMO

A tese discute a institucionalização da austeridade na teoria e prática econômica. Embora a ideia de austeridade remonte à antiguidade, foi somente após a Segunda Guerra Mundial que ela passou a fazer parte da linguagem econômica e foi aplicada como política econômica em vários países, com base em uma visão favorável ao gasto mínimo. A pesquisa e tese avaliam a instituição da austeridade a partir de uma perspectiva institucionalista, estudando os “hábitos de pensamento e comportamento” que formam e criam um processo de institucionalização, resultando em política econômica e racionalidade estatal. A abordagem é adequada para a compreensão do fenômeno histórico e político que emergiu com o estabelecimento de um arcabouço econômico e jurídico de controle sistemático de receitas, despesas, dívidas e, sobretudo, a redução do papel do Estado como indutor de investimentos na Economia.

A história da austeridade na teoria econômica e na administração pública nas últimas cinco décadas (1970 a 2020) é apresentada com ênfase na teoria e política macroeconômica. A austeridade não é apenas um conceito, mas, também, um hábito de pensamento compartilhado que se tornou uma instituição. A austeridade pode ser considerada tanto em sua dimensão conceitual estrita, como um conjunto de políticas para orientar os gastos e o financiamento do governo, especificamente conhecida como austeridade fiscal, como austeridade em sentido amplo: utilizar o sistema de tributos e gastos do governo para contrair a atividade econômica a fim de adquirir maior confiança dos agentes do mercado financeiro. Tal confiança pode ser traduzida, na prática, por mercados menos voláteis e curvas de juros descendentes para títulos públicos e privados.

As contribuições da austeridade fiscal para a política econômica vêm tanto do Novo Consenso Macroeconômico, em sentido mais restrito, como da “teoria econômica dominante”, num sentido amplo, como resultado da confluência da teoria econômica com o neoliberalismo desde 1945. O último capítulo argumenta que entender a história da austeridade é fundamental para compreender sua institucionalização que passa pelos vínculos diretos com o neoliberalismo: a sua biopolítica e a nova razão do mundo. Por este prisma, a austeridade é tão somente parte de um arcabouço de políticas componentes de uma nova governamentalidade, no âmbito de uma biopolítica em permanente transformação. Contudo, isso não significa afirmar que a austeridade deixa de ser uma instituição da teoria e política econômica. Pelo contrário, a instituição da austeridade faz parte de uma seção da “história da sociedade pecuniária” num capítulo da história humana: a sociedade pecuniária neoliberal, enquanto nova razão do mundo, profundamente enraizada em todos os indivíduos e estruturas sociais (conscientes ou não), dos processos em curso.

Palavras-chave: Institucionalismo; Austeridade; Teoria e Política Econômica.

ABSTRACT

The thesis discusses the institutionalization of austerity in economic theory and practice. Although the idea of austerity dates back to antiquity, it was only after the Second World War that it became part of the economic language and was applied as an economic policy in several countries, based on a vision favorable to minimum spending. The research and thesis evaluate the institution of austerity from an institutionalist perspective, studying the “habits of thought and behavior” that form and create an institutionalization process, resulting in economic policy and state rationality. The approach is suitable for understanding the historical and political phenomenon that emerged with the establishment of an economic and legal framework for the systematic control of revenues, expenses, debts and, above all, the reduction of the role of the State as an inducer of investments in the Economy.

The history of austerity in economic theory and public administration over the past five decades (1970s to 2020s) is presented with an emphasis on macroeconomic theory and policy. Austerity is not just a concept, but also a shared habit of thought that has become an institution. Austerity can be considered both in its narrow conceptual dimension, as a set of policies to guide government spending and financing, specifically known as fiscal austerity, and austerity in the broad sense: using the government's tax and spending system to contract economic activity in order to gain greater confidence from financial market agents. Such confidence can be translated, in practice, by less volatile markets and descending interest curves for public and private bonds.

The contributions of fiscal austerity to economic policy come both from the New Macroeconomic Consensus, in a narrower sense, and from the *mainstream economics* in a broad sense, as a result of the confluence of economic theory with neoliberalism since 1945. The last chapter argues that the history of austerity is fundamental to understand its institutionalization, which involves direct links with neoliberalism: its biopolitics and the new reason for the world. From this perspective, austerity is only part of a framework of policies that compose a new governmentality, within the scope of a biopolitics in permanent transformation. However, this does not mean that austerity ceases to be an institution of economic theory and policy. On the contrary, the institution of austerity forms part of a section of the “history of pecuniary society” in a chapter of human history: the neoliberal pecuniary society, as a new reason for the world, deeply rooted in all individuals and social structures (whether conscious or not) of ongoing processes.

Keywords: Institutionalism; Austerity; Economic Theory and Policy.

Dictionaries define Leviathan as “a sea monster embodying evil”. In 1651, Thomas Hobbes applied this term to the sovereign state. Three and one quarter later, we use the term only when we discuss government and political process pejoratively, and then only when we discuss government and political process pejoratively, and then only when our purpose is to call attention to the dangers inherent in an expanding public sector of society.

James McGill Buchanan Jr, 1975.

The enemy of the conventional wisdom is not ideas but the march of events. As I have noted, the conventional wisdom accommodates itself not to the world that it is meant to interpret, but to the audience’s view of the world. Since the latter remains with the comfortable and the familiar, while the world moves on, the conventional wisdom is always in danger of obsolescence.

John Kenneth Galbraith, 1952.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 01 - Introdução aos conceitos utilizados na seção 2.2.....	74
QUADRO 02 - Introdução aos conceitos utilizados na seção 2.4.....	95
FIGURA 01 - O processo de restabelecimento e institucionalização da austeridade na Ciência Econômica.....	127
GRÁFICO 1 - Resultado fiscal geral do governo (nominal) das maiores economias do mundo exceto Índia, China e Rússia (em % do PIB) de 2010 a 2022 e estimativa para 2023.....	47
GRÁFICO 2 - Resultado fiscal geral do governo (nominal) das economias da Ásia (inclusive China e Índia), Oriente Médio, África e América Latina (em % do PIB) de 2010 a 2022 e estimativa para 2023.....	49
GRÁFICO 3 - Número de países contraindo o gasto público de 2008 a 2025.....	63

LISTA DE SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas.
AEA	American Economic Association.
EUA	Estados Unidos da América.
GT	General Theory of Employment, Interest and Money.
MMT	Modern Money Theory.
MPS	Mont Pèlerin Society.
NBER	National Bureau of Economic Research.
NCM	Novo Consenso Macroeconômico.
NPM	New Public Management.
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.
OMS	Organização Mundial de Saúde.
ONU	Organização das Nações Unidas.
PIB	Produto Interno Bruto.
QE	Quantitative Easing.
RMI	Regime Monetário de Metas de Inflação.
TARF	Troubled Asset Relief Program.
TFNP	Teoria Fiscal do Nível de Preços.
TQM	Teoria Quantitativa da Moeda.
UE	União Europeia.
WTI OIL	Barril de petróleo West Texas Intermediate.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
1 O INSTITUCIONALISMO E A INSTITUIÇÃO DA AUSTERIDADE	28
1.1 INTRODUÇÃO	28
1.2 O INSTITUCIONALISMO: ASPECTOS CONSIDERADOS	31
1.1 Uma introdução à escola institucionalista e seus fundadores	33
1.2 A validade do institucionalismo enquanto método: a principal crítica à escola	39
1.3 INSTITUIÇÕES: CONCEITO, COMPOSIÇÃO E FUNCIONAMENTO.....	43
1.4 A AUSTERIDADE E A TEORIA ECONÔMICA DOMINANTE	47
1.4.1 Introdução.....	47
1.4.2 Uma introdução ao significado e defesa da austeridade	51
1.4.3 A austeridade e a teoria econômica dominante.....	53
1.4.3.1 Uma introdução às origens e bases teóricas da austeridade.....	54
1.4.3.2 Austeridade: mainstream, ortodoxia ou teoria neoclássica?	56
1.4.3.3 A austeridade e o Novo Consenso Macroeconômico.	59
1.4.3.4 O Consenso e seu modelo: metas de inflação e austeridade fiscal.	63
1.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO	70
2 A INSTITUIÇÃO DA AUSTERIDADE: TEORIA E HISTÓRIA	73
2.1 INTRODUÇÃO	73
2.2 UMA BREVE CARACTERIZAÇÃO TEÓRICA E HISTÓRICA DA AUSTERIDADE	78
2.3 A AUSTERIDADE NA PRÁTICA DESDE A CRISE FINANCEIRA GLOBAL DE 2008 E A CRISE DO EURO (2010-2014) COMO EXPERIMENTO	89
2.3.1 Alguns impactos da austeridade sobre a saúde coletiva: um breve digressão.	98
2.4 A AUSTERIDADE INSTITUCIONALIZADA NA POLÍTICA ECONÔMICA.....	100
2.4.1 O monetarismo na origem do restabelecimento da austeridade.....	104
2.4.2 A teoria da escolha pública no restabelecimento da austeridade	109
2.4.3 A revolução das expectativas racionais e a reativação da austeridade.....	114
2.4.4 A tese da independência do banco central como solução	117
2.4.5 O Consenso de Washington e a contração fiscal expansionista.....	120
2.4.6 O Novo Consenso Macroeconômico e a Grande Moderação nos anos 2000	126
2.4.7 Considerações finais desta seção.....	131
2.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO	136
3 O NEOLIBERALISMO E A INSTITUIÇÃO DA AUSTERIDADE.....	141

3.1 INTRODUÇÃO	141
3.2 O NEOLIBERALISMO ENQUANTO A NOVA RAZÃO DO MUNDO	149
3.3 O NEOLIBERALISMO E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA AUSTERIDADE NA TEORIA ECONÔMICA.	154
3.3.1 O neoliberalismo, a escola de Chicago e a <i>Mont Pèlerin Society</i>	156
3.3.2 Alguns efeitos da confluência do neoliberalismo com a teoria econômica para a institucionalização da austeridade.	162
3.3.3 Considerações finais da seção	167
3.4 O NEOLIBERALISMO E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA AUSTERIDADE NA POLÍTICA ECONÔMICA	169
3.4.1 Os institutos, <i>think tanks</i> e as escolas de pensamento que contribuíram diretamente para a instituição da austeridade.....	173
3.5 DA SUSTENTAÇÃO INTELLECTUAL DO NEOLIBERALISMO À INSTITUIÇÃO DA AUSTERIDADE.....	179
3.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO	181
CONCLUSÃO..	186
REFERÊNCIAS.....	191

INTRODUÇÃO

Um olhar histórico permite afirmar que a austeridade foi mobilizada, primeiramente, enquanto uma política econômica, a partir da década de 1920, antes e logo após a Primeira Guerra Mundial. Praticamente um século depois, a austeridade foi alçada ao centro da política macroeconômica para se pensar a política fiscal. Atualmente, três quartos dos países do mundo adotam algum tipo de regra fiscal para evitar gasto público. O Fundo Monetário Internacional (ver a publicação trimestral *Fiscal Monitor Report* do organismo) tem dados ainda mais abrangentes e assertivos quanto à extensão da austeridade pelo mundo (FMI 2020a, 2020b, 2023c). Segundo o relatório que monitora as finanças públicas no mundo, as vinte maiores economias globais adotam um rígido regramento do gasto público. Assim, a dimensão alcançada pela austeridade fiscal no mundo contemporâneo sugere um tema interessante para ser investigado. Como as próximas páginas revelam, a **institucionalização da austeridade** dependeu de um longo processo de reativação ideológico, teórico e político dos seus pressupostos, e da legitimação dos seus objetivos e resultados esperados.

Do ponto de vista histórico, essa investigação terá início no período denominado por Dardot e Laval (2016, cap.6) como a “Grande Virada”, isto é, na década de 1970. E se estenderá até o retorno da austeridade para a teoria e política econômica, logo após a Crise Financeira Global de 2008, por meio da continuidade das políticas de austeridade, e novamente, após a Pandemia de COVID-19.

Tomemos algumas referências da economia dos Estados Unidos da América (EUA), como a maior potência capitalista e militar no século XX e XXI (Arrighi, 2012; Galbraith, 1972; Hobsbawm, 1995). Esses dados poderão nos ajudar a apreender as transformações importantes que ocorreram no período, tanto na economia estadunidense quanto em âmbito global. Nesse sentido, a economia dos Estados Unidos- utilizando o PIB como *proxy* - ainda representava quase 1/3 do PIB mundial até o início do século XXI (The World Bank, 2023).

No primeiro trimestre de 1970, a dívida pública dos EUA (variável Dívida/PIB) estava em 35,38%, com tendência de queda desde o fim da década anterior. Apesar disso, o país ainda estava com dois grandes empreendimentos: (1º) o Programa Apollo (1961-1972) de viagens tripuladas à Lua; e (2º) a Guerra do Vietnã (1964-1974) que atingiu o seu maior contingente militar e gasto em 1969. Vale recordar que após 1945, o produto interno bruto (PIB) dos EUA teve elevadas taxas de crescimento trimestrais, acima de 4%, atingindo picos de 15%, como em 1952 (quarto trimestre), com raras exceções em 1949, 1953 e 1957, mas que pouco afetaram as taxas anuais de crescimento. Estas sempre permanecerem elevadas até o primeiro choque do petróleo em 1973, numa típica sociedade

afluente e conturbada (Galbraith, 1972). Contudo, a partir de 1970 e para os cinquenta anos seguintes, até o segundo trimestre de 2023, numa comparação trimestre a trimestre, linear, a taxa de crescimento médio do PIB dos EUA declinou para menos de 4,5% atualmente (FEDERAL RESERVE, 2023c). Retornando à relação dívida/PIB, na maior economia capitalista do mundo, a tendência de queda se manteve até 1981, quando atingiu 30,94% no primeiro trimestre, mas logo começou a subir. Afinal, a brusca elevação da taxa básica de juros – o choque de Paul Volcker - repercutiu diretamente no próprio estoque da dívida pública. Desde então, a relação subiu de maneira ininterrupta, ainda que com alguns períodos de estabilidade (década de 1990), até atingir 120,23% do PIB, no terceiro trimestre de 2022 (Federal Reserve, 2023a).

Num intervalo de dez anos, a taxa de inflação nos Estados Unidos apresentou o seguinte comportamento: a elevação do nível geral de preços foi de 5,83% aa (em 1970) para 13,54% aa (em 1980). Diferentemente do que foi postulado por Milton Friedman [1912-2006] e incorporado pelo *mainstream*, a maior parte do aumento se deve aos preços do petróleo *West Texas Intermediate* (WTI), barril usado como referência à época, que saiu de US\$ 3,39 (na média) em dezembro de 1970 para US\$ 35,75 (na média) em dezembro de 1980. Aqui os números e o aumento falam por si mesmos. A economia mundial dependia totalmente do petróleo, inclusive para a extração e abertura de novas minas de carvão. O mesmo valia para as usinas hidrelétricas e nucleares, que estavam crescendo, ano a ano, em tamanho e potência instalada nos países em industrialização e industrializados. De qualquer maneira, não havia como fugir dos derivados do petróleo, senão aumentando a eficiência do consumo para reduzir a demanda.

De fato, os anos dourados do capitalismo, no mesmo sentido de Galbraith (1969, 1972) e Hobsbawm (1995) - principalmente para os trabalhadores assalariados, que tinham aumento real do salário quase todos os anos, alguma estabilidade e previdência social (na maioria dos países capitalistas) -, haviam terminado. Desde então, a inflação não superou mais a taxa de 5,39% aa (em 1990), mantendo-se em declínio na primeira metade da década (até 1995) e, depois, apresentando estabilidade, até a Crise de 2008. Entretanto, após a Crise de 2020 (pandemia), a taxa subiu para 4,69% aa em 2021 e, na sequência, a inflação atingiu 6,5% aa, em 2022 (Federal Reserve, 2023b).

Nos últimos dois anos, as taxas de inflação foram, trimestre a trimestre, as mais altas em quarenta anos, por diversos motivos associados à Crise de 2020 e, posteriormente, à invasão da Ucrânia pela Rússia. Isso levou o *Federal Reserve* a aumentar as taxas básicas de juros (*Fed funds rate*), rápida e intensamente, na expectativa de conter a inflação, evitando perder o ‘controle’ sobre sua trajetória esperada (por vezes, se utiliza o termo ‘evolução’). Mais uma vez, a inflação foi causada

pelo aumento expressivo do preço do barril de petróleo (Brent) de 85,50 dólares, poucas horas antes invasão russa ao território ucraniano, para 109,10 dólares em 11/03/2022. Alguns dias depois, o preço se estabilizou em torno de 112 dólares, mas ao longo dos próximos dias (minuto a minuto), teve picos de até 140 dólares. É preciso mencionar que em 03/12/2021, o mesmo barril era vendido a 67,20 dólares. Isso para nem falar do mercado de futuros. Ademais, a tese assume, por ora, o pressuposto convencional de que há uma relação evidente e inversa entre a taxa de juros e inflação.

Nesse sentido, após acompanhar os indicadores da economia em 2021, o comitê decidiu manter a taxa de juros apesar de sua comunicação e sinalização (Chappel *et al.*, 2005; Cobham, 2002, 2003), porém, o consenso no *FOMC* e as suas evidências sugeriam que não havia política mais adequada no arcabouço dominante. Logo, as taxas de juros deveriam começar a subir, e assim aconteceu: desde março de 2022, o Comitê fixou a taxa básica num intervalo positivo: de 0,25% a 0,50% aa. Logo em seguida, nas próximas seis reuniões do ano, a taxa básica aumentou para o intervalo de 4,25% a 4,50% aa. Em janeiro de 2023, após novo aumento, a taxa chegou a 4,75% aa no seu limite superior. Em setembro de 2023, a taxa se encontra no intervalo de 5,25% a 5,5% ao ano. De acordo com o FMI, ainda nesse mesmo ano, a perspectiva de crescimento real para a economia dos EUA é de 1% ao ano – usando o PIB real como variável (Federal Reserve, 2023d; FMI, 2023a, 2023b). As revisões mais recentes, tendo em vista os dois primeiros trimestres, até junho, sugerem que o PIB estadunidense real pode chegar a 1,6% neste ano.

Um panorama da economia mundial desde o restabelecimento da austeridade em 2010

Após a Crise de 2008 e, principalmente, a partir de 2010, a economia dos Estados Unidos cresceu menos de 3% nos seus melhores anos, tais como 2018, com 2,9% aa, seguido por 2,7% aa em 2010, e 2,3% aa nos seguintes anos: 2012, 2014, 2017 e 2019. Já nos anos de 2011 e 2013 e, recentemente, em 2022, a economia chegou a crescer no máximo 2.1% ao ano. De fato, a média de crescimento de 2010 a 2019 foi de 2,3%. Caso o ano de 2020 fosse acrescentado, com uma taxa negativa de 2,8%aa, a média perderia importância, pois traria um dado *outlier* referente à Crise de 2020 (Federal Reserve, 2023c; FMI, 2023a; The World Bank, 2023).

A partir deste ponto, uma breve introdução ao caso europeu desde a Crise Financeira Global de 2008 é fundamental. No caso da União Europeia (UE), e não apenas da Zona do Euro, mas, também, países fora da Europa continental, tais como os integrantes do Reino Unido, a situação é mais interessante. A Crise do Euro aconteceu logo em seguida à Crise Financeira Global de 2008, em

decorrência dessa, quando os maiores conglomerados financeiros dos países desenvolvidos se tornaram grandes demais para falir – conforme a expressão usada naquela época. Para evitar o colapso dos ativos financeiros globais em 2009-2010, logo após o *crash* em 2008, o balanço dos bancos falidos deveria ser assegurado, no entendimento dominante. Então, ideias como ‘mais dívidas não podem quitar dívidas’ conquistaram a sabedoria convencional, na esteira da reativação da austeridade, com a sua própria denominação, rumo à sua completa institucionalização. Acreditava-se na ideologia do “mate a besta de fome” (Bartlett, 2007), isto é, diminuir a participação do Estado na economia cortando tributos e, principalmente, gastos públicos que criam vínculos diretos com a sociedade, como educação e saúde (Blyth, 2017; Whiteside, 2016; Whiteside *et al.*, 2021).

Nesse sentido, a União Europeia aderiu à contração fiscal por qualquer meio, na expectativa de que o setor público pudesse não apenas assegurar o balanço de grandes bancos falidos, mas, também, garantir a retomada do crescimento econômico. Em 2010, a UE cresceu 2,1% ao ano (em termos reais), seguida por 1,9% aa em 2011 e caindo para -0,7%aa, em 2012, e tecnicamente saindo da recessão com crescimento nulo em 2013. Desde então, a sua maior taxa de crescimento foi 3% ao ano em 2017 e a Crise de 2020 levou o bloco para uma nova recessão de -5,6% ao ano, seguida por um crescimento de 5,4%aa e 3,2%aa, em 2021 e 2022 respectivamente (FMI, 2020a, 2020b, 2023c). Na média entre 2010 a 2019, o PIB da Zona do Euro cresceu 1,3% aa em média. Enquanto, o PIB da União Europeia (UE) como um todo cresceu, em média, 1,6% aa no mesmo período.

Quando se utiliza como recorte os países que usavam o Euro, no período de 2010 a 2022, a taxa de crescimento é menor em relação aos ‘países em desenvolvimento’ e emergentes para quase todos os anos. Além disso, como demonstrado, a taxa média da UE de 2010 a 2019 é superior em 0,2%aa à da Zona do Euro, e especialmente quando se compara o período de 2011 a 2014 durante a Crise do Euro. Nesse sentido, os países que o Fundo Monetário Internacional (FMI) denomina de “Economias em Desenvolvimento e Mercados Emergentes”¹, obtiveram quase o dobro de crescimento em termos reais, quando comparados com os EUA ou UE no mesmo período. Em 2010, o grupo de países obteve uma taxa de crescimento de 7,4% ao ano, seguida por 6,4% aa em 2011, 5,4% aa em 2012, e 5% aa em 2013. A desaceleração durou por mais dois anos, com taxas de 4,7% e 4,3% ao ano, em 2014 e 2015 respectivamente. Em 2020, a recessão apresentou uma taxa negativa de 1,9%, seguida por uma recuperação, com taxas de 6,6%aa e 3,7% aa em 2021 e 2022 (FMI, 2023a, 2023b).

¹ O FMI considera uma ampla lista de países tão diversos política, econômica e culturalmente quanto o Afeganistão, Egito, México, a República Popular da China e o Uruguai.

O período que pode ser considerado como auge da austeridade, de 2010 a 2014, não trouxe consigo uma redução significativa da dívida pública, principalmente na Zona do Euro, onde as políticas fiscais e monetárias de austeridade foram rigorosamente aplicadas de 2010 a 2014 - ou até 2015 e 2016, no caso da Grécia. Na verdade, a relação Dívida/ PIB aumentou, significativamente, para quase todos os países da Zona do Euro: a Espanha atingiu 100,7% (em 2014), a França (94,9% no mesmo ano), a Itália e Grécia, já estavam em 2012, com 127% e 177% respectivamente. Ainda antes da pandemia, a França atingiu o nível de 150% e a Grécia superou o seu próprio recorde, bem como, a Europa continental e o Reino Unido ultrapassaram igualmente a relação unitária (1:1) na ‘variável’ Dívida/PIB (Financial Times, 2023).

As taxas de desemprego para os jovens (menores de 25 anos de idade) na União Europeia estavam em torno de 21,7%, mas chegaram ao redor de 55% na Espanha e Grécia em 2012. Desse ano em diante até 2014, a taxa de desemprego para os jovens se estabilizou em 25% para a União Europeia. Desde 2015, a taxa de desemprego começou a declinar rapidamente para o patamar de 15,6%, para a mesma categoria e variável analisada. E, assim como para as taxas de desemprego em geral da UE, houve uma tendência de declínio de 2010 a 2019, e até antes da pandemia de 2020, para os jovens também.

De qualquer recorte estatístico e social, as consequências para a saúde pública foram intensas e notáveis, e amplamente documentadas tanto por escrito, como em bases de dados quanti e qualitativas, artigos científicos e vídeos na web. Muitas pessoas tiveram tratamentos de média e alta complexidade interrompidos e medicações de baixo custo suspensas. Um exemplo relevante (e nada simbólico porque houve outros) da intensidade dos cortes foi o suicídio de um aposentado, próximo do parlamento grego² (Ifanti *et al.*, 2013; Stuckler; Basu, 2013; Klein, 2008).

Mesmo que os Estados Unidos tenham adotados as chamadas “políticas fiscais e monetárias não-convencionais”³ —, isto é, os programas de resgate às instituições financeiras (em 2007 e 2008) no âmbito do *Trouble Asset Relief Program* (TARF), para compra de ativos problemáticos (na

² A princípio, o farmacêutico aposentado estava deprimido pelo estado de fome que se encontrava. Ele trabalhou a vida toda e contribuiu para a previdência social grega, no entanto, o pequeno empresário sequer tinha recursos para o seu tratamento e medicações (Ifanti *et al.*, 2013; Stuckler; Basu, 2013).

³ Por um lado, o que está correto de um ponto de vista semântico e institucionalista, porque as políticas fugiam às convenções reinantes, por outro é um conceito altamente equivocado. Na verdade, não havia quase nada de “não-convencional”. Essas políticas acontecem com uma incrível regularidade histórica. A *Modern Money Theory* (MMT) comprova a partir de dados quantitativos e evidências históricas que os Estados modernos, lógica e necessariamente, gastam antes de tributar. E mais: todo gasto representa uma emissão primária de moeda (Bell, 1998, 2001; Kelton, 2020; Wray, 1998, 2015).

verdade, que já haviam se tornado passivos obscuros - e do programa de *Quantitative Easing 1 e 2* (QE, QE1 e QE2), a economia seguiu quase estagnada. Cabe lembrar que o primeiro programa entrou em vigência ainda em 2008. Já os QEs ganharam força e caracterizaram, num sentido monetário, o período de 2008 a 2015. Os dois programas e as demais leis federais para a recuperação dos Estados Unidos aconteceram e foram operacionalizados no mandato de Ben Bernanke como presidente (*chairman*) do Fed de 2006 a 2014.

Interessante notar que segundo a teoria econômica dominante, a emissão de moeda (seja em cédulas ou registros eletrônicos) numa magnitude de dois trilhões de dólares deveria ser altamente inflacionária (Friedman, 1956, 1961, 1968), por aumentar a quantidade de moeda em circulação. E mais ainda num contexto em que, logo antes, o sistema financeiro estadunidense recebeu um resgate de emergência, na ordem de quase 800 bilhões de dólares, em 2008⁴. Felizmente, para o presidente do Fed, Ben Bernanke, o nível de preços não varia conforme prevê a teoria dominante, no entanto, a sua “Grande Moderação” (Bernanke, 2004), isto é, a situação de baixa volatilidade do produto e inflação nos países desenvolvidos (e pouquíssimas recessões) não voltaria a ser experimentada de 2008 até o terceiro trimestre de 2023 (FMI, 2023a, 2023b, The World Bank, 2023).

A institucionalização da austeridade na teoria e política econômica

Tendo concluído uma etapa de contextualização e justificativa da pesquisa, concentrada em alguns indicadores econômicos nos Estados Unidos e União Europeia (UE), apresentamos agora a sua hipótese principal: a austeridade tornou-se uma instituição na teoria e política econômica desde meados da década de 1970. Adicionalmente a esta hipótese principal que norteia essa pesquisa, trabalhamos com duas hipóteses auxiliares que também buscaremos comparar: i) de que há uma confluência da teoria econômica dominante, e ii) da “presença de critérios sociológicos na formação da teoria econômica dominante”.

É fato que a instituição da austeridade e suas políticas não precisam assumir a sua forma mais convencional (o corte de gastos públicos) e, nem mesmo, precisam receber tal denominação,

⁴ Trata-se da controversa lei denominada “*Emergency Economic Stabilization Act of 2008*” e, mais tarde, da política denominada *Trouble Asset Relief Program* conhecida pelas iniciais TARP, as quais permitiram adquirir ativos duvidosos e quase sem valor para conter o pânico em *Wall St.* e a forte pressão baixista das ações e títulos. De fato, o colapso dos mercados financeiros já era o cenário principal caso nada fosse feito no último trimestre de 2007.

desde que a administração dos impostos e da moeda (política fiscal e monetária) sejam mantenedoras de um afastamento consciente do pleno emprego (independentemente da medida usada como critério). Nesse caso, pode-se afirmar que existe uma política de austeridade. Em outras palavras, conquanto haja uma combinação de políticas fiscais e monetárias contracionistas com o intuito de reduzir os déficits, a dívida pública e restringir as ações do governo, então pode-se afirmar que há uma política de austeridade. Portanto, a contração da atividade econômica não é suficiente, por si mesma, para sustentar que existe uma política de austeridade em andamento. No mesmo sentido e isso é muito importante, deve-se afastar as suas consequências contracionistas sobre o produto e a renda, bem como os seus supostos efeitos anti-inflacionários, do conceito de austeridade.

Na última década, a austeridade foi utilizada, tal como imaginavam os teóricos da escola de Chicago, da *Public Choice* e os membros da *Mont Pèlerin Society* (MPS), como instrumento para redirecionar as ações estatais. A direção seguia (e ainda segue em muitos países) rumo à desregulamentação e liberalização de todos os mercados (especialmente do mercado de trabalho); à privatização de ativos estatais (com ou sem critérios de eficiência e governança); e às reformas da administração pública (principalmente trabalhistas e previdenciárias). Em geral, por um fundamento teórico. Trazido por James Buchanan e Richard Wagner e seus pares, na *Public Choice*, as mudanças devem ser “constitucionalizadas”, isto é, estabelecidas como racionalidade de governo e justificativa para ação estatal (*rationale*). Ou seja: é mais do que uma emenda na carta magna de cada país.

Contudo, para que seja compreendida corretamente, por seu lado, a austeridade não pode ser apreendida como uma política econômica sem sentido e muitas vezes mal formulada (*e.g.* cortar gastos das secretarias e ministérios responsáveis pelo próprio corte de gastos públicos) ou como instrumento para modificar a correlação de forças da sociedade. Embora, no segundo caso (*eg.* alterar a capacidade de exercer poder entre corporações, associações, governos, partidos e sindicatos), isso possa ser verdade - e provavelmente seja -, a instituição da austeridade *não foi uma falha epistêmica* de uma elite intelectual. No mesmo sentido, é ingênuo e impreciso pensar nessa instituição da política econômica como uma “farta colheita” após longa sementeira (ou financiamento) de *think tanks* pelos beneficiários dessas políticas.

Caso as estruturas que permitem o exercício do poder numa sociedade pecuniária tivessem a capacidade de adquirir “corações e mentes”, elas certamente comprariam o corpo todo também. Entretanto, existe uma correlação de forças no exercício do poder que permite o acionamento de contrapesos, quase automaticamente, para toda ação e omissão, seja de um poderoso capitalista ou de um jovem parlamentar. Apesar disso, é inegável que as fundações de caridade, como o *William*

Volker Fund, institutos e *think tanks* financiaram ideias, pesquisadores e fizeram *lobby* nos Congressos Nacionais para que a “Grande Virada” neoliberal fosse mais do que bem sucedida. Para que ela fosse o fim da história, como imaginava o economista Francis Fukuyama [1952-], em 1989, no período de conformação do Consenso de Washington. Ou, em outras palavras, a última virada para que a verdadeira *ordo* de Friedrich Hayek [1899-1992] fosse estabelecida, com base na suposta naturalidade do sistema de trocas e preços do livre mercado. Diferentemente de Adam Smith [1723-1790], parece improvável que o próprio Hayek, por sua origem teórica, pesquisas e atuação pública, acreditasse que a base filosófica do liberalismo estivesse no campo da natureza humana, isto é, propensa às trocas em mercados livremente originados e organizados.

Ao longo desse período, as grandes corporações e fundos de investimento agiram como esperado, acumulando preciosos ativos estatais por preços mínimos. Em alguns casos, com estímulo do Banco Mundial e do FMI, os pacotes de privatização foram financiados pelos bancos públicos e avalizados pelos tesouros nacionais e bancos centrais de cada país – os mesmos que supostamente teriam “falta de dinheiro”. Provavelmente, os casos mais emblemáticos tenham acontecido no conjunto de países da antiga URSS, logo após 1991 - com uma terapia de choque mais intensa do que a experiência da Grécia após 2010 - e na Argentina desde 1989, com a posse de um governo repleto de *Chicago boys*, tais como o banqueiro central e, na época, ministro da economia, Domingos Felipe Cavallo [1946-]. Tudo isso apenas reforça o entendimento de que o exercício do poder é dotado de ideias e não o contrário, isto é, que as ideias teriam poder como se tivessem propriedades humanas, inteligência própria e capacidade de exercer alguma ‘força’.

Tanto a Argentina como a URSS foram utilizadas como exemplo pela intensidade das privatizações (com poucos critérios) e contrações fiscais e monetárias intensas para valorizar a moeda rapidamente; seguindo a ‘cartilha’ do FMI de aumentar as importações e a entrada de capitais estrangeiros. Com isso em mente, a promessa era de que a inflação poderia ser reduzida para um dígito (literalmente menos de 10% aa) ao invés 15 a 30% ao mês! As consequências desse tipo de austeridade são intensas. As mais notáveis são: **(a)** a taxa de desemprego atinge mais de 25% da força de trabalho; **(b)** a desindustrialização de inúmeros setores avança no ritmo das importações “mais em conta”, devido à moeda em paridade com o dólar ou próxima dessa taxa de câmbio; **(c)** uma parcela significativa da população (em percentual) fica contente com o aumento temporário do poder de compra e da diversidade de produtos importados (e.g, a população da *Ciudad Autónoma* de Buenos Aires). Outra parcela (muito maior em percentual) passou fome, frio e todo tipo de carestia - rejeitando imediatamente os novos planos econômicos, tanto na Argentina como na Rússia

Sem dúvida, muitos outros impactos da austeridade deveriam ser estudados: seus efeitos sobre o tecido social, a saúde coletiva, a segurança alimentar e a violência urbana, por exemplo (Springer *et al.*, 2016, part. II-III, V, VI). Além desses efeitos, as taxas de juros reais altíssimas (nas antigas recomendações do FMI para forçar uma valorização da moeda local frente ao dólar americano) causam um direcionamento do gasto público para os detentores de ativos financeiros. Assim, e diferentemente do que é ensinado nos três principais manuais de macroeconomia nos últimos trinta anos, o problema não é o ‘gasto com juros’, e nem o ‘aumento da dívida pública’, necessariamente. Mas é o direcionamento de recursos do tesouro e banco central, isto é, públicos, para o pagamento de juros, com impacto perverso sobre a taxa de desemprego dos fatores de produção e o bem-estar da coletividade.

Portanto, a instituição da austeridade - expressão que é usada de forma intercambiável, na pesquisa, com ‘institucionalização da austeridade’, para evitar qualquer ambiguidade na utilização e adaptação de “*institution*” oriunda da literatura especializada -, não consiste somente na história intelectual e política da ideia de austeridade; mas, de fato, faz parte e compreende, com efeito, a governamentalidade neoliberal e seus instrumentos para estabelecer a “nova razão do mundo”. Nesse entendimento, a austeridade faz parte de uma “concepção de sociedade” denominada de neoliberalismo. E mesmo que o termo esteja sobrecarregado de significados, usos e discórdias, e não apenas nas ciências humanas, acredita-se que o mesmo ainda seja necessário, pertinente e exato - no sentido de Dardot e Laval (2016) -, inspirados em Foucault (2022), a fim de compreender a instituição da austeridade, como parte da história das últimas cinco décadas, no mínimo.

A partir do iluminismo, da revolução francesa e da transição do capitalismo comercial para um capitalismo industrial, surgiu uma nova biopolítica e razão de governo (Guizzo, 2013): o liberalismo como forma do soberano controlar o seu império e seus súditos, do nascimento à morte, por meio de técnicas e práticas de governo. Já o neoliberalismo bem apresentado por Foucault (2022) originalmente, seguido por trabalhos como Dardot e Laval (2016) e Springer *et al.* (2016), trouxe a humanidade para um estágio composto pelo ser humano profundamente individualizado. Centrado em si mesmo, começou a agir como um autômato, na sua busca por dinheiro (independentemente da motivação individual) enquanto parte de uma *nova rationale* dentro da sociabilidade capitalista. Por certo, o conceito de sociedade pecuniária distingue-se consideravelmente da análise marxista de uma sociedade de classes. Entretanto, a discussão sobre as diferenças seria profunda, densa e inócua, porque foge ao escopo do trabalho. Retornando ao objeto de estudo e indo diretamente ao ponto: o sujeito neoliberal já não vive em busca do dinheiro, mas, como um autômato, busca o dinheiro como

meio e razão de vida. Essa é a principal diferença em relação ao comportamento coletivo na origem do capitalismo. Sem dúvida, o comportamento de ganhar dinheiro como um meio para acumular mais dinheiro, por si mesmo, seria visto como patológico na Europa continental e Reino Unido desde meados do século XIX até o fim dos “anos dourados” do capitalismo (entre 1960 e 1970). Ou mais ainda: um comportamento moralmente reprovável, como a avareza e apego excessivo ao próprio dinheiro e às mercadorias. Contudo, esse comportamento também não é totalmente novo. O indivíduo, imbuído do espírito de uma nova governamentalidade, que vai muito além da própria razão de governo, pode ser pensado tendo a “nova razão do mundo”. Esta emerge, justamente, a partir de uma sociedade pecuniária e sua contraparte, a economia monetária de produção, agora financeiramente globalizada. Ambas concepções têm em comum o dinheiro como organizador da sociedade (Dillard, 1980; Keynes, 1933, 1987).

De fato, desde os trabalhos de Thorstein Veblen [1857-1929] e John Maynard Keynes [1883-1946], entre o fim do século XIX e o decênio de 1940, uma conflituosa transformação (Wapshot, 2016), sobretudo de ideias keynesianas e aquelas afins a Hayek, tomou conta da teoria e política econômica. A partir do encontro de ideias, acadêmicos e recursos financeiros, houve a confluência do neoliberalismo com a teoria econômica, na faculdade de Direito da Universidade de Chicago (EUA). A singular ‘intersecção’ de pessoas e ideias, com a disponibilidade de fundos, em 1945, não tinha por objetivo reformular o liberalismo clássico inglês, porém, substituí-lo por algo novo: o neoliberalismo de Chicago (Plehwe; Slobodian, 2020; Springer *et al.*, 2016).

O foco deste neoliberalismo da escola de Chicago não era modificar a Ciência Econômica, como pareceu num primeiro momento, mas a sociedade como um todo, seguindo os passos do *best-seller* ‘*The Road to Serfdom*’ de 1944, escrito por Friedrich Hayek. Para atingi-lo, porém, a Economia e o aparato do Estado deveriam ser usados simultaneamente como instrumento e ‘falso alvo’, para repelir toda e qualquer tendência ‘coletivista’, ‘estatista’ e voltada ao ‘planejamento’ da sociedade (para usar termos afetos e próprios à Hayek e à escola austríaca).

O antigo problema dos economistas austríacos e do próprio Hayek, a intervenção do Estado no domínio econômico e na vida das pessoas, finalmente poderia ter uma solução definitiva, usando as próprias forças da sociedade. *De facto*, a história da segunda metade do século XX, principalmente após a Guerra da Coreia (1950-1953), demonstrou que intervenções militares, terapias de choque e destruição (tanto ao nível do indivíduo como na política pública) foram necessárias em todos os continentes (Hobsbawm, 1995; Klein, 2008). Talvez porque, como entendia Milton Friedman, as

ideias têm um ‘local e tempo adequados’ para serem aplicadas com êxito. O Chile após 1973 é um exemplo clássico, isto é, de uma forte resistência e de um massacre.

Da mesma forma, no Reino Unido aconteceram muitas greves em repúdio às políticas de Margareth Thatcher. Em seguida, o gabinete da primeira-ministra adotou políticas conhecidas como “deixa queimar”, isto é, [se a população] quer protestar e parar, parem e protestem, mas nada vai mudar no âmbito das políticas públicas. Nesse sentido, Downing Street e o Gabinete de Thatcher foram irreduzíveis: reduzir recursos para o *National Health System*, desnacionalizar parte das empresas (energia, coleta de lixo, transportes ferroviários), tributação regressiva (as menores rendas começariam a pagar mais impostos)⁵ e redução do orçamento para *Welfare* como moradias populares, assistência às famílias pobres e programas de redução da pobreza (aliás, a pobreza é um tema caro para a Inglaterra desde os tempos das leis Tudor e das chamadas *Poor Laws*).

Ainda que, sem embargo, seja uma política relevante, a institucionalização da austeridade faz parte de uma história maior, que é o estabelecimento do neoliberalismo como a “nova razão do mundo” e, novamente, não apenas uma nova “razão de governo” numa nova biopolítica (Dardot; Laval, 2016; Foucault, 2022). A pesquisa aborda, no entanto, como já apontado, um recorte mais específico dessa ampla questão, embora reconheça o neoliberalismo no seu objeto e problematização: a instituição da austeridade nas últimas cinco décadas, desde o fim do padrão ouro-dólar e do primeiro choque do petróleo.

Uma apresentação da tese em três capítulos

O **capítulo um** dessa tese apresenta a escola institucionalista original, a partir dos seus principais fundadores, começando por Thorstein Veblen, seguindo com John Rogers Commons [1862-1945] e Wesley Mitchells [1874-1948]. Certamente, a fundação de uma escola que pretendia ser apenas uma abordagem alternativa à teoria neoclássica, que compunha a ortodoxia e a teoria econômica dominante no intervalo de 1880 a 1940, envolve uma série de particularidades históricas. Entretanto, para os fins desta pesquisa, interessa demonstrar a validade teórica desta abordagem, a sua atualidade e, principalmente, a sua pertinência enquanto método para estudar a institucionalização da austeridade nas últimas décadas, tanto na teoria como na política econômica propriamente.

⁵Certamente, ela perderia a posição de primeira-ministra muito antes de 1990. Talvez cinco anos antes. Contudo, a Guerra das Malvinas (em 1982) com a Argentina foi altamente popular para o seu gabinete, tanto no parlamento como nas ruas.

Para tanto, as principais ideias institucionalistas, na origem e na atualidade, foram apresentadas, bem como a crítica mais relevante e predominante a respeito do institucionalismo. Em seguida, o capítulo apresenta os conceitos, a composição e o funcionamento de uma instituição, a fim de demonstrar a viabilidade e operacionalidade do conceito para a pesquisa, para que, sem embargo possa ser útil para outros temas econômicos e sociais. Adicionalmente, o capítulo apresenta como a austeridade passou a fazer parte da teoria econômica dominante (*mainstream economics*), estabelecendo a diferença e os pontos de intersecção (como se fosse um diagrama de Venn) entre os conceitos de *mainstream*, ortodoxia e teoria neoclássica. Além disso, a pesquisa traz uma discussão sobre o papel do Novo Consenso Macroeconômico (NCM) na instituição da austeridade, tendo em vista um conceito sociológico e econômico (Colander *et al.*, 2004; Dequech, 2007, 2017), o qual estabelece e situa o Consenso na teoria econômica dominante.

O **capítulo dois** apresenta uma caracterização histórica da ideia e política de austeridade, partindo desde a sua menção em partes da filosofia na Idade Antiga e Média, com o trabalho de Schui (2014, cap.1-3), até a ampla análise histórica, econômica e política em Blyth (2017), que assume a forma da “história de uma ideia muito perigosa”, conforme o título do seu próprio livro. De fato, não é possível separar, inicialmente, a ideia e seus significados mais antigos na Economia e Ciência Política. Isso acontece somente a partir da seção 2.2, quando o enfoque passa a ser uma abordagem teórica e histórica centrada no século XXI, com especial atenção – embora de maneira introdutória se recortada para os objetivos da pesquisa – às

causas e consequências da austeridade durante a Crise Europeia da Dívida de, 2010 a 2014. A ênfase da pesquisa nesta etapa é apresentar a austeridade na prática, desde que foi reativada plenamente em 2010, utilizando inclusive a sua própria denominação após a Crise Financeira Global de 2008. Nesse sentido, a pesquisa não apresenta e trata, de maneira pormenorizada cada ideia, teoria e escola de pensamento - diferentemente da análise bibliográfica de Skidelsky e Fraccaroli (2017) -, que compõem a interessante e longa jornada da austeridade rumo a sua instituição. Alternativamente, indica algumas características (e contornos) de cada “ideia, teoria, política e escola” ao longo das últimas décadas. Por outro lado, embora não haja uma exposição da teoria e política macroeconômica rigorosa como numa pesquisa de macroeconomia estritamente, os principais elementos para configurar a instituição da austeridade são analisados, de forma a compor um quadro completo e articulado para o leitor.

Na sequência, o trabalho faz um longo percurso pela instituição da austeridade, por meio das teorias e escolas de pensamento, que subsidiaram o entendimento atual da austeridade. Para tanto, o

trabalho parte do monetarismo da escola de Chicago e sua importância-chave para o desenvolvimento das ideias em prol dessa; seguindo pela *Public Choice* (Buchanan; Wagner, 1977), a qual, na prática, realiza o trabalho desejado pelo proprietário do *Volcker Fund*, Harold Luhnnow [1895-1978], quando convidou Hayek a escrever uma versão estadunidense do *The Road to Serfdom* de 1944.

A *Public Choice*, sobretudo nas figuras de James Buchanan⁶ e Richard Wagner [1941-], forneceu as bases teórico-científicas (embora altamente ideológicas, colocando a asserção em xeque) para sustentar o antiestatismo e o repúdio ao coletivismo “cientificamente”. E mais ainda: ofereceram a crítica política mais contundente - não macroeconômica no sentido dominante - ao trabalho de John Maynard Keynes e de seus seguidores mais próximos. Por esses motivos, a teoria da escolha pública foi a contrapartida política da escola de Chicago, ainda que ambos utilizassem a mesma linguagem matematizada, oriunda da teoria neoclássica, para sustentar o neoliberalismo como a “única” concepção de sociedade racional, ou melhor, uma concepção que fosse eficiente e, por isso, lógica. Portanto, aqui não se trata do sentido antropológico de racionalidade, mas algo muito diferente.

Na sequência, a pesquisa, no seu percurso pela teoria econômica dominante do século XX e seus consensos, segue investigando a função de três elementos: (i) a revolução das expectativas racionais e a teoria novo-clássica; (ii) a tese da independência do banco central como solução para o primeiro elemento e parte dos seus problemas; (iii) o Consenso de Washington, consolidado em 1989, a partir de um encontro, publicações e artigo do economista John Williamson, nos Estados Unidos. Por fim, o papel teórico e político do Novo Consenso Macroeconômico (NCM), fundado na década de 1990 e reformulado nos últimos vinte anos, é avaliado brevemente, no contexto da Grande Moderação. Curiosamente, a Grande Moderação, que foi o título de um discurso baseado num frágil estudo estatístico-econômico de Bem Bernanke (2004), avaliando as economias desenvolvidas desde os anos de 1980, à exceção do Japão, durou menos de quatro anos, pois já em 2007 os Estados Unidos tiveram a pior crise imobiliária da sua história. Entretanto, no ano seguinte, a crise imobiliária tornou-se uma Crise Financeira Global, com uma dimensão sistêmica capaz de colapsar a economia mundial.

Por fim, o **capítulo três** da tese aborda a institucionalização da austeridade de uma perspectiva teoricamente mais densa, centrada no conceito de neoliberalismo, bem como na sua participação para que esta política fosse reativada desde os anos de 1970. Nesse sentido, faz-se uma

⁶ Em qualquer busca ou pesquisa é comum que o seu nome seja confundido com o ex-presidente dos Estados Unidos de 1857 a 1861, falecido em 1868. Aqui trata-se do economista James McGill Buchanan Jr. [1919-2013], que recebeu o prêmio do Banco da Suécia, em memória de Alfred Nobel, no ano de 1986.

transição de uma abordagem mais econômica e política – tecnicamente estruturalista⁷ – para uma discussão mais abstrata, seguindo os passos e a obra de Foucault (2022) em “Nascimento da Biopolítica⁸”, por meio da interpretação de Dardot e Laval (2016), Guizzo (2013) e Kiersey (2016) a respeito das contribuições do historiador e filósofo francês para o entendimento da sociedade da biopolítica, da razão de governo e, principalmente, da sociedade neoliberal (Taylor, 2018, cap.1).

De fato, um conjunto de pesquisas sobre o neoliberalismo permite indicar quais foram as suas contribuições intelectuais para a instituição da austeridade, tendo em vista uma “nova razão do mundo”, i. e., uma racionalidade que ultrapassa o conceito de governamentalidade e suas técnicas. Contudo, o foco do trabalho ainda é a instituição da austeridade e, portanto, algumas discussões muito interessantes são afastadas para evitar que a temática principal da tese se perca numa ampla discussão sobre a organização social, macroeconomia, biopolítica, neoliberalismo e austeridade.

A hipótese principal desse trabalho sustenta que a austeridade tornou-se, intelectual e politicamente, uma regra de pensamento e comportamento socialmente compartilhada instituída ao longo das últimas décadas, a ponto de se tornar-se quase uma verdade por si mesma. Neste entendimento, a austeridade é exatamente uma instituição no sentido do institucionalismo original (Commons, 1931; Hodgson, 1998, 2000, 2006; Veblen, 1909). Sem embargo, a instituição da política econômica da austeridade é, com efeito, somente mais uma política no rol de ferramentas da governamentalidade neoliberal, da nova racionalidade do mundo, no movimento da história.

⁷ A classificação utilizada por Nicholas Kiersey (2016) não é um consenso na História e na Filosofia. Apesar disso, a pesquisa em tela destaca que a classificação da obra e autor, assim como as interpretações possíveis de Foucault (2022), também não fazem parte do escopo e dos temas adjacentes ao trabalho. De fato, o entendimento de Michel Foucault requer uma pesquisa e tese, dedicada e própria.

⁸ O livro é baseado no seu curso de mesmo nome “*Naissance de la biopolitique*”, oferecido pelo autor entre 1978 e 1979, a partir das gravações e transcrições de suas *lectures* no Collège de France em Paris.

1 O INSTITUCIONALISMO E A INSTITUIÇÃO DA AUSTERIDADE

Institutions are socially systems of rules of behavior or thought. The institutions of economics are not often treated as such, but – like other disciplines – economics has its own formal rules, conventions, and social norms (Dequech, 2014, p. 523).

1.1 INTRODUÇÃO

Enquanto princípio filosófico ou moral, a ideia de austeridade (*e.g.* abstinência, frugalidade, prudência) remonta à Idade Antiga. A etimologia da palavra “austeridade” revela o seu uso, na antiguidade, como atributo comportamental. A título de exemplo, a austeridade aparece em latim (*austeritas*) nas *Confessiones* de Santo Agostinho, obra autobiográfica escrita no final do século IV d. C. Entretanto, a despeito do termo austeridade ter sido utilizado já na década de 1920, no âmbito da discussão de política econômica (Schui, 2014), a ideia e vocábulo ainda demoraram para ingressar na Ciência Econômica. De fato, foi somente após a Segunda Guerra Mundial, a partir do encontro do neoliberalismo com a teoria econômica da escola de Chicago, que a austeridade fiscal passou a fazer parte do léxico econômico e a ser aplicada em diversos países enquanto política econômica. Por meio da austeridade foi possível subsidiar uma razão de Estado favorável ao gasto mínimo.

A presente pesquisa pretende avaliar a instituição da austeridade, tanto na teoria quanto na realidade concreta, histórica, a partir da sua trajetória na Ciência Econômica ao longo das últimas décadas. O objetivo é compreender como a austeridade pôde conformar uma instituição. Para tal, abordaremos o tema de uma perspectiva institucionalista, ao invés de fazê-lo a partir de uma análise de política econômica (fiscal, monetária, cambial etc). A discussão proposta não é sobre o nível de gasto público como proporção de algum agregado econômico (real ou nominal), nem a respeito das intenções de cada nova equipe econômica na administração dos países, mas sobre a institucionalização da austeridade na política econômica (Whiteside, 2016; Whiteside *et al.*, 2021). Para estudar a instituição da austeridade é necessário o recurso ao institucionalismo enquanto método por quatro motivos principais:

- (i) a austeridade, enquanto ideia compartilhada pelos tomadores de decisão, passou por um processo de institucionalização, antes de se tornar parte da ‘sabedoria convencional’ e da política econômica ideal, na visão de agentes econômicos (sobretudo financeiros) e do público em geral;
- (ii) a austeridade é uma ideia tão antiga quanto versátil, e talvez a primeira qualificação explique a última. Assim, as características do objeto sugerem a pesquisa dos hábitos de pensamento e comportamento, compartilhados socialmente, capazes de formar regras. A partir dessas regras, o processo de institucionalização da ideia transforma-se numa política econômica e racionalidade estatal;
- (iii) a investigação sobre as estruturas sociais, oficialmente reconhecidas ou não, em relação aos processos que levam à organização de uma convenção – um tipo muito especial de instituição -, exige um instrumental metodológico raro no âmbito da teoria dominante.
- (iv) porque é necessário para compreender a inserção dessa “ideia, teoria e política” de austeridade nos marcos do neoliberalismo, enquanto conceito e nova razão do mundo. Isto é, uma concepção de sociedade entrelaçada com a teoria dominante. Nesse exato sentido, a austeridade faz parte, ou melhor, tem fundamentos teóricos-ideológicos no *mainstream economics*.

Portanto, o trabalho segue pelos caminhos da teoria econômica, mais especificamente, do institucionalismo, como método para avaliar uma instituição específica: a instituição da austeridade no pensamento, na teoria e na política econômica. A abordagem institucionalista mostra-se adequada para a compreensão do fenômeno histórico e político que se desenvolve com o surgimento de um arcabouço econômico e jurídico para o controle sistemático das receitas, gastos, endividamento e, principalmente, redução do papel do Estado enquanto indutor do investimento na economia. Todavia, uma instituição não se restringe ao sistema estatal. A rigor, ela surge por meio de um conjunto de interações entre indivíduos na sociedade, com a formação de hábitos, de regras, e com as relações entre esses e as estruturas sociais (causalidade mútua e evolução) ao longo do tempo (Hodgson, 1998, 2006, 2007; Erber, 2011).

Após a introdução, a seção 1.2 faz uma breve incursão pelas origens do pensamento institucionalista, cuja abordagem e método são indispensáveis para a pesquisa em curso. Em seguida, a seção 1.3 aborda exclusivamente a natureza, os componentes e o funcionamento de uma instituição econômica (em geral). Por meio dessa exposição teórica pode-se compreender de que maneira o institucionalismo pode contribuir, na prática, para o estudo da política econômica de austeridade –

tanto na Economia Política quanto na História. O institucionalismo é uma abordagem que perpassa as disciplinas das Ciências Econômicas desde a sua origem, a fim de capturar a complexidade social do objeto por inteiro, embora tenha ênfase nas particularidades que interessam para cada estudo.

A seção 1.4 apresenta a definição de austeridade e sua filiação teórica no âmbito da teoria dominante na Economia (*mainstream economics*), bem como os conceitos mais utilizados para a classificação das ideias, teorias e escolas de pensamento: *mainstream*, ortodoxia, neoclássico. Diferentemente de outros estudos de referência para o tema da austeridade, a heterodoxia econômica não é abordada. O motivo é o potencial explicativo muito limitado da heterodoxia a respeito da localização das ideias que informam a austeridade na Economia. Obviamente, as críticas podem ser encontradas nesse campo, mas não se trata de um ensaio político em prol ou contra a austeridade. O objetivo é compreendê-la como instituição. Sendo esse objetivo, a heterodoxia tem pouco a oferecer.

Alternativamente, os três primeiros conceitos apresentados anteriormente são discutidos a fim de reconhecer as múltiplas raízes e influências recebidas pela austeridade. Dentre elas, as teorias e políticas que informam o Novo Consenso Macroeconômico (NCM), em especial o Regime de Metas de Inflação (RMI) e a sua contrapartida fiscal, adquirem destaque. Abordá-las permite uma avaliação crítica de proposições teóricas e políticas - tais como os efeitos *crowding-out* e a contração fiscal expansionista, que são apresentadas e discutidas ao longo dos próximos capítulos da tese. Ademais, a sabedoria convencional dos economistas costuma associar a austeridade com cada uma das três classificações mencionadas (*mainstream*, ortodoxa e neoclássica). Infelizmente, nenhuma classificação e entendimento poderia estar mais equivocada, pela natureza da austeridade a ser analisada na pesquisa, isto é, como instituição. Mas, também equivocadas, porque as classificações seriam tão imprecisas quanto inconsistentes e mutáveis (Colander *et al.*, 2004; Dequech, 2007, 2017).

Para encerrar o capítulo, a seção 1.5 apresenta as considerações finais de cada seção, o quadro geral em que a pesquisa se inscreve e o caminho que leva à continuidade da pesquisa, por meio da teoria e história da austeridade. Para ser mais preciso, o trabalho concentra sua análise nas últimas cinco décadas (1970-2020). A partir do momento em que a síntese neoclássica perdeu influência no meio científico e o keynesianismo na administração pública, a austeridade começou a sua longa jornada para ser reativada como política econômica ideal.

1.2 O INSTITUCIONALISMO: ASPECTOS CONSIDERADOS

Antes de estudar a natureza e os componentes de uma instituição, convém apresentar a origem científica do institucionalismo e, no mesmo sentido, o significado original do termo na Ciência Econômica. De acordo com Philip Klein, na coletânea organizada por Marc Tool (1993), o termo economia institucional foi utilizado pela primeira vez “...in a paper entitled ‘The Institutional Approach to Economic Theory’ delivered by Walton H. Hamilton, in December 1918⁹ to the annual meeting of the American Economic Association” (Klein, 1993, p.14). Apesar disso, considera-se que Thorstein Veblen [1857-1929] foi o fundador desse movimento científico, sobretudo no período de 1880 a 1925, embora ele mesmo não tenha utilizado o termo economia institucional. A partir da sua pesquisa, a Economia adquiriu uma abordagem completamente nova dos assuntos e questões econômicas, principalmente nos Estados Unidos. Logo a seguir, as suas contribuições são apresentadas a título de introdução ao institucionalismo, visto que o presente trabalho não tem a pretensão de constituir um ensaio sobre a economia vebleniana. Já a denominação do campo de estudo como “economia institucional” somente ganharia força nas décadas seguintes à utilização do conceito por Hamilton (1919), principalmente, a partir dos trabalhos de John Rogers Commons [1862-1945] e Wesley C. Mitchell [1874-1948], entre outros autores, nas quatro primeiras décadas do século XX. No caso de Wesley Mitchell, existe uma renomada obra¹⁰ em dois volumes, editada por Joseph Dorfman em 1967, que é inteiramente baseada nas aulas, conferências e palestras.

Como sugere a denominação, a escola institucionalista busca enfatizar o papel das instituições na vida econômica. Assim sendo, uma instituição não se confunde meramente com um estabelecimento ou organização para a promoção de um objetivo específico, ou seja, não se trata tão somente de um presídio, sindicato, escola ou firma (Commons, 1932; Brue, 2006). Embora essas organizações possam conformar uma instituição por si mesmas ou em conjunto, este não é exatamente o enfoque da abordagem institucionalista. Uma instituição requer um “padrão organizado de comportamento” de uma coletividade, que seja bem-estabelecido, mas também aceito como parte da cultura local. Assim sendo, uma instituição deve ser composta por costumes, regras, hábitos coletivos ou individuais, modos de pensar e agir na sociedade. Por conseguinte, a título de exemplo, para tornar o conceito de institucionalismo mais acessível e claro, pode-se afirmar que “A escravidão e a crença

⁹ O artigo foi publicado na *American Economic Review* no ano seguinte, em 1919, e por isso as citações não contemplam o texto apresentado no encontro da AEA em dezembro do ano anterior.

¹⁰ *Types of Economic Theory from Mercantilism to Institutionalism*, ed. Joseph Dorfman, 2 vols. New York: Augustus M. Kelley, 1967.

na escravidão foram instituições. Outros exemplos são as crenças no *laissez-faire*, no sindicalismo ou em um sistema federal de seguridade social” (Brue, 2006, p.367).

Na origem, a escola institucionalista estava particularmente interessada em temas como a reforma de instituições de crédito, a natureza do monopólio, a ausência de propriedade, as relações de gerenciamento do trabalho, a seguridade social e a distribuição de renda numa economia monetária industrial. A sua abordagem, altamente contrária ao marginalismo e, principalmente, à teoria neoclássica, conseguiu tornar-se parcialmente dominante na Economia dos Estados Unidos, a partir da virada do século XIX.

Institutionalism dominated American economics, at least until the 1940s. Listing a number of perceived attributes of this school, Walton Hamilton [1919, 309-11] claimed that institutional economics alone could unify economic science by showing how parts of the economic system related to the whole. Institutional economics was not defined in terms of any normative stance. Hamilton [1919, 313] declared: "It is not the place of economics to pass judgments upon practical proposals (Hodgson, 2000, p.317).

Para Dillard (1980), os institucionalistas originais compartilhavam de um entendimento da sociedade compatível com o conceito, apresentado por John Maynard Keynes (1933), de “economia monetária de produção”. Sem embargo, o entendimento servia a uma finalidade diversa, isto é, havia o reconhecimento comum quanto à ontologia da economia e sociedade capitalistas, mas os objetivos de investigação eram consideravelmente diferenciados, embora também houvesse em comum a crítica ao marginalismo e à teoria neoclássica, que predominavam na Economia Política da Inglaterra naquele tempo.

De acordo com Guerrero (2008. P.81-83)¹¹, os institucionalistas, à exceção de Thorstein Veblen que era mais do que um heterodoxo formado na teoria neoclássica, também possuíam rigorosa formação na teoria neoclássica de seu tempo, mas não eram propriamente heterodoxos e nem sempre foram simpáticos ao pensamento evolucionário (cf. a discussão apresentada na seção 1.4.3). No seu tempo, os primeiros institucionalistas (como a história do pensamento econômico os denominou e reconheceu, muitos anos mais tarde) formaram um grupo diverso de autores que, além de compartilhar uma época em comum, defendiam uma maneira particular de abordar o estudo da economia – numa postura crítica do indivíduo neoclássico e seu mercado. Para o autor, os “pais fundadores” do institucionalismo eram considerados “rebeldes intelectuais” que foram

¹¹ A principal referência do autor é a obra *Institutional Economics: Veblen, Commons, and Mitchell Reconsidered* de Joseph Dorfman (1963). Contudo, o livro é pouco acessível, tornando o trabalho com os originais do institucionalismo e seus intérpretes contemporâneos mais viável e, metodologicamente, mais pertinente ao entendimento da interpretação dos fundadores dessa escola.

profundamente treinados na doutrina econômica convencional de seu tempo. Entretanto, eles se mostravam insatisfeitos com as limitações e rigidezes dessas teorias, o que impedia a ampliação dos limites da ciência, seguindo o exemplo das ciências consideradas evolucionárias (Veblen, 1898).

A Economia e outras Ciências Sociais “...has always been marked by the coexistence of differences among several schools, so that identifying and classifying them is important (Dequech, 2008, p.279). Nessa tarefa de classificação, “[the] economists have used a plethora of labels to designate these schools. Prefixes such as ‘neo’, ‘old’, and ‘post’ have been employed” (*Ibid.*). Neste sentido, para os fundadores do institucionalismo original, atualmente também conhecido como velho-institucionalismo, prevalecia o entendimento de que a teoria não surge por indução a partir dos dados. Isto é, eles acreditavam que o institucionalismo oferecia um amplo marco analítico em termos de um conjunto de diretrizes metateóricas¹² e metodológicas (Hodgson, 1998).

Com essa primeira introdução ao tema, pode-se partir para a apresentação do institucionalismo e de sua importância para a presente pesquisa. As duas subseções a seguir (1.2.1 e 1.2.2) apresentam, respectivamente, uma introdução à escola institucionalista e seus fundadores, bem como a exposição teórica da principal crítica a essa escola e sua réplica. Com isso pretende-se apresentar, muito resumidamente, os fundamentos metodológicos dos conceitos associados às instituições e demais categorias de análise correlatas, tais como os hábitos, regras e processos evolutivos e coevolutivos, na interação indivíduo-estrutura, que servem de instrumental analítico deste trabalho.

1.1 Uma introdução à escola institucionalista e seus fundadores

Para apresentar a escola institucionalista, antes mesmo do próprio conceito de instituição apresentado por Walton Hamilton (1919, 1932) e da sistematização trazida por Commons (1931,1934) na sua extensa obra, é necessário retomar alguns traços do desenvolvimento intelectual de Thorstein Veblen, mencionados na seção anterior. O economista e sociólogo estadunidense teve uma obra marcada por “um brusco e extremo rompimento com a teoria econômica tradicional” (Hunt, 2005, p.454). Veblen rejeitou a análise do equilíbrio e a visão neoclássica dominante, orientada pela ideia de uma sociedade repleta de indivíduos propensos a troca e maximizadores da utilidade. Veblen não foi apenas o mais original e profundo teórico da história americana, mas também foi o

¹² A proposição de Geoffrey Hodgson não significa que o institucionalismo se aplica tão somente aos estudos de caso, sendo inadequado para uma formulação teórica.

institucionalista mais aberto às influências de outros campos de estudo, como a biologia, antropologia e psicologia (Veblen, 1898).

O pensamento de Charles Darwin [1809-1882] foi o mais impactante e decisivo sobre o desenvolvimento intelectual de Veblen, ainda que ele tenha sido influenciado, com importância menor, por muitos outros autores de seu tempo. Veblen entendia as instituições como estruturas sociais que evoluem ao longo do tempo, o que direcionou suas pesquisas e obras até os fundamentos de uma economia evolucionária propriamente (Luz; Fracalanza, 2012; Veblen, 1898). Segundo Veblen, o interesse econômico acompanha o ser humano ao longo da vida e acompanha a espécie, em geral, ao longo de todo o seu processo de desenvolvimento cultural.

It affects the cultural structure at all points, so that all institutions may be said to be in some measure economic institutions. This is necessarily the case, since the base of action – the point of departure – at any step in the process is the entire organic complex of habits of thought that have been shaped by past process (Veblen, 1898, p.392-393).

Na sua obra mais conhecida, *The Theory of the Leisure Class* (originalmente publicada em 1899), Thorstein Veblen analisa a estrutura econômica de seu tempo sob o prisma das instituições. O economista apresentou os conceitos de “consumo conspícuo”, “ostentação” e “emulação pecuniária” enquanto características das classes mais abastadas, numa sociedade organizada pelo dinheiro (Veblen, 1987).

O livro enfatiza, sobremaneira, a função dos usos e costumes sociais como reflexo das instituições econômicas que regem o capitalismo – ou sociedade pecuniária, em sentido estrito – de seu tempo. Para discutir a classe ociosa como fator econômico da vida moderna, Veblen afirma que: “Foi necessário dar uma certa dose de atenção à origem e à linha de derivação dessa instituição, bem como às características da vida social não comumente classificadas como econômicas” (Veblen, 1987, p.3 e 15-20).

Para o autor, a sociedade de culto ao dinheiro pode ser melhor avaliada a partir de duas bases sociais de valoração dicotômicas: a instrumental e a cerimonial. Ele entendia que o progresso humano depende da ascendência de valores instrumentais – aqueles ligados às atividades industriais ou de manufatura e trabalho -, e a ordem econômica caracterizava-se pelo predomínio do processo de

valoração cerimonial, que corresponde àquelas atividades destinadas à classe ociosa¹³, tais como o governo, a administração, a guerra e o sacerdócio.

Desde o início, o trabalho de Veblen foi hostil à teoria neoclássica, não apenas por uma questão metodológica, mas, principalmente, porque os cânones dessa teoria têm como função social o reforço dos “valores cerimoniais” que estão subjacentes ao *status quo* e o protegem por meio da sua ênfase no poder diferencial e na distinção arbitrária ou injusta (Hunt, 2005). Nesse sentido, o pensamento vebleniano apresentava-se como crítica à teoria neoclássica e alternativa a essa, simultaneamente. A partir desta perspectiva da economia, um conjunto de possibilidades de investigação social foi aberto, bem como uma nova agenda de pesquisa, para usar um conceito contemporâneo.

Pouco tempo após o trabalho de Veblen alcançar projeção nos Estados Unidos, por meio da *American Economic Association* (também conhecida pela sua sigla, AEA), no início do século XX, economistas com as mais diversas formações começaram a tratar de uma “economia das instituições”. Logo após a Crise de 1929, essa abordagem da Economia, ainda sem denominação, começou a ganhar os seus contornos atuais. O institucionalismo apresentava-se como um campo distinto e particular da Ciência Econômica, que estuda os hábitos, regras e organizações historicamente constituídos e associados ao ciclo econômico, mas não restrito ao mesmo (Hodgson, 2000, 2006; Tool, 1993). Partindo do entendimento de que os processos econômicos não passam de um meio para a obtenção de mais dinheiro, no mesmo sentido de Keynes e tantos outros economistas, o caminho para o entendimento de uma sociedade pecuniária, por sua vez, não foi nem simples e nem mera dedução lógica. O próprio percurso já indicava o surgimento de uma nova escola (Dillard, 1980; Brue, 2006).

A rigor, o institucionalismo nunca foi uma escola devota do seu principal fundador, Thorstein Veblen. Desde a origem, a escola foi uma abordagem dos assuntos econômicos, isto é, uma metodologia de estudo e análise econômica, e não um sistema teórico fechado. A influência e o papel de Veblen são indiscutíveis, mas não foram capazes de determinar precisamente os caminhos seguidos pela escola, nem o seu posterior desenvolvimento. Tal origem diferenciada é fonte da principal crítica dirigida ao institucionalismo, qual seja, a de que esse pensamento não passava de uma dissidência, fruto de uma rebeldia teórica de economistas que tinham em comum apenas a crítica à teoria neoclássica (Tool, 1993).

¹³ A ociosidade que caracteriza a classe não é utilizada como figura de linguagem nem demérito, mas trata-se de um constructo científico de Veblen a respeito da organização social da elite inglesa e estadunidense nas duas primeiras revoluções industriais (séculos XVIII e XIX).

Para seguir apresentando o essencial da escola institucionalista, é imperativo apresentar algumas contribuições de John Rogers Commons e Wesley Mitchell, devido ao papel desses economistas na formação da economia institucional, e também de Hamilton. Na verdade, muitos outros poderiam ser mencionados com relevo¹⁴. Contudo, escolhemos tratar aqui, de forma muito sintética, da contribuição de John Kenneth Galbraith [1908-2006]¹⁵, que estudou temas importantes para a Ciência Econômica numa abordagem institucional:

John Kenneth Galbraith, far from being merely negative about price theory, has developed a view of economic activity that is culturally embedded, richly appreciative of Veblen's insights, and overwhelmingly cognizant of the critical role that power plays in modern economic affairs (Klein, 1993, p.18).

Para retomar a exposição dos três proeminentes fundadores do institucionalismo, partindo de John Commons, pode-se afirmar que ele não era exatamente um teórico (no sentido convencional) e gostava de aplicar o estudo de caso como método. A tendência para a elevada abstração, característica de Veblen, estava ausente nele. A sua própria concepção de institucionalismo era diferente, porque significava o estudo da ação coletiva controlando a ação individual, em casos específicos (Commons, 1934).

Na verdade, Commons entendia que não estava fazendo nada de novo com essa abordagem. Ele também criticou, como Veblen, a hipótese neoclássica do comportamento 'racional', embora a escassez lhe parecesse um conceito fundamental. De fato, na primeira parte de sua carreira ele havia sido uma espécie de conservador, baseado na teoria do valor de Eugen von Böhm-Bawerk [1851-1914] e na teoria austríaca da reforma social (Guerrero, 2008). Como visto até o momento, o autor dificilmente se encaixa numa classificação bem delimitada, exceto pela avaliação *ex post* do seu trabalho como produção institucionalista, não obstante as suas maiores influências teóricas estendam-se desde o historicismo alemão até, justamente, o pensamento de Veblen.

¹⁴ Um desses autores certamente é o institucionalista Robert Heilbroner [1919-2005], cuja característica era o uso do desprendimento antropológico na análise econômica, concentrando-se na avaliação da economia tal como ela se apresentava – demonstrando um compromisso com a “realidade”.

¹⁵ Nesta pesquisa, as contribuições de Galbraith (1969, 1972, 1977) são utilizadas em diversas seções, especialmente nos dois primeiros capítulos da tese.

Insofar as Commons is concerned, like Veblen and Mitchell he [...] was influenced by the German Historical School and felt throughout his life that sound economic analysis had to be grounded in a set of societal values. He asserted, moreover, that hard statistical information was very much required to develop sound economic theory, which for Commons always meant that it had to be useful in developing public policy. In his interest in and emphasis on a sound statistical basis for theorizing, he surely had a common bond with Mitchell (Klein, 1993, p.16).

Por outro lado, ele também percebeu uma diferença fundamental entre as abordagens da indústria e dos negócios. Mas, enquanto Veblen pensava que ambos eram irreconciliáveis, Commons acreditava que o capitalismo poderia alcançar um equilíbrio entre essas forças ativas na sociedade. Embora tenha feito diversas contribuições que o levaram a introduzir conceitos como *transações*, *dinâmica do acordo*, *leis* etc (Commons, 1934), o autor é conhecido, sobretudo, por sua contribuição para o estudo do trabalho e do movimento sindical. A sua perspectiva da economia do trabalho o fazia ver os sindicatos como mais um grupo de pressão na sociedade. Cabe enfatizar que Commons não foi, de forma alguma, um crítico severo da teoria econômica dominante, tal como Veblen havia sido no seu tempo, nem tinha um interesse destacado pelo darwinismo (Guerrero, 2008).

Já o economista Wesley Mitchell pode ser considerado um discípulo de Veblen que se dedicou à “aplicação empírica do institucionalismo”, dando origem a uma obra caracterizada por um empirismo desprovido de elevadas abstrações teóricas. Assim mesmo, conforme Klein (1993), ele tinha uma ligação comum com John R. Commons e ambos compartilhavam, em linhas gerais, do entendimento vebleniano a respeito da natureza de uma sociedade pecuniária.

As principais contribuições dele foram os seus longos estudos sobre o fenômeno do ciclo econômico e as questões monetárias (Mitchell, 1987). Adicionalmente, o autor teve uma importante participação enquanto homem público em dois momentos: (i) o envolvimento na fundação da *New School for Social Research*, em Nova Iorque, nos anos de 1918 e 1919; e (ii) o desenvolvimento de sua pesquisa no *National Bureau of Economic Research* (NBER¹⁶) dos Estados Unidos. A maior parte de sua pesquisa ao lado de importantes economistas, tais como Simon Kuznets, foi elaborada no NBER. Sem dúvida, a sua maior obra foi *Business Cycles*, publicada pela primeira vez em 1913, num volume de quase seiscentas páginas. Mais tarde, o livro foi ampliado e revisado e sua publicação dividida em partes (Brue, 2006).

¹⁶ O acrônimo refere-se à denominação em inglês “*National Bureau of Economic Research*”. Em tradução livre: “Escritório nacional de pesquisas econômicas” dos Estados Unidos da América.

Assim como no trabalho de outros institucionalistas, a exemplo do próprio Veblen, a pesquisa de Wesley Mitchell parte de uma sólida crítica ao comportamento marginalista (nitidamente hedonista), que ele deseja substituir por um novo conceito de “natureza humana”. Mitchell defendeu as técnicas de programação econômica ou planejamento como saída para a Grande Depressão nos Estados Unidos. Segundo Guerrero (2008), Mitchell sempre acreditou que a civilização só pode ser fundada solidamente na cooperação entre os homens, motivo pelo qual ele figura como um crítico da Ciência Econômica convencional, devido à elevada abstração dos modelos e suas hipóteses implausíveis, mesmo na condição de pressupostos. Todavia, a sua crítica não é mero descontentamento. Afinal as suas contribuições para a contabilidade social e o trabalho estatístico-empírico são notáveis. Isso conferiu a Mitchell as credenciais para questionar a utilidade da excessiva formalização matemática para o avanço da Economia.

À guisa de conclusão, é válido afirmar que Thorstein Veblen parece nunca ter utilizado o termo “economia institucional” e, tampouco, compreendia a si mesmo como fundador de uma escola. Por outro lado, John Commons fez um uso mais pronunciado do termo, seguindo os passos de Walton Hamilton (1919), ainda que muito tempo depois, no título do seu livro de dois volumes, publicado em 1934. Já Mitchell, por sua vez, incluiu uma seção sobre a economia institucional no seu livro póstumo, editado por Joseph Dorfman, intitulado *Types of Economic Theory: from Mercantilism to Institutionalism*, fruto da organização de suas notas de aula (Mitchell, 1967). Mas, diferentemente de Veblen e Commons, “...in the formative years of his work he thought of himself as taking part in founding a school” (Klein, 1993, p.15).

Atualmente, existem muitas aplicações para a economia institucional numa série de campos, desde o tradicional estudo dos ciclos de negócios, passando pela economia industrial, macroeconomia, economia do setor público, até o próprio estudo das instituições econômicas. O institucionalismo consagrou-se como método viável e conquistou o seu espaço na Ciência Econômica, estimulando inclusive o surgimento de uma escola neoinstitucionalista nas últimas décadas do século XX (Hodgson, 1998, 2000, 2006). Contudo, existe uma crítica principal que pode invalidar a asserção anterior. Por isso, ela exige uma análise rigorosa do seu conteúdo, tendo em vista a utilização dessa abordagem no estudo da austeridade.

1.2 A validade do institucionalismo enquanto método: a principal crítica à escola

O institucionalismo costuma ser criticado por economistas de outras escolas, e por cientistas sociais em geral, como uma abordagem sem contribuições construtivas, isto é, a escola seria pouco mais do que um “movimento de dissidência” dentro da teoria econômica. Para avaliar essa crítica, uma análise das contribuições dos institucionalistas originais e contemporâneos faz-se necessária e uma caracterização da própria escola e de sua base metodológica são indispensáveis. Sem dúvida, desde Thorstein Veblen os institucionalistas trataram de discordar dos pressupostos, da metodologia e dos resultados da revolução marginalista, assim como da teoria neoclássica, cujo auge foram as primeiras três décadas do século passado. Entretanto, conforme se pretende demonstrar, o institucionalismo foi além de uma dissidência teórica, oferecendo proposições construtivas desde a sua origem (Tool, 1993).

Antes de seguir a exposição é necessário afirmar que Veblen utilizava o conceito de ciência evolucionária para designar as ideias que anos mais tarde seriam classificadas, com ou sem precisão, como parte do institucionalismo¹⁷. Existem tantos pontos em comum entre o institucionalismo e a economia evolucionária que dificilmente algum estudo denso dedicou-se a investigar as suas diferenças na origem. Contudo, nas últimas décadas, com o advento do neoinstitucionalismo, ficou mais fácil separar a economia institucionalista da sua nova versão e, ambas, da economia evolucionária. Para a finalidade em curso, a compreensão epistemológica da natureza evolucionária das ciências humanas em Veblen (1898), sobretudo no caso da Economia, é suficiente para prosseguir com a avaliação da principal crítica à escola.

A origem do institucionalismo está na leitura de que a predeterminação do comportamento dos indivíduos e mercados, na teoria neoclássica, não contribui para o desenvolvimento da ciência. A rigor, essa modelagem (não no sentido matemático necessariamente) assemelha-se a uma posição quase dogmática, em busca de uma cientificidade pouco útil para o entendimento da Economia: uma área em constante evolução, e que estuda uma sociedade pecuniária, envolvendo a interação entre indivíduos e estruturas sociais (Erber, 2011; Hodgson, 2000, 2006).

Partindo dos fundamentos do institucionalismo, percebe-se que prevalece um certo consenso de que o ponto em comum no trabalho de Veblen, Commons e Mitchell – capaz de justificar o institucionalismo como um pensamento, e não apenas dissidência – era a hostilidade ao marginalismo

¹⁷ Para uma discussão aprofundada, com densidade, ver Luz e Fracalanza (2012) e o próprio Veblen (1898), além dos artigos de Geoffrey Hodgson citados ao longo da pesquisa.

e à teoria neoclássica, numa era pré-keynesiana do pensamento econômico na Inglaterra e Estados Unidos (Tool, 1993). Segundo Phillip Klein (1993), o economista Irving Fisher [1867-1947], enquanto presidente da *American Economic Association* (AEA), nomeou um Comitê de Economistas para a Cooperação em Pesquisa Econômica no ano de 1918. Esse comitê deveria aumentar as informações disponíveis para tornar a pesquisa econômica mais pertinente aos problemas da época. Em conexão com a formação deste comitê ambos, Veblen e Mitchell, foram consultados sobre as perspectivas de uma mudança profunda na “profissão do economista” e na própria Ciência Econômica, especialmente por parte da Associação (Klein, 1993).

Inicialmente, Veblen teria se interessado na ideia e, igualmente, Mitchell também demonstrou interesse, embora ele estivesse menos otimista. Ambos estavam cientes da necessidade de uma mudança na perspectiva da Economia, mas nenhum deles fez da formação de uma nova escola de pensamento econômico um foco principal. Alternativamente, “...they concentrated on developing their own views, and in the process contributed to a new way of thinking about economic problems” (Klein, 1993, p.14).

Nesse período inicial, Walton Hamilton articulou a diferença essencial entre os neoclássicos e o que ele denominava de economistas institucionalistas. Ele considerou a diferença como decorrente de postulados básicos, pois a economia neoclássica era mecanicista no seu entendimento. Essa teoria tentava englobar a atividade industrial dentro de uma fórmula, um conjunto de princípios, um equilíbrio de forças matematicamente organizadas. Por outro lado, diferentemente dos economistas neoclássicos, a atenção do institucionalista está voltada para o processo industrial e a estrutura de relações humanas que são criadas pela sociedade industrial, i. e., o tecido social formado por uma sociedade industrial e pecuniária, que afeta a conduta dos indivíduos.

Para Phillip Klein (1993), cabe observar que na primeira declaração formal das diferenças entre a economia neoclássica e a economia institucional, o que estava sendo “dissociado” não recebe nem mais nem menos atenção do que aquilo que - de uma forma construtiva - foi sendo desenvolvido. Nesse sentido, Veblen e Mitchell pareciam cientes, pelo menos, de sua dissidência comum dos postulados da economia neoclássica. Tal como acontece com Hamilton, no entanto, sua ênfase no processo foi tão crucial quanto - e talvez mais do que - sua dissidência do equilíbrio mecanicista. Para Walton Hamilton, um dos principais papéis dos economistas é estudar “...the institutions and the process of institutional conservation, innovation and change” (Hodgson, 2000, p.318).

Desde o início, os fundadores do institucionalismo tinham uma visão processual comum da atividade econômica. Uma abordagem que analisava vários aspectos sobre como os ciclos de

negócios da economia efetivamente desempenhavam as suas funções. Logo, “There was in all three of these founders an emphasis on realism, on dynamic analysis, on theory as a necessary tool in policy formation, and on interventionism as one viable option” (Klein, 1993, p.16-17).

Portanto, os três fundadores tinham ênfase **a)** no realismo; **b)** na análise dinâmica; e **c)** na teoria como ferramenta necessária à formulação de políticas, e **d)** na participação do sistema estatal na economia como mais uma opção viável. As gerações posteriores de institucionalistas deram continuidade a essas perspectivas em comum. Em resumo, desde o início, o trabalho desses economistas foi mais do que uma mera dissidência. Os institucionalistas anteriores à Primeira Guerra Mundial e aqueles do período entre guerras, que seguiram seus passos, formaram um conjunto de conhecimentos razoavelmente coerente e assumiram posições consistentes no seu pensamento. A perspectiva deles não era consistente com a posição assumida na economia dominante, mas era construtiva, ao invés de “meramente negativa”, ou crítica. Esta relativa consistência e semelhança continua a ser exibida no trabalho de institucionalistas contemporâneos, como Robert Heilbroner e John Kenneth Galbraith - e outros tantos, ainda mais atuais, como Geoffrey Hodgson, por exemplo.

A perspectiva institucionalista pode ser discordante e, certamente, os seus autores seriam favoráveis a um debate com economistas de diferentes escolas sobre questões subjacentes de outras vertentes da teoria econômica. Contudo, ela não pode ser retratada, ainda assim, como mera hostilidade à teoria neoclássica daquele período. Nesse sentido, é possível chegar a um acordo quanto a um argumento, isto é, a utilidade da discussão econômica dentro e fora da economia institucional. Quanto a isso, Phillip Klein (1993, p.19) pontifica que os benefícios são claros: “...both fruitful debate about the proper function of economic theory as well as the contribution of institutionalism would have been advanced immeasurably”.

Para o autor, existem alguns elementos que distinguem, mas, também, apresentam uma alternativa tanto à teoria dominante (*mainstream economics*), de um lado, quanto às teorias dominantes da Ciência Política, de outro. Na Economia, o institucionalismo fundamenta-se, basicamente, no condicionamento cultural e na dinâmica tecnológica. Alternativamente, a teoria econômica dominante postula a existência de uma mão invisível capaz de coordenar os preços. Enquanto a última perspectiva enxerga certa harmonia no sistema econômico, o institucionalismo identifica relações de conflito. Como funções básicas do sistema, a teoria dominante baseia-se na ideia de “alocação dos recursos escassos”, enquanto o institucionalismo acredita na expressão dos valores dos participantes por meio de decisões sobre a alocação dos recursos (Klein, 1993).

Para a teoria dominante, o mecanismo básico de coordenação consiste nos próprios preços de mercado, e seus dois principais pressupostos são: (i) interação competitiva entre os agentes, e (ii) o ajuste automático, cuja motivação para o funcionamento desse mecanismo é simplesmente o autointeresse. De outro lado, a teoria institucionalista entende o mecanismo básico desta Economia Política como um “sistema de valor interativo”, com dois pressupostos fundamentais também: (i) o poder distorce o sistema de valoração, e (ii) o valor resulta da interação entre os participantes (indivíduos ou grupos) e o sistema econômico, sendo que a motivação para o funcionamento desse mecanismo é o autointeresse percebido. Outra diferença importante refere-se ao entendimento sobre o que seria um sistema econômico ideal. Na teoria dominante esse corresponde ao mecanismo de preços e à concorrência perfeita, enquanto na teoria institucionalista trata-se de um processo decisório que seja sensível às mudanças de percepção dos participantes do processo econômico (Klein, 1993). Neste sentido, no institucionalismo não há nenhum mecanismo ou comportamento pré-estabelecido para a produção, circulação e distribuição de bens e serviços como regra geral para a economia.

Apesar dos poucos exemplos apresentados, existem muitos elementos capazes de assegurar, na teoria econômica, a existência de uma teoria institucionalista e evolucionária completamente distinta do *mainstream* e, notadamente, da teoria neoclássica também. Contudo, a própria noção de uma ciência econômica evolucionária (Veblen, 1898), tendo em vista o entendimento convencional de ciência e a maneira como a mesma é feita e financiada, torna o conceito estranho, senão equivocado, para a maioria dos acadêmicos e cientistas, embora fundamental e útil nesta pesquisa.

What, then, is this common core, this unifying paradigm? From its outset, Klein points out that in the work of such early institutional theorists as Thorstein Veblen, John R. Commons, and Wesley C. Mitchell, the focus of institutionalism was on process. This did not simply differentiate the method of institutionalism from the mechanistic, formulaic, formalistic equilibrium analysis of orthodoxy but also, and importantly, offered a unique world view: a perspective that illuminated the evolutionary nature of societies. Upon this Darwinian field of vision, then, was superimposed a concept often characterized as the "Veblenian distinction"; that is, the differentiation of ceremonial and instrumental thought and behavior that also was to be central to subsequent institutional analysis (Miller, 1993, p.48-49).

Para Veblen (1898, p.373), a Economia dominante do seu tempo estava atrasada e incapaz de lidar com o seu próprio objeto de estudo, diferentemente da antropologia, biologia e etnologia. O entendimento dele era praticamente consensual dentre os pesquisadores que se dedicavam às ciências do ser humano e sociedade. A diferença estava no caráter evolucionário das demais ciências, ao passo que a Economia (inclusive as escolas históricas alemãs, escolas francesas e não apenas o mundo

neoclássico da Inglaterra) persistia na busca por uma cientificidade não evolucionária. Entretanto, Veblen reconheceu que a Economia também estava em processo de mudança:

The process of change in the point of view, or in the gradual one; and all the sciences have shared, though in an unequal degree, in the change that is going forward Economics is not an exception of the rule, but it still shows too many reminiscences of the “natural” and the “normal”, of “verities” and “tendencies”, of “controlling principles” and “disturbing causes”, to be classed as an evolutionary science (Veblen, 1898, p.381).

Portanto, os elementos que caracterizam a economia institucional e evolucionária, capazes de viabilizá-la como instrumento de análise, por sua vez, contêm uma abordagem muito particular dos assuntos econômicos, históricos e tecnológicas do desenvolvimento humano (Dequech, 2002, 2007, 2014). Logo, a persistente acusação de que o institucionalismo não é capaz de superar a crítica e contribuir positivamente para a definição de uma agenda de pesquisa, é inválida. Essa abordagem dos assuntos econômicos apresenta, atualmente, possibilidades teóricas e aplicadas de solução. Ademais, o fato de que tal teoria tenha se desenvolvido pelo caminho da crítica, por meio da contraposição à teoria neoclássica, não torna esse conjunto de conhecimentos menos válido ou inapto à classificação enquanto conhecimento científico apropriado (Hodgson, 1998, 2000, 2006).

1.3 INSTITUIÇÕES: CONCEITO, COMPOSIÇÃO E FUNCIONAMENTO

As instituições são sistemas e regras sociais bem estabelecidas e dominantes, com capacidade de estruturar as interações sociais como, por exemplo, a linguagem, as leis, as firmas, as organizações, os pesos e medidas e os usos e costumes (Hodgson, 2006, p.2). A partir desta breve apresentação, pode-se responder à pergunta fundamental: o que é uma instituição? Para o economista britânico Walton Hamilton, responsável por cunhar o termo “economia institucional”, instituição significa:

...a way of thought or action of some prevalence and permanence, which is embedded in the habits of a group or the customs of a people. [...] **in the language of books it is the singular of which the mores or the folkways are the plural. Institutions fix the confines of and impose form upon the activities of human beings.** The world of use and wont, to which imperfectly we accommodate our lives, is a tangled and unbroken web of institutions (Hamilton, 1932, p.84, grifo nosso).

A linguagem, em especial, é uma instituição por excelência, pois todas as instituições pressupõem a presença de uma linguagem estabelecida e, no entanto, ela não pressupõe as demais. As instituições permitem um pensamento ordenado, expectativa e ação impondo forma e consistência às atividades humanas (Hodgson, 1998, 2006).

A tradição institucionalista, na abordagem de Thorstein Veblen e John Commons, compreende as instituições como um tipo especial de estrutura social com potencial para mudanças, incluindo mudanças nos propósitos ou preferências. Entretanto, nem todas as “estruturas sociais” podem ser caracterizadas como instituição. Algumas estruturas incluem conjuntos de relações sociais que não podem ser codificadas no discurso, tais como a estrutura demográfica em espécies animais ou, até mesmo, em sociedades humanas, que existem antes de qualquer entendimento sobre demografia¹⁸. Segundo Hodgson (2006), as representações mentais de uma instituição ou suas regras são parte constituinte dessa, uma vez que a instituição só pode existir se as pessoas têm crenças e atitudes mentais específicas e compartilhadas ao longo do tempo.

Esse entendimento está alinhado com o conceito de instituições em Veblen (1909, p.626)¹⁹ como “...settled habits of thought common to the generality of men”. Portanto, a economia institucional, na tradição vebleniana, afirma que as instituições funcionam somente porque as regras envolvidas estão embutidas em hábitos compartilhados de pensamento e comportamento (Hodgson, 2006). No entanto, a definição de hábito apresenta certa ambiguidade na literatura. Assim mesmo, pode-se afirmar que os hábitos podem propiciar o surgimento de uma regra, o que não significa dizer que os mesmos se reduzem a essa.

As instituições estruturam, restringem e permitem os comportamentos individuais, exercendo o poder de moldar as capacidades e o comportamento dos agentes de maneira fundamental. Elas podem mudar as próprias aspirações em vez de meramente ativá-las ou restringi-las, isto é, a relação indivíduo-instituição não tem sentido de causalidade dessa para o indivíduo. Assim sendo, “Habit is the key mechanism in this transformation. Institutions are social structures that can involve reconstitutive downward causation, acting to some degree upon individual habits of thought and action” (Hodgson, 2006, p.7). Logo, mesmo que as estruturas sociais impliquem no condicionamento dos comportamentos, pensamentos, crenças e preferências “de cima para baixo”, isto é, com uma causalidade que parte da estrutura para o indivíduo, existem aspectos reconstitutivos, capazes de recompor a causalidade mútua na relação indivíduo-hábito-instituição. Para o propósito em curso, este é o significado de uma “causação cumulativa descendente”.

¹⁸ *Ibidem*, p.2-3.

¹⁹ Cf. Luz e Fracalanza (2012), Hodgson (1993, 2000, 2004, cap.1) e Veblen (1898) para levar em conta que Thorstein Veblen não se autodeclarava “institucionalista”, até porque a denominação sequer existia na Ciência Econômica. Mas, especialmente, conferir os artigos para compreender as implicações do pensamento evolucionário vebleniano para o institucionalismo.

Mas como é possível compreender o significado de uma instituição separadamente dos hábitos e comportamentos? O conceito de instituição contempla um entrelaçamento entre as regras do jogo – junto com os processos que deram origem a essas regras – e o próprio comportamento dos indivíduos condicionados ao regramento vigente. Logo, não há possibilidade de compreender o significado de uma instituição, por completo, sem o entendimento mínimo dos hábitos e regras de comportamento. Todavia, não se trata de uma tautologia e, sim, de processos de interação mútua e interdependência entre o indivíduo e as estruturas sociais numa determinada instituição (Hodgson, 2007). Deste modo,

...institutions are simultaneously both objective structures “out there” and subjective springs of human agency “in the human head”. Institutions are in this respect like Klein bottles²⁰: the subjective “inside” is simultaneously the objective “outside”. The institution thus offers a link between the ideal and the real. The twin concepts of habit and institution may thus help to overcome the philosophical dilemma between realism and subjectivism in social science. Actor and institutional structure, although distinct, are thus connected in a circle of mutual interaction and interdependence (Hodgson, 2006, p.8).

O autor faz uma analogia entre a garrafa de Klein e as instituições, cujos elementos internos são simultaneamente externos também. Com isso, Hodgson (2000, 2006) apresenta a possibilidade de enxergar o subjetivo e o concreto de forma indissociável enquanto partes de uma mesma instituição. Por este motivo, uma instituição é tanto uma estrutura social passível de análise e estudo como, também, as próprias ideias e pensamentos acerca dessa estrutura, incluindo os hábitos e regras que a compõe (Erber, 2011). A dimensão objetiva (a instituição em si mesma) interage com todos os hábitos de pensamento e comportamento compartilhados sobre essa determinada estrutura social (a dimensão subjetiva). Em outras palavras, o que se pensa sobre uma determinada estrutura é tão integrante dessa quanto as suas características mais externas e evidentes. Desse modo, “Individual habits both reinforce, and are reinforced by, institutions. Through this circle of mutual engagement, institutions are endowed with a stable and inert quality” (Hodgson, 1998, p.171).

Nesse sentido, o entendimento acerca das instituições e indivíduos pode até atrapalhar a análise da “mudança institucional”, introduzindo um questionamento sem resposta, ou seja, uma “...chicken-or-egg question” (Hodgson, 1998, p.184). Enquanto, em verdade, o relacionamento indivíduo-instituição deveria promover um questionamento mais próximo de “...what processes

²⁰ Na Matemática, a garrafa de Klein é um exemplo de superfície não orientável, isto é, ela apresenta uma superfície em que as noções convencionais de “direita, esquerda, em cima, em baixo, dentro e fora” não podem ser definidas de forma rigorosa.

explain the development of both of them?”²¹. Isso significa um distanciamento da análise comparativa estática rumo a um arcabouço analítico mais aberto tanto ao darwinismo original, como ao aspecto evolucionário da ciência contemporânea (Luz; Fracalanza, 2012).

Na abordagem institucionalista de uma estrutura social não há distinção, *a priori*, das ideias, comportamentos, hábitos e regras. Essa decomposição da estrutura social que fundamenta a instituição, quando possível, acontece numa etapa seguinte de análise. Portanto, os atores ou indivíduos e suas comunidades, assim como suas ideias, hábitos e convenções, interagem de maneira interdependente e mútua com a própria instituição. Para John Rogers Commons,

The difficulty in defining a field for the so-called Institutional Economics is the Uncertainty of meaning of the word institution. **Sometimes an institution seems to be analogous to a building, a sort of framework of laws and regulations, within which individuals act like inmates. Sometimes it seems to mean the “behaviour” of the inmates themselves. Sometimes anything additional to or critical of the classical or hedonic economics is deemed to be institutional.** Sometimes anything that is “dynamic” instead of “static” or a “process” instead of commodities, or activity instead of feelings, or management instead of equilibrium, or control instead of laissez-faire, seems to be institutional economics (Commons, 1934, p.69, grifo nosso).

As ideias centrais do institucionalismo, portanto, consistem em pensamentos e comportamentos compartilhados, hábitos, regras, instituições, evolução e coevolução. Existe uma afinidade entre a escola institucionalista e a Biologia desde a origem, especialmente por conta de Veblen que está contemporaneamente em evidência, pela economia evolucionária. Segundo Hodgson (1998), a biologia evolucionária tem algumas leis ou princípios gerais pelos quais a origem e o desenvolvimento podem ser explicados. E a análise da evolução de um organismo específico requer dados detalhados sobre o organismo e seu ambiente, assim como explicações específicas para as espécies em consideração (Hodgson, 1998, p.168). O autor afirma, ainda, que a Biologia evolutiva requer teorias específicas e gerais; diferentemente da Física, por exemplo, onde existem repetidas tentativas de formular a teoria geral de todos os fenômenos, isto é, a “teoria de tudo”, como a tendência é conhecida. Logo, por sua ênfase maior nas especificidades, a economia institucional se assemelha mais à Biologia do que à Física. Oportunamente, Hodgson (1998)²² destaca que o próprio Veblen entendia que:

²¹ *Ibidem*, p.185.

²² O autor refere-se ao livro *The Theory of the Leisure Class: an economic study in the evolution of institutions* de Thorstein Veblen, publicado em 1899, conforme apresentado na seção 1.2.1. A tese utiliza uma edição brasileira publicada em 1987.

...the evolutionary paradigm provides a basis for encapsulating both continuity and change, both inertia and novelty. Habits or routines may adapt slowly or "mutate" as agents attempt purposeful improvements. In addition, there is some selection process by which some habits and routines are retained and imitated, and others fall out of use. Institutionalism is congenitally an "evolutionary economics" (Hodgson, 1998, p.175).

Nesse sentido, a abordagem institucionalista vai desde ideias gerais sobre os seres humanos enquanto agentes econômicos, i.e., as instituições e a natureza evolucionária do processo econômico, até ideias mais específicas, ligadas igualmente a tipos específicos de instituições econômicas ou tipos de economia. Apesar de haver múltiplos níveis e tipos de análise, os diferentes níveis devem ser ligados em conjunto.

A apresentação dessa abordagem termina, resumidamente, com ênfase nos hábitos e instituições, ou seja., "A crucial point here is that the concepts of habit and of an institution [...] help to provide the link between the specific and the general" (Hodgson, 1998, p.167-8). Em resumo, pode-se afirmar que as estruturas sociais incluem todos os conjuntos de relações sociais, incluindo aquelas episódicas e sem regra, assim como as próprias instituições também.

Para elucidar a natureza das instituições, isto é, a finalidade em curso, pode-se utilizar um conceito muito simplificado, mas complementar às definições de Hamilton e de Commons, apresentadas anteriormente: as instituições são sistemas de regras sociais estabelecidas e incorporadas que estruturam (diversas) interações sociais. As regras, por sua vez, são entendidas como obrigações normativas, habituais e socialmente transmitidas, ou disposições imanentemente normativas, que numa circunstância X fazem Y (ou causam a obrigação social de fazê-lo). Já o processo de formação dos hábitos, ou habituação, que fundamenta as instituições, consiste no mecanismo psicológico pelo qual os indivíduos adquirem disposições para se envolver em comportamentos previamente adotados ou adquiridos – semelhantes a uma regra. Já as convenções são casos especiais de instituição (Hodgson, 2006, p.17-19).

1.4 A AUSTERIDADE E A TEORIA ECONÔMICA DOMINANTE

1.4.1 Introdução

A partir da exposição conceitual sobre instituições e da introdução à escola institucionalista, realizadas nas seções anteriores deste capítulo, deve-se reforçar o entendimento de que as instituições são tanto ideias 'subjetivas', que existem na mente dos indivíduos e grupos, como estruturas 'objetivas' enfrentadas por eles (Commons, 1934; Hodgson, 1998, 2006). As ideias podem conformar

instituições quando associadas a um conjunto regular de hábitos, que conformam regras de pensamento e comportamento, e são compartilhados numa determinada comunidade por um certo tempo. Deste modo, pode-se afirmar que as “Economias são complexos historicamente específicos de instituições e ideias”²³ (Blyth, 2017, p.368).

Ademais, existem também as convenções, que são um tipo muito especial de instituição, enquanto hábitos bem estabelecidos numa coletividade. Embora nem toda convenção seja uma instituição, elas fazem parte do processo de institucionalização na economia (Hodgson, 1998, 2000, 2006). Já os hábitos, por sua vez, merecem um lugar de destaque no quadro analítico em tela. Para os institucionalistas originais – como Veblen, Commons e Mitchell –, o hábito é compreendido como elemento crucial para a formação e sustento das instituições. Os hábitos formam parte das habilidades cognitivas do indivíduo numa determinada estrutura social. Destarte,

Cognitive frameworks are learned and emulated within institutional structures. The individual relies on the acquisition of such cognitive habits, before reason, communication, choice, or action are possible. [...] Institutions are regarded as imposing form and social coherence upon human activity partly through the continuing production and reproduction of habits of thought and action (Hodgson, 1998, p.180).

Sem embargo, as instituições nem sempre apresentam no seu núcleo uma ideia tão antiga e versátil quanto a austeridade (Schui, 2014). Apesar disso, os hábitos e rotinas de pensamento na teoria e política econômica, dentre os quais a austeridade, podem ser analisados institucionalmente (Whiteside, 2016; Whiteside *et al.*, 2021). Por este motivo, os hábitos e rotinas são um ponto de partida necessário a fim de compreender a formação das regras e costumes que regem a aplicação do pensamento dominante sobre a política fiscal²⁴.

A partir desse momento, o capítulo começa a introduzir a temática da austeridade enquanto ideia que, através dos processos de institucionalização, adquire a capacidade de transformar-se num hábito de pensamento compartilhado e, na continuidade do processo, numa regra para os agentes. Mas o que são regras na abordagem institucionalista, e como elas se relacionam com os hábitos?

Rules are conditional or unconditional patterns of thought or behaviour which can be adopted either consciously or unconsciously by agents. [...] Habits may have a different quality: rule-following may be conscious and deliberative whereas habitual action is characteristically

²³ Após a citação de Mark Blyth, uma qualificação é necessária, a saber: nem todas as ideias são instituições, embora toda instituição tenha, no seu núcleo, um conjunto de ideias e pensamentos.

²⁴ Quanto ao pensamento dominante na política fiscal brasileira, ver Lopreato (2006), Belluzzo e Bastos (2015), Rossi *et al.*, (2018) e Resende (2020, 2022).

unexamined. Rules do not necessarily have a self-actuating or autonomic quality but clearly, by repeated application, a rule can become a habit (Hodgson, 1998, p.185).

Portanto, uma avaliação pormenorizada da evolução dos hábitos e regras é necessária com vistas à obtenção de uma análise econômica rigorosa. Por este motivo, o estudo das estruturas sociais numa perspectiva institucionalista - capaz de compreender o indivíduo no seu contexto histórico-social, em constante interação e evolução com as instituições vigentes- deve compor a análise econômica para que a função dos hábitos e regras seja evidente.

A perspectiva institucionalista não é uma teoria do comportamento humano, e sem uma teoria da organização social - ainda que compartilhe alguns objetos e denominações semelhantes a esses campos - porém, consiste na compreensão do indivíduo econômico como ser social. Isto é, um indivíduo que é institucionalmente condicionado, mas, ao mesmo tempo, condicionante das instituições. Não há, também, qualquer determinismo histórico nem alguma causalidade geral e pré-estabelecida nessas relações, o que não significa que o institucionalismo fuja às construções teóricas. A análise dos hábitos e regras está no núcleo de um estudo institucionalista padrão. A análise do específico e do geral, num processo interativo entre indivíduos, comunidades e instituições que evoluem (ou não) conjuntamente, quando abstraídos em categorias de análise, constitui um esforço de teorização do comportamento dos agentes numa instituição (Hodgson, 2006, 2007).

Contemporaneamente, as expectativas sobre as principais variáveis macroeconômicas são a face mais evidente de um comportamento habitualmente construído, pautado por regras e apresentado na forma de convenções. Exemplo disso é a marcação a mercado das taxas de juros, cujo resultado é a formação de uma curva de juros composta pelos pares “taxa de juros” no eixo vertical e “período” no eixo horizontal para um determinado título (e.g. um retorno de 2,5% para *T-Bonds*²⁵ com 10 anos de vencimento). Todavia, a Economia *mainstream* costuma apresentar esses fenômenos por meio de modelos com densa matematização - de forma que, ao término, a natureza humana e institucional do fenômeno parece perdida (Resende, 2020, 2022).

A breve digressão a seguir sobre a taxa de juros está posta aqui com o objetivo de demonstrar como uma convenção pode ser institucionalmente estabelecida na economia. Certamente, o preço do dinheiro e a expectativa sobre o seu comportamento futuro são elementos fundamentais para uma economia monetária de produção (Keynes, 1933, 1987). Mas existem outras instituições, igualmente impactantes sobre as variáveis reais e monetárias, que podem ser estudadas a partir de uma abordagem

²⁵ São títulos públicos do Tesouro dos Estados Unidos da América, cujo rendimento (dependente da taxa de juros) é considerado uma referência global para a formação da curva de juros, em qualquer moeda, numa economia integrada ao sistema monetário internacional.

institucionalista; afinal, trata-se de uma sociedade pecuniária, organizada por diversas instituições em processo evolutivo (conjunto ou não), condicionadas pelo dinheiro.

Para seguir com o exemplo, o fenômeno da formação da taxa de juros, que foi bem estudado por John Maynard Keynes na sua *General Theory of Employment, Interest and Money* (doravante, GT), publicada em 1936, mais especificamente no livro IV, deixou o caminho pavimentado para a análise dessa convenção como uma instituição - formada e mantida por hábitos de comportamento e pensamento (Keynes, 1964, cap.12-13). O livro IV – *The Inducement to Invest* (O incentivo para investir, em tradução livre) é composto pelos capítulos 11 a 18 da GT. Para a discussão em curso, quase todos os capítulos merecem relevo, pois neles Keynes apresenta parte fundamental de sua teoria monetária em contraposição à teoria neoclássica. Ali ele apresenta a natureza da moeda (estatal) e suas propriedades essenciais como um fenômeno altamente convencional na Teoria Geral.

Esse fenômeno é condicionado por hábitos e regras de pensamento e comportamento, dada uma correlação de forças entre os detentores de riqueza, os quais também são guiados por essas mesmas convenções. Keynes conclui parte de sua exposição no capítulo 15, afirmando que “It is evident, then, that the rate of interest is a highly psychological phenomenon” (Keynes, 1964, p.202). Contudo, sobre esse tema, deve-se evitar leituras desatentas que levam seja para (1) um “psicologismo” vazio de conteúdo e sujeito a qualquer subjetividade na interpretação, ou (2) ao mecanicismo da síntese neoclássica²⁶. Nesse último caso, a natureza institucional do processo de formação da taxa de juros é ignorada, teórica e praticamente, quando se interpreta o conceito exclusivamente a partir das equações e dos gráficos, elaborados por John Hicks (1937, p.148-154) pela primeira vez.

A rigor, Keynes (1964, p.203-204) apresenta a taxa de juros como um fenômeno institucional por excelência. Afinal, compreender a formação do preço do dinheiro, isto é, a taxa de juros, como fenômeno convencional, parece adequado enquanto exemplo para o estudo da política econômica numa sociedade pecuniária, assentada numa economia monetária de produção (Dillard, 1980). Portanto, aqui reaparece a questão do *mutual engagement* dos agentes no processo de institucionalização, isto é, ao mesmo tempo que impera uma assimetria de poder entre os detentores

²⁶ Segundo o núcleo da Síntese Neoclássica, formulada em parte expressiva por Alvin Hansen e John Hicks, as relações de liquidez moeda (LL e depois LM), bem como entre produto, nível de preços e taxa de juros, podem ser pensadas e representadas matematicamente e por meio de gráficos. Contudo, a diferença com a Síntese é teórico-conceitual. De fato, Keynes (1937) não é contra o uso de equações e gráficos. Até porque o ch.15 da sua *General Theory* permite uma interpretação que “não rejeitaria” modelos da classe IS-LM. Por outro lado, Keynes (1964) pontifica que existem diferenças ontológicas com a teoria neoclássica de Cambridge, utilizada nos anos de 1920 e 30.

de riqueza, que conformam uma determinada convenção, as suas decisões de portfólio e investimento também são fruto do pensamento convencional (Hodgson, 1998, 2006).

1.4.2 Uma introdução ao significado e defesa da austeridade

A definição de ‘política de austeridade’ é fundamental para estudar o tema rigorosamente. No seu significado mais contemporâneo, essa política significa utilizar o orçamento público para recuperar a confiança empresarial, por um lado, e para evitar que o consumo e investimento do setor privado sejam expulsos²⁷, por outro. Logo, a redução dos gastos públicos abriria espaço para o setor privado consumir e investir (*crowding-in effects*) orientado pelo sistema de preços de livre mercado (Spencer; Yohe, 1970). Contudo, o seu significado também pode incluir os efeitos contracionistas da política fiscal e monetária. Nesse sentido, sempre que o governo reduz o seu orçamento e, na prática, o gasto público, acredita-se que: 1) os déficits primários serão reduzidos ou convertidos em superávit; 2) a dívida pública interna vai crescer em ritmo mais lento (em termos absolutos) ou diminuir relativamente ao produto interno bruto. Embora sejam de fato independentes, o movimento 1 causaria o 2 no raciocínio convencional adotado pelos defensores da austeridade (Alesina *et al.*, 2020).

Por este motivo, Mark Blyth (2017) apresenta uma definição de austeridade que mescla os efeitos contracionistas imediatos da austeridade na economia (isto é, o fato estilizado com base na realidade) com a defesa desta política a partir de uma hipótese principal sobre o investimento e a competitividade. Essa hipótese sustenta que o investimento é função da confiança empresarial, da curva de juros e da reação dos mercados. Essa confiança empresarial, a curva de juros e a competitividade, por sua vez, dependeriam do resultado fiscal e do endividamento público. Isso posto, entende-se a austeridade pelos seus efeitos comprovados e por aqueles esperados por parte de seus proponentes. A definição a seguir, dessa forma, elucida tanto os primeiros quanto os últimos efeitos de maneira concisa. Para o autor, a austeridade é entendida, contemporaneamente, como:

uma forma de deflação voluntária onde a economia se ajusta pela redução de salários, preços e gastos públicos para restaurar a competitividade, o que é [...] melhor alcançado cortando o orçamento, dívidas e déficits do estado (Blyth, 2017, p.347-348).

²⁷ Para seguir uma tradução literal, o processo de “expulsão” nesta teoria corresponde à captura dos gastos privados pelo setor público, por meio dos gastos do governo que utilizam os recursos privados. Acredita-se que existe um *trade-off* entre os recursos públicos e privados (Spencer; Yohe, 1970).

Por outro lado, é fundamental deixar claro que a definição de austeridade não leva em consideração as suas consequências mais diretas, a saber, um aumento do desemprego dos fatores de produção, em especial do trabalho. Por isso, a austeridade não deve ser compreendida a partir de suas consequências mais imediatas, como a contração da economia, ao invés da sua própria definição. Isto é, para fins desse estudo, a definição, o conceito, e as consequências da austeridade (fiscal e monetária) devem receber tratamento diferenciado (Skidelsky; Fracarroli, 2017). Por analogia, seria como evitar a confusão entre a origem da moeda, sua natureza e suas funções.

Os defensores das políticas de austeridade²⁸ acreditam que essa forma voluntária de deflação poderá inspirar maior "confiança das empresas", uma vez que o governo não estará concorrendo com o mercado de investimentos e drenando todo o capital disponível através da emissão de títulos. Com isso, não estaria aumentando mais a dívida pública, já considerada "muito grande" por aqueles que advogam em prol da austeridade. Assim, eles acreditam que é possível evitar qualquer tipo de efeito *crowding out* gerado pelo gasto público deficitário (Blyth, 2017, p.348).

Recentemente, essa proposição a respeito do gasto público sobre o investimento e consumo tem adquirido maior espaço no conjunto de ideias que conformam a teoria dominante (Resende, 2022). A rigor, a teoria dominante atual - que endossa a proposição de que o gasto público possa expulsar tanto o investimento privado quanto o consumo - é tão ou mais antiga que a própria ideia de austeridade. Esse entendimento já era dominante antes da "revolução keynesiana" (na década de 1930) por meio da 'teoria' da equivalência ricardiana. Mais tarde, essa abordagem foi adotada na forma do modelo IS-LM (Fontana, 2009; Hicks, 1937; Spencer; Yohe, 1970).

Para John Cochrane, economista da Universidade de Chicago e defensor das políticas de austeridade, cada dólar de gasto público necessariamente deve significar um dólar a menos de investimento privado, i.e., todo gasto acima da tributação não é neutro e gera efeitos *crowding out* sobre o investimento e o consumo. Nessa abordagem, a inflação e a insolvência são as duas principais consequências de um governo cujo gasto é maior do que a arrecadação tributária.

One can have high inflation with no current deficits at all, if expected future deficits are high. The size of U.S. debt relative to international markets is irrelevant; what matters is the size of U.S. debt relative to U.S. ability to run surpluses. Long-term nominal rates do not rise because flow deficits crowd out private investment. They simply reflect expected future inflation and a risk premium for government debt (Cochrane, 2011, p.19).

²⁸ Sugere-se, novamente, conferir a compilação de artigos e livros de defensores e críticos da austeridade, bem como, sua análise e avaliação em Skidelsky e Fracarroli (2017).

Na literatura econômica, existem duas escolas e uma teoria que compartilham e contribuem diferentemente para a defesa da austeridade: a *Public Choice*, a escola de Bocconi e a teoria fiscal do nível de preços. A respeito dessa última, seguimos com uma breve introdução, simplesmente porque as duas primeiras são estudadas com maior profundidade. O critério de escolha foi o impacto de cada ideia, teoria e escola de pensamento para a reativação ou restabelecimento da austeridade.

A teoria fiscal do nível de preços relaciona os resultados fiscais do governo com o nível de preços e o seu aumento generalizado, isto é, com a taxa de inflação num determinado período. Ela cumpre a função de legitimar e alçar os efeitos *crowding-out* para o núcleo das discussões e decisões de política econômica (Leeper, 1991; Sims, 1994; Woodford, 1994). Além do mais, ela faz a conexão entre a teoria novo-clássica e a teoria dominante das finanças públicas. Por isso as suas conclusões são relativamente parecidas com as de Milton Friedman (escola de Chicago) e James Buchanan (escola da Virgínia ou *Public Choice*), nas finanças públicas. Deste modo, a ‘teoria’ fiscal do nível de preços, que também contribui para validar as proposições favoráveis à austeridade, aparece no próximo capítulo, o qual segue uma cronologia da teoria econômica dominante (Cochrane, 2022).

1.4.3 A austeridade e a teoria econômica dominante.

A ideia de austeridade é conhecida por muitos economistas e cientistas sociais como representante ou parte da: (i) teoria dominante (*mainstream economics*), (ii) ortodoxia, (iii) teoria neoclássica, ou (iv) doutrina neoliberal. Porém, a falta de clareza sobre o que define cada uma das quatro categorias acima é perigosa. Por um lado, ela induz a um erro, *a priori*, sobre a filiação teórica da austeridade; por outro lado, sugere que a mesma não passa de uma ideia antiga que foi reavivada por conta do Novo Consenso Macroeconômico (NCM).

A rigor, a austeridade é tão pertencente à teoria dominante (*mainstream*) como também às duas demais categorias, a saber, a ortodoxia e a teoria neoclássica, em menor grau. O neoliberalismo, porém, não é propriamente uma classificação para as teorias e políticas econômicas. Embora ele tenha um ponto de confluência com essa - aliás muito importante para a fundação da escola de Chicago e da *Mont Pèlerin Society*, no imediato pós-guerra (1945-1950) -, o conceito de neoliberalismo vai muito além do que está contido na Ciência Econômica. O neoliberalismo não representa simplesmente uma ideologia que ascendeu ao nível de ‘teoria social’. Trata-se de uma razão do mundo, mais do que uma razão de governo, que emergiu em condições históricas específicas, no

contexto de uma determinada biopolítica (Dardot; Laval, 2016; Foucault, 2022). O neoliberalismo seguiu em coevolução com as instituições sociais ao longo do século XX e nas primeiras décadas do século atual (Mirowski; Plehwe, 2009).

Aliás, esse fenômeno é objeto amplamente estudado no capítulo três, após uma pesquisa sobre a relação entre o neoliberalismo e a austeridade. No referido capítulo, o interesse é a pesquisa sobre as origens e filiações intelectuais da austeridade na organização de uma sociedade pecuniária (e capitalista certamente) no seu estágio neoliberal. A subseção 1.4.3.1, a seguir, apenas introduz esse ponto da investigação.

1.4.3.1 Uma introdução às origens e bases teóricas da austeridade

O esforço de reconhecer a austeridade (fiscal e monetária) no conjunto de ‘ideias, teorias e escolas’ que configuram o *mainstream economics* é necessário por dois motivos. Primeiramente, porque sustentar a hipótese de que a austeridade passou por um processo de institucionalização e restabelecimento desde a década de 1970, partindo de uma confluência de ideias e teorias em direção tão somente ao Novo Consenso Macroeconômico (NCM), é equivocado. De fato, o NCM e o Regime de Metas de Inflação (RMI) fazem parte da teoria econômica dominante (Svensson, 2000) e contribuíram, sem dúvida alguma, para o restabelecimento da austeridade. Porém, o processo de institucionalização é mais complexo, e não apenas intelectual como, também, altamente político. Portanto, a mera ausência de uma função para o setor público no modelo do Consenso, bem como de um papel para a política fiscal na prática, não é suficiente para sustentar que a austeridade é oriunda do próprio NCM.

Por outro lado, a aparente falta de função para a política fiscal não é um elemento exclusivo e nem original do NCM. Por princípio e pressuposto (no modelo), a política fiscal deixa de ter qualquer função para a expansão da renda e também do emprego. Giuseppe Fontana faz uma ressalva quando afirma que: “By contrast, fiscal authorities are either ignored or asked to concentrate on the control and sustainability of public finances”. Estabelecendo claramente ainda que: “...the NCM model downplays the role of fiscal policy at the advantage of monetary policy” (Fontana, 2009, p.13).

Portanto, as ideias e escolas de pensamento que informam e sustentam a austeridade estão presentes na teoria econômica dominante como um todo e há muito tempo, sendo que a equivalência ricardiana é o elo mais forte com as origens do pensamento neoclássico na da teoria econômica, ainda no século XIX. Logo, o NCM e a sua principal política explícita, o regime de metas de inflação,

fazem parte da teoria dominante, enquanto a ideia da austeridade perpassa praticamente todos os componentes desse Consenso formado desde os anos de 1990 (Arestis *et al.*, 2005; Arestis, 2009).

Por sua vez, sustentar a hipótese de que o restabelecimento da austeridade na história das ideias econômicas se deu por meio da reativação da equivalência ricardiana²⁹ seria, igualmente, equivocado (Fontana, 2009, p.14). A equivalência ricardiana postula que os consumidores, com o ‘modelo ricardiano’ em suas mentes, guardam dinheiro no presente para compensar o aumento na tributação, atual ou esperada, devido ao comportamento perdulário do governo. Independentemente do tipo de governo e da existência de soberania monetária no país, um aumento de gastos públicos, nesse raciocínio, vai ser necessariamente compensado, no futuro, pela diminuição do gasto privado dos indivíduos e empresas. Se isso é muito parecido com os efeitos *crowding-out*, largamente mencionados na macroeconomia, não é coincidência. Na verdade, esses efeitos representam uma redução da equivalência ricardiana ao movimento de curvas nos esquemas de oferta e demanda agregada dos livros-texto de macroeconomia (Dornbusch *et al.*, 2009; Spencer; Yohe, 1970).

E qual seria o equívoco no entendimento de que a equivalência ricardiana é a origem e a causa do restabelecimento da austeridade? Como já apontado, a pesquisa vai desvelando as ‘ideias, teorias e escolas’ que mais contribuiram para o restabelecimento da austeridade, desde 1970. Assim sendo, seria equivocado apontar a equivalência ricardiana como única fonte de pesquisa e, ao mesmo tempo, objeto de causalidade da instituição da austeridade. A rigor, não é possível sequer sustentar a hipótese do restabelecimento (ou reativação) e instituição da austeridade a partir tão somente de suas origens teóricas, políticas e históricas (Blyth, 2017; Klein, 2008; Whiteside *et al.*, 2021).

O fato é que a austeridade tem uma longa história – apresentada no próximo capítulo – que antecede a formação de qualquer consenso na política macroeconômica nas últimas cinco décadas. A austeridade foi considerada uma opção de política econômica, pela primeira vez, nos anos de 1920, e depois durante a Grande Depressão, na década de 1930 (Schui, 2014). Neste sentido, o estudo da filiação teórica da austeridade na Economia é permeado pelas características epistemológicas da teoria neoclássica, haja vista que o monetarismo da escola de Chicago, fundamental para o restabelecimento da austeridade, não apresenta uma ruptura com a síntese neoclássica.

Assim como a teoria neoclássica e suas características fundamentais ainda fazem parte do núcleo da teoria dominante, em pleno século XXI, no caso da austeridade não é diferente. Ela é parte

²⁹ O tema vai ser abordado na próxima seção e também nos capítulos 2 e 3 desta tese.

da teoria dominante no passado (*e.g.* equivalência ricardiana) ou no presente (*e.g.* contração fiscal expansionista). Em outras palavras, a sua filiação teórica está situada no campo das “ideias, teorias e escolas” com maior prestígio e influência (Colander *et al.*, 2004; Dequech, 2007, 2017), denominado de teoria econômica dominante.

Portanto, o restabelecimento e institucionalização da austeridade, nos campos teórico e político, não se reduz à formação do NCM e sua aplicação na forma de políticas econômicas. A austeridade pertence às ideias, teorias e escolas que conformam a teoria dominante (*mainstream*). Contudo, é preciso levar em conta que o próprio conceito de teoria dominante não é estático, monolítico e igualmente definido por todos os pesquisadores e em todos os momentos e pesquisas³⁰.

1.4.3.2 Austeridade: mainstream, ortodoxia ou teoria neoclássica?

Mas, afinal, quais são os critérios válidos para definir uma teoria dominante? Sobre o que ela exerce o seu domínio, exatamente? Por que uma corrente é dominante ou principal no amplo espectro de teorias econômicas e sociais ligadas à Ciência Econômica? Os questionamentos apresentados acima exigiriam uma longa pesquisa dedicada exclusivamente ao tema. Todavia, é possível apresentar uma resposta satisfatória para a investigação em curso - qual seja, a institucionalização da austeridade na teoria e política econômica - a partir das pesquisas realizadas por um conjunto relativamente pequeno de autores e escolas de pensamento.

De acordo com Dequech (2007), amparado principalmente em Colander *et al.* (2004), a respeito dos critérios para distinguir o *mainstream* da teoria neoclássica, e ambos da ortodoxia, existe a possibilidade de sobreposição (se imaginarmos cada escola e pensador na forma de um diagrama de Venn) e de imprecisão quanto às fronteiras e contornos de cada teoria e escola. A persistência dessa dificuldade para classificar e delimitar pode ser uma característica do campo de estudo. Para o propósito em tela, a persistência e origem desta dificuldade não é fundamental, pois busca-se identificar a filiação teórica da austeridade na teoria dominante, ao invés de sugerir a sua origem no desenvolvimento da teoria macroeconômica desde 1970. Seguindo esse raciocínio, é preciso definir para o propósito em curso – e não obviamente para o estudo da epistemologia e sua interação com a história do pensamento econômico – o conceito de teoria econômica dominante, bem como os conceitos de ortodoxia e de teoria neoclássica. De fato, há autores que chegam a utilizar os três

³⁰ Mais adiante, ainda na seção 1.4, essas ideias são desenvolvidas e apresentadas a partir de um conjunto de pesquisas sobre o tema.

conceitos de maneira intercambiável, mas entendemos que esta seria uma abordagem equivocada para uma pesquisa no âmbito da teoria e política econômica.

O que define uma teoria econômica como dominante (*mainstream*) é tanto o prestígio como a influência das ideias ensinadas nas escolas mais ilustres e renomadas. Essa é uma abordagem sociológica sobre o problema da classificação das ideias econômicas e escolas de pensamento, tendo em vista as condições de produção do conhecimento e as relações de poder entre os pesquisadores, agências de fomento e a sociedade em geral (Colander *et al*, 2004; Haas, 1992).

The sociological concept of mainstream economics is the most general of all, in the sense that, by definition, mainstream economics would always have the social characteristics of prestige and influence, whereas the theoretical, methodological, or political characteristics of the mainstream (those that for some time have prestige and influence) can change over time. [...] the mainstream of a particular period is therefore compatible with a sociological concept of mainstream economics (Dequech, 2007, p.283, grifo nosso).

Seguindo os artigos citados, o desafio passa a ser a classificação do que é a teoria neoclássica ou, por outro caminho, a definição do que não é neoclássico. Para facilitar a exposição, a pesquisa compreende a teoria neoclássica como parte do núcleo – embora não seja imutável – da teoria dominante na Economia. A definição de economia neoclássica não é fácil, pois o seu próprio conceito não é, necessariamente, utilizado no mesmo sentido por todos os pesquisadores sempre (Dequech, 2007, p.280). Uma definição ampla deveria ser aquela aplicável à economia neoclássica original, fundada no decênio de 1870, bem como aos trabalhos mais recentes.

Apesar disso, Dequech (2007) considera que a economia neoclássica é caracterizada pela combinação das seguintes características: **(1)** a ênfase na racionalidade e no uso da maximização como critério de racionalidade; **(2)** a ênfase no equilíbrio ou na busca por um ponto de equilíbrio; e **(3)** a negligência com tipos fortes de incerteza e particularmente com a incerteza fundamental (Dequech, 2007, 2017; Dow, 2004). No mesmo sentido, Hodgson (1992) pontifica que as raízes da teoria neoclássica podem ser encontradas na Física obsoleta do século XIX. O autor entende que a teoria neoclássica – ainda contemporaneamente - aborda um mundo artificial onde o tempo é reversível, os indivíduos são unidades atomísticas, e onde tanto a complexidade quanto os problemas crônicos de informação e conhecimento são excluídos (Dow, 2004). Para Hodgson (1992, p.757; 1998), na teoria neoclássica “The idea of rational, maximizing actors interacting and reaching an equilibrium is modelled precisely in these mechanistic terms”.

Para Dequech (2007), seguindo o entendimento de Colander *et al.* (2004), a ortodoxia geralmente se refere ao que a história do pensamento econômico tem classificado como a escola de pensamento dominante mais atual. Trata-se de um conjunto particular de ideias que define uma escola de pensamento. Para elucidar a sua exposição, o autor apresenta três conclusões que derivam do seu estudo sobre o tema, numa perspectiva multidisciplinar, cujo objeto é a Ciência Econômica:

...the orthodoxy today is represented by neoclassical economics, but admit that the latter is a more controversial expression. It must also be acknowledged that not everyone (1) is aware of the existence of a non-neoclassical segment of mainstream economics, (2) agrees with the thesis that there is such a thing, or (3) accepts the concepts adopted here. Some authors thus use the terms orthodox and mainstream interchangeably (Dequech, 2008, p.293).

Um exemplo muito elucidativo da complexidade envolvendo o tema aparece em Dequech (2007, p.293), quando o autor indica que alguns economistas influentes (e dotados de prestígio acadêmico) acabam utilizando o conceito de ortodoxia para fazer referência à teoria dominante. Este é o caso do componente neoclássico da teoria neoinstitucionalista³¹ que faz parte do arcabouço dominante, mesmo contendo segmentos notoriamente heterodoxos. Contudo Hodgson (2000, p.321) estabelece que a ciência não pode ser confundida com as políticas econômicas e sociais, principalmente quando o objeto de estudo é justamente a política (no caso, a austeridade): “It is a serious mistake to dismiss mainstream economics on policy grounds, especially if we are concerned about policy³²”. Além de comprometer a classificação, em bases sociológicas, a partir de sua influência, atualidade e ligação com a teoria neoclássica, o próprio conceito em estudo pode ser prejudicado pela política econômica associada ao mesmo.

³¹ Douglass North [1920-2015], Ronald Coase [1910-2013], Oliver Williamson [1932-2020] e Douglass R. White [1942-2021], Elinor Ostrom [1933-2012] são exemplos de autores neoinstitucionalistas, com amplo reconhecimento acadêmico, que utilizaram instrumental de pesquisa neoclássico e ortodoxo em alguns trabalhos.

³² A breve citação é tão importante que se optou por disponibilizar uma tradução livre para a Língua portuguesa. Assim, afirma o autor “É um grave erro descartar a economia dominante por motivos políticos, especialmente se estivermos preocupados com a política” (Hodgson, 2000, p.231).

1.4.3.3 A austeridade e o Novo Consenso Macroeconômico.

O Novo Consenso Macroeconômico (NCM)³³ - formado com base na revolução das expectativas racionais, na neutralidade parcial da moeda, no pressuposto da inconsistência temporal e no viés inflacionário, bem como na hipótese dos mercados eficientes - é desdobramento de uma longa história da teoria e política econômica no século XX (Lopreato, 2006; Resende, 2020, 2022). Como deve ficar claro nos próximos parágrafos, a própria conjunção de ideias, interesses e políticas para formar o NCM é indicativo de que ele não é nem uma escola e nem uma abordagem da Ciência Econômica. Trata-se, tão somente, de um conjunto de ideias e teorias aceitas de modo consensual. Para compreender a austeridade deve-se elucidar o papel atribuído à política econômica neste Consenso, e não apenas na teoria econômica dominante (*mainstream economics*).

Resgatar a ideia da austeridade do abandono à que foi relegada desde o pós-guerra - a partir de 1945 - para o centro das principais discussões e políticas econômicas, em 2010, não foi tarefa fácil. Da perspectiva da teoria econômica, ela teve como aliado, de um lado, um consenso sobre a ineficácia da política fiscal para estimular o emprego e a renda, e de outro, o entendimento de que a estabilidade de preços é o maior objetivo dos *policy-makers*, cujo principal instrumento atrelado é o manejo da taxa básica de juros (Arestis; Sawyer, 2005). Então, questiona-se firmemente, qual é a relação entre o NCM e a instituição da austeridade no século XXI? De fato, o NCM e o seu principal modelo de teoria e política econômica, o regime de metas de inflação (RMI), contribuíram decisivamente para o restabelecimento da austeridade, justamente pela exclusão da política fiscal (expansionista) do modelo (direta ou indiretamente).

Analisar a política econômica sustentada pelo Consenso, isto é, as suas dimensões fiscais e monetárias, é tarefa necessária para responder à questão acima. Para tanto, é importante fazer uma exposição não só do modelo, mas, também, das ideias fundamentais que informam o NCM. Ademais, o Consenso tem uma política oriunda diretamente do seu modelo, de forma que este confunde-se com a sua própria prescrição política – isto é, a adoção de um regime de metas de inflação. No âmbito da política econômica, o NCM assume implicitamente, por exclusão da política fiscal - como sua possível política expansionista que pode ser até antinflacionária (*e.g.* redução de impostos) - que as finanças públicas devem ser equilibradas. No modelo, o motivo para a ineficácia da política fiscal

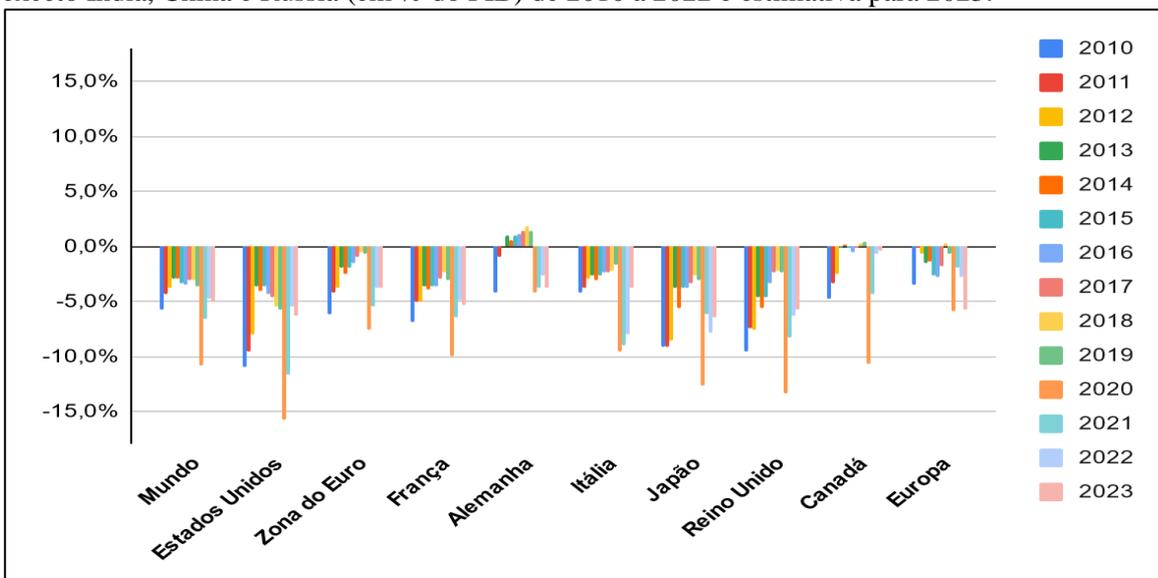
³³ Os princípios básicos que conformam o NCM aparecem na próxima subseção 1.4.3.4 e no próximo capítulo desta tese. As exposições sobre o tema seguem em linha com Arestis e Sawyer (2005), Cardim de Carvalho *et al.* (2007), Fontana (2009), Modenesi (2005) e Svensson (2000).

expansionista é o entendimento de que os déficits públicos afetam a taxa de inflação, usada como variável de controle e objetivo da política.

De fato, a adoção da política fiscal do Consenso - isto é, finanças públicas sólidas e equilibradas (*sound finance*) -, levaria a um permanente afastamento do pleno emprego. Nesse sentido, e assumindo que o setor privado da economia deseja ser superavitário (isto é, deseja poupar), as consequências de uma política de *sound finance* se assemelham às da política de austeridade, com uma exceção. Esta ocorre quando o setor externo da economia obtém superávits capazes de compensar a contração da atividade interna, permitindo que o regime funcione sem efeitos contracionistas, que aumentariam o desemprego (Bell, 2001; Kelton, 2020, Wray, 2015).

Da perspectiva dos balanços setoriais, e realizando uma brevíssima digressão sobre o ajuste pelo setor externo, deve-se mencionar que o ‘equilíbrio’ possível entre os três setores sem contrair o setor interno (público e privado) é que o setor externo seja superavitário. Dalto *et al.* (2020), Deos e Ultremare (2022), e Stephanie Kelton (2020), utilizam a abordagem dos balanços setoriais da economia, e seus resultados corroboram com dados do FMI (2020a, 2020b, 2023a, 2023b) para um período de doze anos (2010 a 2022) e uma estimativa para 2023. De fato, como o GRAF.1 demonstra logo abaixo, isso não é nem estranho, nem novidade para as maiores economias do mundo e seus respectivos países, com exceção da Ásia e Oceania. Ainda mais interessante é o GRAF.2 que apresenta as demais economias do mundo, incluindo Brasil, China e Índia, além de dois países da África, um do Oriente Médio e a categoria “países produtores de petróleo”.

GRÁFICO 1 - Resultado fiscal geral do governo (nominal) das maiores economias do mundo exceto Índia, China e Rússia (em % do PIB) de 2010 a 2022 e estimativa para 2023.



Fonte: FMI (2020a, 2020b, 2023c, 2023d, 2023e, 2023f). Elaboração própria.

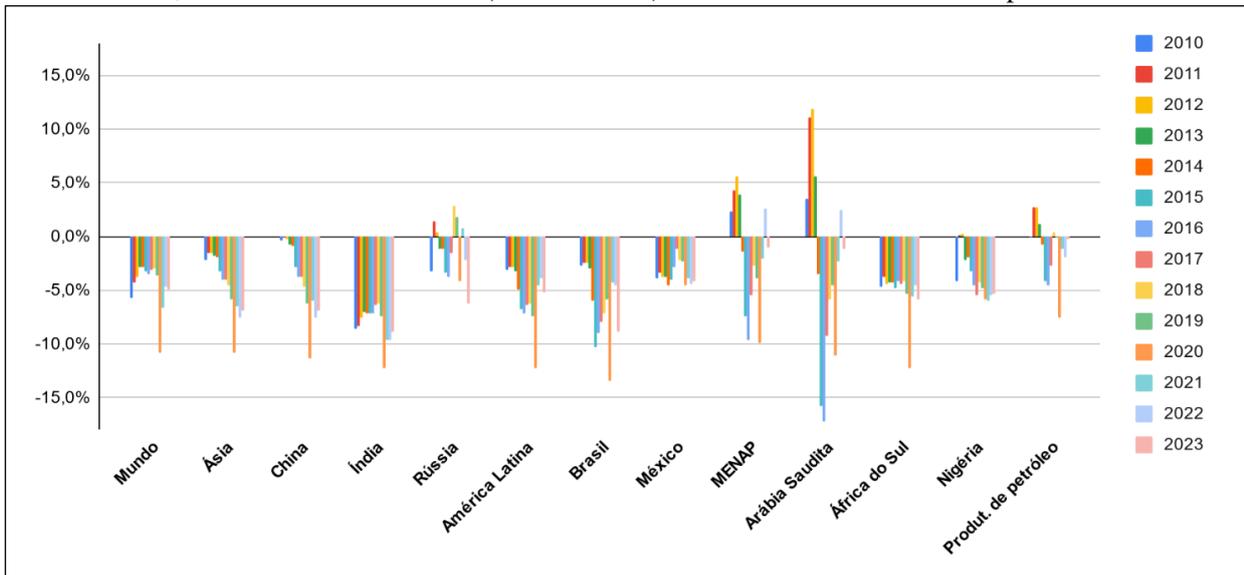
Nesse período, como mostra o GRAF. 1, algumas das maiores economias do mundo e os principais integrantes do Grupo dos Sete, ou simplesmente G7 (depois G8 com a entrada da Rússia) demonstram que a contração do setor público deixa o superávit externo como única opção para o crescimento da renda e emprego. De maneira muito resumida, a abordagem dos balanços setoriais assume que a economia tem três grandes setores, i.e., público, privado e externo, sendo que no mínimo um dos três setores deve ser deficitário para que os demais sejam superavitários. Na abordagem dos balanços setoriais, que agrega toda a economia, os ativos de um setor correspondem aos passivos de outro – e.g. o déficit público é a poupança privada. Deos e Ultrmare (2022) apresentam o raciocínio e sua equação, logo abaixo:

Para aprimorar o exercício analítico até aqui desenvolvido é necessário considerar a economia aberta, tendo em conta que além de interagirem entre si, os setores privado e público de uma economia mantêm relações comerciais e financeiras com indivíduos, empresas e governos do resto do mundo. Voltando à abordagem dos balanços setoriais, ao considerar uma economia com três setores, se dois deles estiverem em equilíbrio, sem déficit ou superávit, o terceiro também estará. Pode-se afirmar ainda que a soma do déficit de um (ou mais) setor(es) deve ser sempre igual ao superávit do(s) outro(s) setor(es), espelhando-os: $(S-I) \equiv (G-T) + (X - M + FRLERx)$ ³⁴ (Deos; Ultrmare, 2022, P.7).

Logo, conforme o GRAF. 2 demonstra, somente países exportadores de *commodities* (com preço em alta) ou exportadores de produtos industrializados com alto valor agregado (em volume significativo) conseguem compensar os seus resultados fiscais negativos em proporção do PIB. Os raros exemplos são evidências sólidas do que a literatura especializada em moeda, bancos e sistemas financeiros aponta, com base na teoria macroeconômica de Keynes e na teoria estatal da moeda.

³⁴ Dado que **S** representa a poupança agregada, enquanto **I** representa o investimento agregado e ambos devem ser \equiv (idênticos) à **G** (gastos do governo) menos **T** (tributação) ou resultado fiscal somados à **X** (exportações) menos **M** (importações) somados, também, à **FRLERx** (resultado dos fluxos de capitais externos que entram e saem do país).

GRÁFICO 2 - Resultado fiscal geral do governo (nominal) das economias da Ásia (incluso China e Índia), Oriente Médio, África e América Latina (em % do PIB) de 2010 a 2022 e estimativa para 2023.



Fonte: FMI (2020a, 2020b, 2023c, 2023d, 2023e, 2023f). Elaboração própria.

*MENAP: Oriente Médio, África Setentrional, Afeganistão e Paquistão.

Retomando o tema das finanças sólidas, deve-se observar que o afastamento do pleno emprego é visto como favorável à estabilidade de preços, pois ainda prevalece, intuitivamente, uma Curva de Phillips na sabedoria convencional dos economistas. Nesse sentido, a austeridade fiscal é quase um pressuposto do Consenso (Arestis, 2009; Fontana, 2009; Saraiva *et al.*, 2019).

Pelos motivos expostos, é preciso compreender o modelo base do NCM e suas ideias a fim de analisar as proposições que sustentam a ineficácia da política fiscal expansionista e a eficácia da política monetária - de taxa de juros - enquanto instrumento tanto de controle da inflação, quanto para expandir a renda. Para tanto, a análise aqui empreendida busca o entendimento do conjunto de teorias e proposições auxiliares que conformam, por pressuposto (no modelo) ou exclusão (no Consenso), a austeridade fiscal no centro da própria política econômica dominante (Blyth, 2017).

O Novo Consenso Macroeconômico tem raízes em três escolas de pensamento: 1) síntese neoclássica ou Keynesianismo convencional; 2) teoria novo-clássica ou monetarismo tipo II; 3) teoria neokeynesiana. A primeira é um ponto de partida comum à teoria macroeconômica em geral, tendo surgido por meio da interpretação dos trabalhos de John Maynard Keynes, a partir de um arcabouço teórico neoclássico e marginalista. As duas últimas são contribuições mais relevantes para o Consenso e se destacam, sobremaneira, pela maior absorção do pensamento monetarista da escola de Chicago. (Cardim de Carvalho *et al.*, 2007; Modenesi, 2005).

1.4.3.4 O Consenso e seu modelo: metas de inflação e austeridade fiscal.

O objetivo dessa subseção é apresentar uma introdução ao modelo e sua relação com a austeridade. Por isso a pesquisa restringe-se a apresentar o modelo em geral, apresentando as especificidades³⁵ somente quando forem indispensáveis para o estudo.

O arcabouço teórico do NCM não contempla efetivamente uma função para a moeda e os bancos; no entanto, ele não é um modelo novo-clássico, com moeda superneutra, baseado num ciclo real de negócios. De acordo com o modelo base do NCM, existe apenas uma taxa de juros importante e a estabilidade de preços é o objetivo principal da política monetária (Modenesi, 2005; Fontana, 2009). A inflação é vista como fenômeno causado pelo excesso de demanda (mas também de moeda, embora em escala menor), isto é, o Consenso contempla o quantitativismo de Chicago, por um lado, mas faz concessões às ideias da síntese neoclássica e do neokeynesianismo, por outro. De acordo com o NCM, a inflação pode ser controlada tão somente por meio da política monetária de juros, ou seja, utilizando a taxa básica de juros (*policy rate*) sob controle do banco central. Isso deve ser feito por meio da comunicação e da manipulação dessa taxa no mercado monetário (Chappel *et al.*, 2005; Cobham, 2002, 2003). Portanto, a política monetária é situada em posição de destaque nesse modelo. E, na mesma intensidade, a política fiscal perde, de uma certa forma, a sua importância e centralidade no modelo e na política econômica. Segundo Phillip Arestis:

The major economic policy implication of the NCM is that monetary policy has been upgraded in the form of interest rate policy, where a major objective of policy is “maintaining price stability”. This policy is undertaken through Inflation Targeting (IT) (Arestis, 2009, p.6).

Segundo Arestis, Baddeley e Sawyer (2005, cap.2), o NCM tem sido elogiado pela maior parte da literatura como uma estrutura superior de política monetária. O motivo para tal é que a política fiscal é considerada ineficaz, e não apenas como um pressuposto no modelo. As críticas a esse ponto do Consenso, em específico, são amplas e diversas, fugindo ao escopo da pesquisa. Mas é importante frisar que, no início dos anos 2000, o consenso a respeito da ineficácia da política fiscal era forte a ponto de legitimar o modelo que embasa o NCM. Justamente pelo Regime de Metas de Inflação (RMI) atribuir uma função ‘quase nula’ para a política fiscal - isto é, basta manter o resultado fiscal ‘equilibrado’-, ele era considerado uma estrutura superior e robusta de política monetária. Esse

³⁵ Phillip Arestis (2009) oferece uma exposição e avaliação do modelo base por meio das suas seis equações fundamentais, tendo em vista uma economia fechada.

entendimento acerca da nulidade da política fiscal não apenas sobreviveu à Crise Financeira Global de 2008, como também resistiu à Crise de 2020 (Pandemia de COVID-19).

A partir da Crise de 2020, a política fiscal voltou a ser considerada momentaneamente (assim como em 2009) como uma alternativa eficaz e necessária para sustentar a demanda agregada e conter, em março daquele ano, o pânico nos mercados financeiros dos Estados Unidos. Para Lara Resende (2022) isso sugere que, embora tenha que disputar espaço com outras proposições - como os efeitos *crowding-out*, teoria fiscal do nível de preços e a contração fiscal expansionista – o NCM segue ativo e influente³⁶, isto é, ele é um componente da teoria econômica dominante (Colander *et al.*, 2004).

Apesar da Crise Financeira Global de 2008 e da Pandemia de COVID-19, declarada em março de 2020 pela OMS³⁷, não causa espanto que as ideias e teorias tenham permanecido quase intactas. Essa constatação pública apenas reforça a hipótese principal da pesquisa, isto é, cortar gastos, aumentar as taxas de juros e reduzir impostos para as rendas mais altas tornaram-se uma instituição. Nenhum economista, ou quase nenhum, haverá de discordar, pois o tema já não pertence ao campo das discussões, mas é algo tácito e compartilhado enquanto regra de pensamento, i.e., uma instituição por excelência. Como Galbraith (1972) elucida, no mesmo sentido de Veblen (1909) e Hodgson (1998, 2006), a sabedoria convencional não estabelece, necessária e obrigatoriamente, os limites e contornos para as crenças e comportamentos.

Contudo, é preciso que a institucionalização da austeridade não se confunda com um pressuposto e, ainda menos, com um dogma da teoria econômica³⁸ dominante. Afinal, se todos os economistas concordassem no tema, ou em qualquer outro, não faria sentido pensar numa instituição da política de austeridade. A teoria econômica seria mera religião antiga, sua teologia - o mercado - a sua divindade, e o economista, o seu sacerdote fiel, pronto a defender a religião (teoria) e o mercado (divindade). Felizmente esse não é o caso. Provavelmente devido mais ao uso da metodologia científica - capaz de minimamente estabelecer e delinear os padrões do que não é campo de estudo e conhecimento econômico (e.g um projeto de pesquisa em fissão nuclear) - do que pela disposição dos economistas em manter a Ciência Econômica longe dos dogmas e das doutrinas.

³⁶ Cf. Saraiva, De Paula e Modenesi (2019) a respeito do tema.

³⁷ Na Crise de 2020, os mercados financeiros globais praticamente colapsaram no final de março. Segundo o *Bureau of Economic Analysis* (2022) do governo dos Estados Unidos, o PIB do país recuou -32,9% (quase um terço) no segundo trimestre daquele ano.

³⁸ Resende (2022) na introdução do seu livro, aponta que o processo de ‘amarra ideológica’ na macroeconomia é praticamente um dogma na Ciência Econômica.

Importa observar que, ainda que os *policy-makers* precisem mudar a sua administração de acordo com o ritmo dos eventos econômicos e a marcha da história, suas crenças, convenções e consensos não precisam ser alterados. Contudo, eles correm o permanente risco de obsolescência e inutilidade, pois, conforme a marcha dos eventos segue o seu curso histórico, as ideias e consensos permanecem atrelados ao passado (Galbraith, 1972). Conforme salientamos nessa tese, a austeridade perpassa muitos consensos e torna-se um hábito de pensamento compartilhado, o que não faz dela uma “verdade”, mas uma ideia aceita como regra, i.e., institucionalizada. Posto isso, o NCM não é um assunto ultrapassado, relegado à teoria econômica dominante antes da Crise de 2008, mas é um consenso com muita flexibilidade para se ajustar às conjunturas e aderir às ideias econômicas (dominantes) do momento. Deste modo, a exposição segue considerando a atualidade e pertinência do NCM na teoria dominante, tendo em vista a sua versatilidade.

O principal elemento do Consenso é a sua recomendação de política econômica, baseada no regime de metas de inflação (RMI), cuja proposta teórica é o estabelecimento de uma tecnologia de comprometimento para eliminar o viés inflacionário. O objetivo do regime é o controle da inflação definido por uma meta estabelecida, a fim de acalmar as expectativas de agentes e organizações financeiras. Com isso, seria possível construir credibilidade com os mesmos e a sociedade em geral. O caminho para tanto é o regime de metas de inflação como uma âncora nominal para as expectativas de inflação na política econômica (Modenesi, 2005, Svensson, 2000).

Retornando à teoria, o NCM é baseado, por um lado, no monetarismo (tipo I e II na classificação de James Tobin³⁹) e, por outro, na teoria neokeynesiana. Logo, além das influências da síntese neoclássica e da teoria neokeynesiana, o monetarismo original de Chicago teve uma função chave: antes de John Maynard Keynes (1933, 1964, 1987) publicar a *General Theory* (GT), imperava um quantitativismo na teoria monetária que foi resgatado, em parte, pelas escolas que conformaram o Consenso. A escola de Chicago contribuiu, mais objetivamente, para esse resgate com dois princípios: **1)** a inflação é um fenômeno monetário, mesmo quando os preços sobem por problemas de demanda, falta de oferta, imperfeições de mercado, especulação com bens e serviços, crises e guerras. Em suma, a inflação é, em última instância, a contrapartida de um excesso de moeda na economia; e **2)** a proposição de uma taxa natural de desemprego da economia (U_n), que equilibra os

³⁹ André Modenesi (2005) resgata o conceito de James Tobin que aparece no livro *Money, Credit and Capital*, publicado em 1998. Entretanto, Tobin já utilizava os conceitos de monetarismo I e monetarismo II em trabalhos anteriores.

mercados de trabalho, sem afetar a taxa de inflação – uma precursora, de certa maneira, da *NAIRU*⁴⁰ (Arestis *et al.*, 2005).

De acordo com o primeiro princípio, a inflação é um fenômeno essencialmente monetário, e sua origem está no excesso de moeda na economia. Em outras palavras, a inflação consiste em muito dinheiro em busca de poucos bens e serviços (Blyth, 2017). Esse entendimento de Chicago implica numa leitura da equação de trocas (embasada na teoria quantitativa da moeda). Na qual, a causalidade da equação de trocas parte da quantidade de moeda para o nível de preços ($MV \rightarrow PY$). Nesse sentido, a autoridade monetária deve agir sobre as variáveis nominais da economia (M), sendo que a sua quantidade (*e.g.* os agregados monetários) e a velocidade de circulação no tempo (MV) adquirem uma importância fundamental para o controle da inflação (Cardim de Carvalho *et al.*, 2007).

O segundo princípio estabelece que, para uma determinada economia, existe uma taxa representativa do nível de equilíbrio do mercado de trabalho e uma inflação compatível com certa taxa de crescimento do produto e do emprego. Essa taxa natural é aquela taxa de desemprego na qual o nível de preços e o nível de emprego se estabilizam. Esse entendimento contribuiu, significativamente, para a formulação da hipótese de superneutralidade da moeda, característica do monetarismo tipo II (teoria novo-clássica). A hipótese estabelece que uma expansão monetária, mesmo no curto prazo, não pode afetar o nível de emprego (Friedman, 1968; Modenesi, 2005).

Dadas as suas origens e o acolhimento das proposições acima no seu núcleo, o NCM emergiu tendo como objetivo, por parte de seus proponentes, o controle da taxa de inflação. Como o regime de metas monetárias havia fracassado, os instrumentos propostos pelos monetaristas foram deixados de fora, no entanto, as portas para o retorno à macroeconomia pré-keynesiana permaneceram abertas.

Como na teoria novo-clássica não é possível iludir os agentes o tempo todo ou quase sempre (como no monetarismo tipo I) - pois a neutralidade da moeda oriunda da hipótese das expectativas racionais não permite -, então construiu-se o modelo sob a égide da credibilidade e transparência da autoridade monetária⁴¹. Para atingir esse objetivo, o regime de metas de inflação utiliza apenas um instrumento: a taxa básica de juros (*policy rate*). A partir dela pode-se realizar a convergência do nível de preços à meta de inflação, estabelecida pela autoridade monetária, independentemente do governo (Cardim de Carvalho *et al.*, 2007; Modenesi, 2005; Svensson, 2000).

⁴⁰ O acrônimo em inglês significa “taxa de desemprego que não acelera a inflação”.

⁴¹ A pesquisa volta a abordar o tema, no capítulo dois, que faz uma breve história das políticas macroeconômicas nos últimos cinquenta anos (1970-2020) para rastrear e identificar as origens i) ideológicas, ii) científicas, iii) teóricas das políticas da austeridade contemporânea.

Mas, afinal, qual é a relação da austeridade com o NCM? Tendo em vista que os agentes econômicos e tomadores de decisão conhecem os efeitos desinflacionários da austeridade, e que num primeiro momento a ideia de estabilidade de preços é o objetivo fundamental, o arcabouço teórico e prático do Consenso parece comportar a austeridade. A proposição da contração fiscal expansionista consiste na seguinte hipótese: um corte de gastos do governo, ou uma diminuição na sua participação relativa na economia, resultará no aumento da atividade econômica medida pelo produto ou emprego. O mecanismo de transmissão é via a retomada da confiança empresarial e a diminuição dos efeitos *crowding out* na economia (cf. as principais ideias e proposições da escola de Bocconi e do economista Alberto Alesina, a ser discutida nos próximos capítulos).

Nesse contexto, utilizar o orçamento público para contrair a atividade econômica, além de beneficiar os detentores de riqueza, contribui para que o principal instrumento de política econômica do NCM (a taxa básica de juros) tenha que ser menos usado, haja vista sua ineficiência⁴² (e.g. defasagem e incerteza nos mecanismos de transmissão, baixa elasticidade juros, inflação de oferta agregada, aumento do custo do capital e crédito etc). Em outras palavras, todos os países que implantaram o regime de metas de inflação, a política derivada do NCM, abandonaram, na prática, qualquer meta de emprego a ser atingida por gasto público. Isso não significa apenas um impacto direto no mercado de trabalho, mas também que serviços públicos e, principalmente, investimentos do governo que mobilizariam trabalho, induziriam o avanço da tecnologia e expandiriam a capacidade produtiva instalada, foram descontinuados.

Outro ponto importante de contato da política fiscal de austeridade com a política monetária de metas de inflação é a chamada interdependência das políticas econômicas. No mundo real, uma autoridade monetária (independente ou não) somente pode alcançar a sua meta de taxa de juros básica se houver uma necessária coordenação com o tesouro nacional. Em outras palavras, o controle da taxa básica no mercado monetário, onde as reservas são negociadas com títulos do tesouro nacional, não pode ser feito sem uma coordenação com as autoridades fiscais que gastam, emitem títulos e tributos na mesma unidade monetária do país. Quando essa autoridade define que, num determinado período, o gasto deve ser inferior à arrecadação, haverá uma destruição de reservas que pressionará as taxas de juros para cima (Serrano; Pimentel, 2017). Do contrário, um gasto maior do que a arrecadação tributária (déficit primário) aumenta as reservas do sistema e pressiona a taxa *overnight*

⁴² As críticas ao Regime Monetário de Metas de Inflação são volumosas, diversas e não se restringem à Ciência Econômica. Como o objetivo não é o estudo aprofundado do regime, então a pesquisa não é sobrecarregada com referências adicionais.

para baixo – o que, se acontecer, afetará toda a curva de juros. A rigor, todo gasto público significa emissão primária de moeda, na prática (Kelton, 2020; Wray, 1998, 2015).

De acordo com a Economia Monetária (notavelmente a *Modern Money Theory*), o aumento na emissão primária de cédulas e reservas bancárias, bem como de títulos públicos, não traz impacto quanto à solvência do Estado em sua própria moeda. Por exemplo: algumas cédulas de libras esterlinas ainda contém a inscrição “*I promise to pay the Bearer on Demand the sum of [£]*”⁴³ o que significa que tem a sua troca por outra, ao par, assegurada pelo tesouro inglês. Da mesma maneira, um título público com vencimento em dez anos pode ser pago, em libras esterlinas, na data do seu vencimento, sem risco de crédito de *default*. Conforme Stephanie Kelton (2020), a diferença entre a moeda e os títulos públicos é que o último consiste num título que paga juros ao seu detentor, enquanto cédulas e depósitos à vista não rendem juros.

No modelo que informa o NCM, a exclusão da política fiscal, por meio do pressuposto de sua ineficácia, é mais do que uma formalidade matemática. Contudo, conforme o GRAF.1 e o GRAF.2, as evidências reiteradas são de que, como norma, os Estados modernos gastam mais do que arrecadam, tanto em termos nominais (isto é, incluindo os gastos com pagamento de juros da dívida) quanto em termos primários (ao longo das décadas e não em períodos específicos)⁴⁴. Dessa forma, a política fiscal contracionista - a política que intenta gastar menos do que arrecada, reduzir o estoque de títulos de dívida em proporção do PIB e alongar o vencimento dos títulos de dívida que precisam ser emitidos - tem uma função, na prática (Wray, 1998), mesmo no arcabouço de política econômica dominante. Neste sentido, o que aparece como formalidade no modelo torna-se apenas doutrina aplicada à política econômica (Furtado, 2007b).

Pelo Consenso, a inflação deixa formalmente de ser um fenômeno monetário, mas causada pelo excesso de demanda (e outras contribuições da teoria nekeynesiana) e o seu controle exige a elevação persistente da taxa de juros. Todavia, na prática, a inflação ainda é abordada como se fosse um fenômeno monetário, quando a política monetária opera com apenas um instrumento para tornar a moeda mais “custosa no tempo”: a taxa básica de juros. A redução ao absurdo dos argumentos em prol das metas de inflação sugere que a austeridade será tanto mais necessária e conveniente quanto i) pior a institucionalidade do próprio regime de metas de inflação no país; ii) maiores as necessidades

⁴³ Em português, “Prometo pagar ao portador sob demanda a quantia de [£]”. Em outras palavras, o portador da cédula pode trocá-la por outra, com o mesmo valor nominal, mediante solicitação ao Tesouro inglês. A face do soberano em algumas cédulas é sugestiva da natureza da moeda. Cf. Wray (1998, cap.2-4).

⁴⁴ Cf. Dalto *et al.* (2020), De Deos e Ultremare (2022), e Kelton (2020).

de gastos públicos numa economia distante do pleno emprego; e iii) piores os saldos da balança de pagamentos. Entretanto, aprofundar a discussão macroeconômica sobre a pertinência da austeridade pela ótica da teoria (seja ela dominante, ortodoxa ou neoclássica) não é o propósito da pesquisa neste momento. A breve exposição buscou simplesmente demonstrar como o inesperado ressurgimento da TQM (monetarismo), e o absurdo (a teoria novo-clássica) que praticamente erradicou a moeda da Economia puderam tornar-se plausíveis e consensualmente aceitáveis na teoria e política econômica!

1.4.3.5 Considerações finais da subseção (austeridade e teoria econômica dominante).

A austeridade tem origens teóricas oriundas de diferentes escolas de pensamento econômico, não necessariamente coerentes e compatíveis entre si, mas que compõem o conjunto maior do que é convencionalmente conhecido como *mainstream economics* - traduzido no Brasil como teoria dominante. Para Colander, Holt e Rosser (2004), no mesmo sentido de Dequech (2007, 2017), os critérios que permitem situar um pensamento (no caso, a ideia de austeridade) na teoria dominante baseiam-se, inteiramente, numa concepção sociológica das classificações de cada ideia, teoria e escola de pensamento (Hodgson, 1992, 1998, 2000). Para ser mais exato, essa concepção é baseada em dois conceitos que são fundamentais para definir o que é *mainstream*, independentemente do seu alinhamento com a teoria neoclássica. Adicionalmente, lançam mão de um terceiro conceito, associado aos dois primeiros, que estabelece um critério temporal para a definição de ortodoxia, qual seja, aquelas ideias, publicações e pesquisadores que estão em maior evidência nos últimos meses e anos e, no entanto, não têm influência e/ou prestígio no seu campo de estudo.

Assim, primeiramente, a influência associada ao prestígio é o que define o pertencimento ou não à teoria dominante. Em seguida, a atualidade de um autor(a), ideia, teoria ou escola, dotados de influência e prestígio, podem caracterizar a ortodoxia. Eventualmente pode haver alguma sobreposição de conceitos, tendo em vista que poucas teorias são originais e puras, isto é, inovadoras e disruptivas no seu campo de estudo e, ao mesmo tempo, desprovidas de qualquer influência da teoria dominante (Colander *et al.*, 2004).

Além disso, os autores reconhecem que ser influente e dotado de prestígio no mundo científico pode não ser suficiente para definir a localização de uma teoria no *mainstream* ou na ortodoxia. Para Colander *et al.* (2004), a classificação e a definição de limites entre pensadores e escolas tem o propósito de elucidar o tema, a fim de que as teorias dominantes na Economia não sejam confundidas com a tradicional e antiga teoria neoclássica; e essa, por sua vez, não seja

considerada *mainstream* simplesmente porque oferece contribuições da ortodoxia para alguma teoria atual, sem influência ou prestígio nas escolas e periódicos mais renomados.

Para Heather Whiteside *et al.* (2021) e Mark Blyth (2017) a austeridade não tem filiação teórica única, nem uma forma única de aplicação (*e.g.* as diferenças entre Canadá, Irlanda e Espanha após 2010) e nem mesmo um uso político restrito a grupos e partidos específicos. Como bem retrata Florian Schui (2014, cap.1-3)⁴⁵, a ideia de austeridade tem uma longa e complexa história até chegar na política econômica do século XX. Ao longo dessa história, uma das suas principais características é justamente a versatilidade com a qual se adapta às correntes dominantes de cada época, com maior ou menor grau de influência e prestígio. Contudo, a sua face mais conhecida (e extrema) – o corte de gastos públicos – é restrita a momentos históricos muito específicos, como o ano de 2010, quando ela foi plenamente reativada (Blyth, 2017; Ortiz, Cummings, 2022).

Enfim, o ato de inscrever a austeridade na teoria dominante é imperativo para que o papel-chave do NCM seja avaliado, adequadamente, a partir do seu modelo principal e das suas contrapartidas políticas, que conquistaram a teoria econômica ou, pelo menos, parte substancial dela (Arestis *et al.*, 2005; Arestis, 2009; Fontana, 2009). Para ser mais preciso, o Novo Consenso Macroeconômico (NCM) foi se desenvolvendo desde o Consenso de Washington, em 1989, a partir dos influentes trabalhos da escola de Bocconi (Alesina; Tabellini, 1990; Giavazzi; Pagano, 1990). Portanto, a menção às origens do NCM não passa de uma prévia da discussão maior a ser apresentada nos próximos capítulos e seções. Por isso, para fins de teoria e história da austeridade, é preciso regressar às próprias origens da escola de Chicago e do neoliberalismo no período pós-guerra (Von Horn; Mirowski, 2009), ainda nas décadas de 1930 e 1940 (Springer; Birch; Macleavy, 2016a).

1.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

O capítulo apresenta, quase simultaneamente, o objeto principal de estudo (a austeridade na teoria e política econômicas) com a hipótese principal que organiza a investigação. A partir daí, apresenta-se a abordagem que possibilita a pesquisa: o institucionalismo original e contemporâneo na Ciência Econômica.

⁴⁵ Apesar da obra exagerar na relação entre o conceito de austeridade na Idade Antiga e Média e sua relação com a política econômica no século XX, notadamente após a Primeira Guerra Mundial, a pesquisa contribui com a interface entre o conceito original de austeridade e a transformação do mesmo em política fiscal.

Na sequência, o capítulo oferece um arcabouço metodológico para a pesquisa, sem pretender adentrar mais profundamente em controvérsias teóricas e conceituais, embora estabeleça alguns contornos e limites à pesquisa, tais como a imediata contraposição à teoria neoclássica (característica do institucionalismo original). Em outras palavras, a hipótese da institucionalização da teoria e política de austeridade vai se mesclando com o objeto sutilmente, página por página, enquanto a própria forma de pensar os assuntos econômicos, por meio do institucionalismo, é apresentada nas primeiras seções da tese.

Por mais que pareça exaustivo regressar à primeira definição de instituição - ainda na segunda década do século XX - logo após uma brevíssima introdução ao pensamento de Thorstein Veblen, isso confere um ponto de partida capaz de apresentar o institucionalismo enquanto método coerente desde o século XIX até os dias de hoje. E mais ainda: o esforço permite uma transição segura entre as contribuições de Veblen, Commons e Mitchells para o trabalho dos institucionalistas contemporâneos, apresentando uma metodologia segura para a pesquisa que vai se desvelando, pouco a pouco, por meio de conceitos-chave sobre as instituições e a política econômica de austeridade.

A seção 1.2 “O institucionalismo: aspectos considerados” apresenta os institucionalistas como um corpo teórico não-sistematizado e integrado, porém, coerente e afirmativo (e não meramente crítico à teoria neoclássica). Qualquer omissão ou excesso podem ser justificados caso esse objetivo tenha sido alcançado satisfatoriamente, ou seja, desde que o institucionalismo tenha sido apresentado como “uma forma de abordar” os assuntos econômicos, em especial as ideias e políticas econômicas, como é o caso da austeridade.

A seção 1.3, “Instituições: conceito, composição e funcionamento”, busca um distanciamento da teoria e política econômica que envolve a austeridade, assim como um afastamento de qualquer incursão pela metodologia aos moldes da seção anterior, para concentrar-se no estudo da instituição a partir dos seus componentes teóricos. Deste modo, por meio dos diversos trabalhos de David Dequech, Geoffrey Hodgson e Fábio Erber, a seção apresenta o institucionalismo de um ponto de vista mais útil e prático. Em outras palavras, o institucionalismo é apresentado como um aparato analítico composto pelos comportamentos, ideias, hábitos e regras, bem como pela possibilidade desses conceitos evoluírem e coevoluírem, no processo de interação entre os indivíduos e as estruturas sociais (numa sociedade pecuniária em constante evolução).

Em suma, a seção conecta os conceitos que embasam e informam a pesquisa como um todo. Ela parte da “instituição” enquanto um conceito em construção permanente, cujos alicerces são antigos e servem de plataforma para a investigação. Portanto, a seção apresenta um instrumental

teórico referente às discussões apresentadas desde o início do capítulo, estabelecendo uma ponte para o estudo do objeto que se entrelaça com a hipótese da pesquisa, ou seja, a instituição da austeridade na teoria e política econômica.

A seção 1.4 “A austeridade e a teoria econômica dominante” traz uma dimensão mais aplicada da pesquisa em curso. A proposta foi apresentar o conceito de austeridade diferenciando-o de suas consequências. Isso porque, com frequência, confunde-se na literatura a natureza da austeridade com os seus efeitos contracionistas, isto é, o afastamento do pleno emprego promovido pela contração fiscal e monetária em função das políticas de tributação e gasto público. Além disso, a seção permite elucidar a complexidade que envolve o conceito de austeridade e a dificuldade em classificá-lo, sem concessões e mediações, na teoria econômica dominante (*mainstream*). A dificuldade começa pelo próprio estabelecimento do que é a teoria dominante e qual é a diferença entre essa e a ortodoxia e, adicionalmente, sobre a diferença entre essas e a teoria neoclássica na Ciência Econômica.

Contudo, o esforço faz-se necessário porque é parte crucial da pesquisa entender como a austeridade foi instituída na teoria e política econômica. No mesmo sentido, interessa compreender qual é a sua relação com ideias semelhantes, anexas ou não ao conceito, mas que apesar da sua contribuição, não podem explicar o fenômeno sozinhas. Este é o caso da equivalência ricardiana e dos efeitos *crowding-out*, utilizados com ousadia e abundância na literatura para explicar, de uma só vez, a origem, a necessidade e os efeitos da austeridade.

Um raciocínio dessa natureza, mesmo que se torne uma sabedoria convencional entre os economistas, não contribui positivamente para o estudo. Por trás de um silogismo comum, esconde-se um ingênuo equívoco, o qual disfarça um amplo desconhecimento sobre o trabalho científico. Do contrário, não haveria necessidade de compreender a história das ideias, teorias e políticas econômicas, pois duas ou mais proposições levariam às conclusões rápidas - e como afirma Mark Blyth - geralmente equivocadas e perigosas.

A austeridade fiscal é uma ideia antiga que foi restabelecida, lentamente, com o ressurgimento do quantitativismo e da macroeconomia pré-keynesiana a partir da década de 1960. Nesse sentido, existem ideias anexas à austeridade, ou em prol desta, que simplesmente não têm filiação única na Ciência Econômica. A rigor, a origem consiste no processo que conformou o Novo Consenso Macroeconômico (NCM), de um lado, e no conjunto de ideias, teorias e convenções que encontraram aderência à teoria econômica dominante (*mainstream*), de outro.

Enfim, o capítulo um abre a pesquisa como uma verdadeira introdução expandida. Apresenta-se e problematiza-se o objeto, estabelecendo conceitos fundamentais para a pesquisa,

reafirmando a natureza pecuniária do tecido social e, principalmente, introduzindo a hipótese da tese, isto é, a austeridade como instituição, em conjunto à sua metodologia – o institucionalismo. Portanto, o “institucionalismo e a austeridade” passam a compor o núcleo de uma pesquisa centrada na instituição dessa política econômica ao longo da segunda metade do século XX e início do XXI. Como os próximos capítulos revelam, existe uma trajetória cronológica no restabelecimento da austeridade enquanto política fiscal. Contudo, não existe uma causalidade unidirecional, partindo do passado para o presente da teoria econômica, para compreender a instituição da austeridade – e isso fica evidente no capítulo três.

Por este motivo, depois de feita uma ampla exposição teórica e histórica, no capítulo dois, o capítulo três aborda os elementos fundamentais para a institucionalização da austeridade, sem uma apresentação cronologicamente organizada. Esse é o caso da confluência do neoliberalismo com a teoria econômica e de suas mais notáveis consequências para a instituição da austeridade. O tema é estudado tanto no seu local e tempo de origem, como na atualidade, com idas e vindas no tempo quando necessário.

2 A INSTITUIÇÃO DA AUSTERIDADE: TEORIA E HISTÓRIA

2.1 INTRODUÇÃO

O presente capítulo pesquisa e introduz a história da austeridade na teoria econômica, em particular, e nas outras humanidades em geral. Acredita-se que a história da instituição da austeridade, nas últimas cinco décadas, sobretudo no campo da ciência e administração pública, seja um método para compreender os seus vínculos com o neoliberalismo e a sua institucionalização⁴⁶. A austeridade é uma concepção que se tornou um hábito de pensamento compartilhado e uma instituição ao longo do tempo. Ela pode ser abordada tanto no campo das ideias quanto como um conjunto de diretrizes para orientar os gastos governamentais e o financiamento dos governos, conhecido como austeridade fiscal. Esse conceito não se limita apenas a cortes de gastos públicos, privatizações ou redução de políticas setoriais, mas tem origens na teoria econômica dominante e no neoliberalismo após a Segunda Guerra Mundial. Embora a palavra "austeridade" tenha origens antigas, seu significado

⁴⁶ Alguns conceitos macroeconômicos podem ser estranhos a leitores(as) de outros campos de estudo e áreas. Por isso eles aparecem no Quadro 1 e no Quadro 2, sempre próximos das principais citações sobre o tema.

como política econômica surgiu após a Primeira Guerra Mundial e ganhou destaque a partir dos anos 1970. Uma análise da história da austeridade envolve a coevolução de experiências históricas e do próprio conceito, indo desde o ouro como padrão monetário internacional nos anos 1920. Esta introdução busca explorar a história intelectual da ideia de austeridade, relacionando-a com conceitos-chave, teorias econômicas e eventos políticos relevantes, e também aponta para vestígios de ideias semelhantes desde a Antiguidade.

Para contextualizar a austeridade em alguns dados e indicadores contemporâneos, Isabel Ortiz e Matthew Cummings (2022) fornecem um amplo relatório sobre a abrangência e efeitos da austeridade no mundo. Os dois editores e os demais autores de “*End Austerity: A Global Report on Budget cuts and Harmful Social Reforms*” apresentam, por definição, um abrangente relatório desde 2021. Por isso, embora não existam profundas discussões pautadas pela Filosofia, Direito ou Economia, os indicadores, gráficos e tabelas, elaborados a partir de bases de dados de organismos multilaterais, são quase autoexplicativos. A começar pelo ano de 2010, quando a austeridade reaparece na política econômica, utilizando a sua própria e original denominação. Isto é, a austeridade estava completamente reativada, em 2010, nos termos de Mark Blyth.

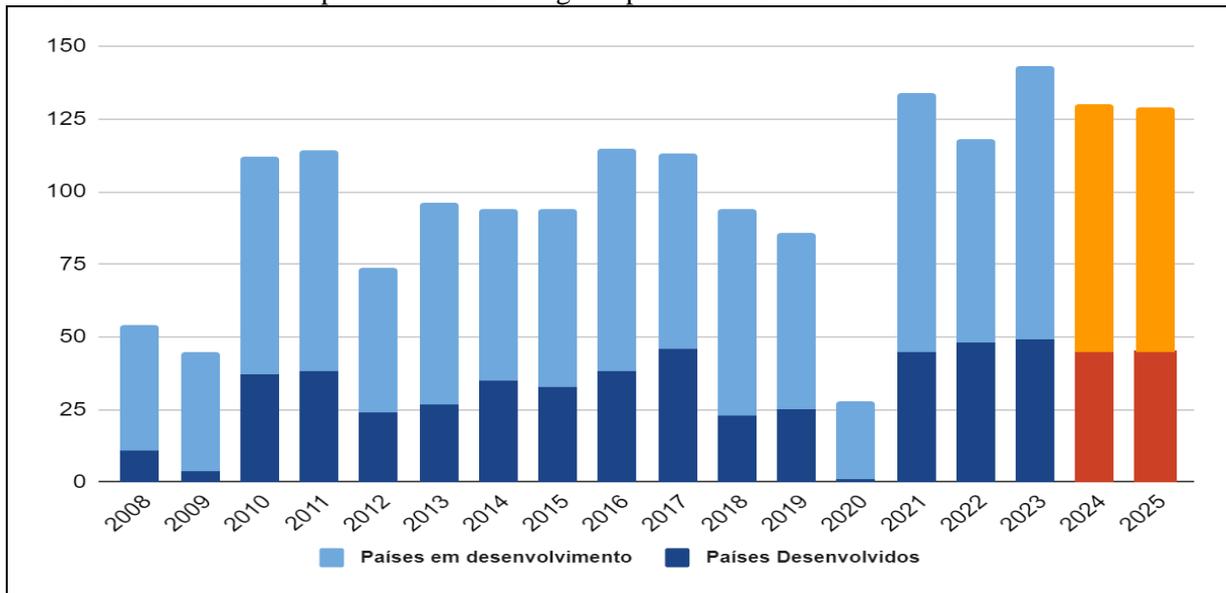
O número de governos reduzindo seus orçamentos aumentou significativamente em 2010 e 2011. No geral, 113 países (mais de 60% da amostra dos autores) diminuíram os gastos em média de 2,4% do PIB ‘em cada um desses anos’. A tendência global em direção à austeridade então desacelerou ligeiramente a partir de 2012, à medida que alguns governos flexibilizaram as políticas para aumentar os gastos. Isso provavelmente reflete a percepção de que cortes orçamentários prolongados não estavam apoiando a recuperação socioeconômica e que as políticas de austeridade também contribuíram para a instabilidade política e civil. No total, cerca de 74 países – menos de 40% da amostra dos pesquisadores - reduziram os gastos durante essa fase. A contração global ressurgiu com força total no biênio de 2016 e 2017, quando cortes orçamentários afetaram em torno de 114 países em aproximadamente de 2,5% do PIB. Na maior parte do mundo, o período de 2010 a 2019 teve uma centena de governos reduzindo os gastos primários anualmente em torno de 2,1% do PIB, em média, num momento em que a recuperação da Crise Financeira Global de 2008 permanecia fraca, inclusive para o Sul Global sem excluir a economia chinesa (Ortiz; Cummings, 2022).

Em seguida, a Crise de 2020, causada pela pandemia, trouxe um alívio temporário, ou seja, as políticas de austeridade foram descontinuadas, na maior parte do globo. Em seu lugar, o gasto público foi um imperativo para enfrentar a emergência sanitária em escala mundial. Contudo, os *deficit hawks* como são conhecidos os proponentes e defensores de políticas contracionistas do gasto

público e do estabelecimento de regras fiscais rígidas, já tinham em mente o retorno à ‘normalidade’, ou melhor, austeridade fiscal e monetária no entendimento deles.

O raciocínio parece tão rudimentar quanto a equivalência ricardiana aplicada à administração pública atual: havendo um gasto no momento atual maior do que os impostos coletados, a tributação vai aumentar num futuro próximo ou medidas capazes de neutralizar o gasto que superou a arrecadação (déficit) serão adotadas (*e.g.* corte de despesas públicas). Segundo os cálculos de Ortiz e Cummings (2022, p.12), a população global afetada pela austeridade fiscal de 2020 a 2022 passou de 14% para 53% e o estudo estimou um aumento para 85% em 2023, seguido por declínio para 75% em 2024 e 2025. Quando os dados são desagregados por regiões do mundo, os destaques são a América Latina e Caribe com cerca de 7 a 8 pessoas em cada 10 sendo impactadas pela austeridade fiscal, de um lado, e Europa e Ásia Central com 6 a 8 pessoas em cada 10 (a depender do ano) sendo afetadas por políticas de austeridade, de outro. O GRAF.3 a seguir demonstra o número de países que contraíram o gasto público de 2008 a 2023 (com projeções para 2024 e 2025). Embora as estimativas sejam incertas por definição, os dados mais atuais corroboram os resultados obtidos pelo relatório sobre a austeridade no mundo desde a Crise Financeira Global de 2008. Ademais, os valores referentes a 2023 podem ser considerados *haja vista* que as leis orçamentárias são aprovadas muito antes da execução orçamentária. Alguns países têm, tal como o Brasil, planos plurianuais e leis de diretrizes orçamentárias que estabelecem, oficialmente, aproximações do valor a ser executado pelo Tesouro – isto é, um mínimo associado a despesas obrigatórias e uma média esperada para o próximo ano orçamentário. Todavia, o futuro segue desconhecido extraoficialmente e na prática.

GRÁFICO 3 - Número de países contraindo o gasto público de 2008 a 2025.



Fonte: Cálculos de Ortiz e Cummings (2022, p.8-15) com base em FMI (2022)⁴⁷.

Tendo realizado uma pequena caracterização do impacto da austeridade em número de pessoas, países e produto interno bruto de 2008 a 2025, seguimos com a introdução ao capítulo dois e seus pontos principais a partir de 2010 e 2011. No primeiro ano mencionado, a austeridade foi plenamente reativada ou restabelecida, e no segundo, a Crise do Euro foi abordada como um fenômeno de responsabilidade do setor público, a ser tratada como uma “crise” fiscal e monetária dos países membros da Zona do Euro (ainda que toda a Europa continental, Reino Unido, Irlanda, Islândia, Suécia e Finlândia também tenham sido afetados indiretamente).

A Crise da Zona do Euro (2011 a 2014), logo após a Crise Financeira Global de 2008, exemplificou as falhas da austeridade: os PIIGS adotaram cortes e suas dívidas aumentaram. A crise bancária se tornou crise estatal. Isso levou a restrições fiscais impostas por governantes e organismos multilaterais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central da Europa.

Os cortes aprofundaram a recessão. A austeridade foi equivocada na origem, formulação e execução. A rationale dessa política visava evitar moratória e resgates do BCE e FMI. A crise bancária foi camuflada como crise de dívida soberana. A austeridade se tornou uma instituição arraigada, indo além da política fiscal e orçamentária, moldando as expectativas dos agentes econômicos. Para vários estudos examinados a seguir, a austeridade tem uma natureza perigosa (Blyth, 2017), pois além de não funcionar na prática, prejudica os mais pobres e baseia-se em falácias econômicas. Além disso,

⁴⁷ FMI, *World Economic Outlook*, abril de 2022.

estudos mostram que políticas de austeridade têm impactos negativos na saúde pública (Ifanti et. al., 2013; Klein, 2008) levando a problemas como falta de tratamentos preventivos, aumento de doenças e ausência de medicamentos de baixo custo (Stuckler; Basu, 2013). Exemplos notáveis incluem a Grécia e os Estados Unidos, onde cortes de gastos na saúde resultaram em consequências graves. A relação entre a economia e a saúde pública é explorada para enfatizar o poder da austeridade como instituição econômica.

A seção mais extensa do capítulo traça o percurso da austeridade desde seu esquecimento até se tornar uma política econômica contemporânea baseada no arcabouço teórico de algumas ideias, teorias, escolas e proposições teóricas. Assim sendo, a escola de Chicago e a Public Choice desempenham papéis essenciais nesse processo. A teoria quantitativa da moeda, o conceito de taxa natural de desemprego e a independência do banco central surgem como elementos-chave para consolidar a austeridade. A década de 1960 deixou o ensinamento que a moeda determina a produção e os preços, enquanto os anos de 1970 ressaltam a incompatibilidade entre os déficits do governo e a inflação (ou estagflação). A escola de Bocconi, na Itália, propõe a austeridade como solução para a estabilidade de preços e atração de investidores. Já o período conhecido como ‘A Grande Moderação’ consagra essa política econômica. A seção termina enfatizando a resistência da ideia de austeridade apesar das evidências de toda sorte. A linha do tempo na FIG.1 mostra o processo de institucionalização da austeridade.

Enfim, o capítulo introduz a ideia da austeridade sob uma perspectiva teórica, histórica e, em menor, grau política. O objetivo foi apresentar a importância da institucionalização da austeridade na política econômica ao longo de décadas. O capítulo aborda o papel do institucionalismo como base para o estudo teórico da política econômica e explora o processo de institucionalização da austeridade desde os anos de 1970 até após a Crise Financeira Global de 2008. Um dos principais questionamentos é o seguinte: a austeridade é essencial para o desenvolvimento econômico ou o consumo e gastos do governo são perfeitamente aceitáveis e promotores do desenvolvimento? Embora esse questionamento não apareça explicitamente, e nem uma resposta objetiva (direta) para ele, a formulação pauta a pesquisa. O capítulo dois examina a interseção de teorias econômicas como o monetarismo e a Public Choice na promoção da austeridade. Destaca a transição da ideia de austeridade do âmbito individual para a política econômica. Aborda a crise dos anos 70, a estagnação econômica, o fim de Bretton Woods e a ascensão do neoliberalismo. Explora como a austeridade se tornou uma norma na política econômica, apesar de suas limitações na prática.

2.2 UMA BREVE CARACTERIZAÇÃO TEÓRICA E HISTÓRICA DA AUSTERIDADE

A austeridade é uma concepção, ou mesmo uma ideia, que avançou no sentido de tornar-se um hábito de pensamento compartilhado, uma instituição. Como uma ideia, a austeridade pode ser tratada tanto na sua dimensão conceitual, que está propriamente no campo das ideias, como também na esfera das políticas econômicas, enquanto conjunto de diretrizes para orientar tanto os gastos dos governos quanto o que se entende, em geral, como financiamento dos governos - arrecadação tributária e emissão de dívida.

Nesse último sentido podemos denominá-la, mais especificamente, de *austeridade fiscal*, uma instituição da política econômica, prevalecente desde meados da década de 1970. A austeridade fiscal não é meramente cortar gastos públicos, privatizar, reduzir ou encerrar políticas setoriais a fim de diminuir o orçamento e os gastos do governo. Esta visão estreita do conceito é tão mistificadora quanto equivocada, pois sugere que a austeridade tem suas origens e propósitos relacionados tão somente ao funcionamento do Estado. A austeridade fiscal, contudo, vai além do tema fiscal. Suas contribuições para a política econômica são oriundas tanto da teoria econômica dominante, em geral, como do Novo Consenso Macroeconômico (o qual faz parte dessa teoria também), em particular. A rigor, a austeridade fiscal é fruto da confluência da teoria econômica com o neoliberalismo, após a Segunda Guerra Mundial.

A palavra “austeridade” tem origens na Idade Antiga e a sua forma latina já era utilizada muitos séculos antes da Primeira Revolução Industrial. Diferentemente de Schui (2014, cap.1-3), para quem a austeridade já emerge na filosofia da Idade Antiga, o significado original da palavra não remete às origens do saber econômico e nem tem por base as filosofias da Antiguidade (3500 anos a.C.). De fato, a austeridade somente adquiriu o significado de política econômica depois da Primeira Guerra Mundial e, mais precisamente, apenas a partir dos anos de 1970. Apesar disso, o seu significado contemporâneo não pode ser totalmente dissociado da acepção histórica do termo “austeridade”, a qual faz referência às ideias de abstinência e frugalidade.

Por esse motivo, é fundamental apresentar uma breve história da austeridade antes de analisar as políticas econômicas de austeridade na prática, as quais resultam da coevolução de muitas experiências históricas bem como do próprio conceito. Apresentar a história intelectual da ideia de austeridade *per se* - isto é, separada da sua existência social enquanto política econômica e moralidade aplicadas em diversos países nos últimos cem anos - pode ter relevo de um ponto de vista exclusivamente científico. Entretanto, optou-se por apresentar uma introdução à história da

austeridade mesclando ideias fundadoras, conceitos-chave, teorias econômicas e fatos políticos relevantes que ocorreram desde a retomada do padrão ouro como padrão monetário internacional, nos anos de 1920. Isso porque no caso da austeridade, conforme aponta Blyth (2017, p.42) “a sua história intelectual é, ao mesmo tempo, curta e indireta”. Logo, uma arqueologia dessa ideia direcionaria o estudo para fora do próprio conceito, ao buscar sinais e vestígios de ideias semelhantes e concorrentes, como a abstinência e a frugalidade, desde a Idade Antiga e Média (Schui, 2014, cap.1-2).

Para Mark Blyth, “A austeridade não é um conjunto de ideias e doutrinas bem desenvolvido, parte integrante da teoria econômica ou de qualquer outra teoria” (Blyth, 2017, p.42). Acredita-se que ela não tem raízes tão antigas e profundas na Antiguidade⁴⁸ quanto o vocábulo em si mesmo. A institucionalização da austeridade fiscal “...deriva de um conjunto mais amplo de convicções acerca do papel apropriado do Estado na economia que andam espalhadas pela teoria econômica clássica e contemporânea” (Blyth, 2017, p.40-42). O autor ainda acrescenta que a origem dessa convicção está no “...problema do Estado na teoria econômica liberal: não se pode viver com ele, não se pode viver sem ele, não se quer pagá-lo”⁴⁹.

Assim sendo, a caracterização histórica começa a partir da grande mudança no uso do termo “austeridade” e das ideias que lhe fornecem o significado, na primeira metade do século passado, quando a abstinência do consumo e a virtude da poupança, ambas implícitas na ideia de austeridade, deixaram de ser um assunto individual. Segundo Florian Schui (2014, p.66) “Instead, whole societies collectively adopted austerity as a means to restore monetary and financial stability”. Mais especificamente, o movimento aconteceu logo após a Primeira Guerra Mundial, quando “...many European governments cut their expenditure to return to balanced budgets and deployed deflationary policies to control inflation and restart economic growth” (Schui, 2014, p.66).

De fato, foi somente a partir da Crise de 1929 e da Grande Depressão que lhe sucedeu e exigiu algum tipo de mobilização do setor público - para evitar não apenas o declínio da renda, mas as revoltas proletárias também - que a austeridade se tornou um assunto propriamente econômico e público. As medidas adotadas nos Estados Unidos durante o New Deal (1933 a 1937), no esforço de guerra (1941 a 45), e no imediato pós-guerra (1946 a 48), a exemplo da Lei do Emprego de 1946, resultaram num ativismo estatal sem precedentes (Galbraith, 1969, 1977; Hobsbawm, 1995). Em

⁴⁸ O trabalho de Florian Schui (2014) revela as origens e a evolução da austeridade e tenta identificar os fundamentos dessa ideia desde a Idade Antiga. O autor sustenta que existe uma forte ligação entre as políticas de austeridade no século XXI e os pensadores antigos que discutiram sobre temas ligados à abstinência e frugalidade.

⁴⁹ *Ibidem*, p.42.

paralelo, as ideias de John Maynard Keynes [1883-1946] começaram a ganhar espaço com o sucesso e pertinência de sua Teoria Geral. Conforme imaginava o próprio Keynes em correspondência⁵⁰ anterior à publicação de sua obra magna, a teoria econômica passou por uma revolução nos anos seguintes, de maneira quase concomitante às mudanças na formulação da política econômica global.

Celso Furtado (2007a) afirma em “Formação Econômica do Brasil” de 1959, no mesmo sentido de Eric Hobsbawm (1995), que as medidas anticíclicas atribuídas ao Keynesianismo precederam a própria Teoria Geral de John Maynard Keynes em diversos países - como no caso do Brasil, por exemplo. As novas políticas econômicas do pós-Guerra eram fruto de uma organização igualmente nova do Estado industrial, cujas funções sociais foram ampliadas para atender às mudanças teóricas e políticas quando “...na esteira do que é hoje chamado de Revolução Keynesiana, o Estado encarrega-se de regular a renda total disponível na economia para a compra de bens e serviços” (Galbraith, 1969, p.9). Segundo o autor, o Estado Keynesiano “...procura garantir um poder de compra suficiente para adquirir tudo aquilo que a força de trabalho atual possa produzir”. Por consequência, essas políticas de coordenação da atividade econômica, e não apenas de estímulo à demanda efetiva, resultam num “alto grau de emprego”, de maneira que o Estado também busca “... impedir que os salários empurrem os preços para cima e que os preços elevem os salários, numa contínua espiral ascendente” (Galbraith, 1969, p.9-10).

No âmbito teórico e acadêmico pode-se afirmar, de modo conciso, que a revolução keynesiana consistiu na negação dos três principais axiomas do modelo clássico⁵¹, a saber: (i) “...a proposição de que o salário real é igual à desutilidade marginal do trabalho, e que esta é crescente em relação ao nível de emprego – ou o *segundo postulado* da escola clássica, conforme denominação de Keynes” (Modenesi, 2005, p.115, grifo no original); (ii) a lei ou princípio de Say de que toda oferta cria a sua própria demanda ou, de outra perspectiva, o postulado de que toda a produção realizada em determinado período será necessariamente demandada neste mesmo tempo e, portanto, a demanda agregada sempre equivale à oferta agregada; (iii) o axioma da *neutralidade da moeda* ou da “dicotomia entre os setores real e monetário da economia”, segundo o qual existe uma

⁵⁰ Em carta escrita a Bernard Shaw, em 1935, Keynes acreditava que o seu livro em processo de elaboração seria muito revolucionário com relação à forma como o mundo enfrenta os problemas econômicos (CWJMK, 1987, v.13, p.492). Nada poderia ser mais verdadeiro nos meses e anos seguintes ao lançamento da sua *General Theory* do que essa percepção manifesta no ano anterior à publicação do livro.

⁵¹ O termo “Clássicos” foi utilizado por Keynes (1964, cap.1) para se referir à teoria econômica que precede a sua Teoria Geral, sem distinção quanto às escolas de pensamento e suas especificidades.

proporcionalidade entre o estoque de moeda e o nível geral de preços, conforme a abordagem quantitativista da Economia (Modenesi, 2005).

A negação dos três axiomas fundamentais da teoria clássica foi altamente revolucionária, pois apresentava consigo uma teoria que propunha, respectivamente: (a) que o nível de emprego seria determinado de acordo com o princípio da demanda efetiva; (b) que o ‘equilíbrio’ macroeconômico com desemprego involuntário era próprio da natureza de uma economia monetária de produção; e (c) que a moeda dessa economia não era neutra, i.e., a política monetária poderia afetar persistentemente as variáveis reais da economia, tais como o nível de emprego e renda (Modenesi, 2005, p. 116).

Concomitantemente à revolução na teoria econômica, os países experimentavam também uma revolução nas políticas fiscais e monetárias que, pela primeira vez na história, permitiam uma sintonia fina (*fine tuning*) entre a oferta e a demanda agregadas. A formação de um consenso em torno da relação inversa entre as taxas de inflação e de desemprego, também conhecida como Curva de Phillips, tornou o trabalho dos *policy-makers* ainda mais fácil e previsível. Parece que a época das grandes crises, corridas bancárias, pânico e quebras havia ficado para trás, e que a ciência e as contingências do pós-guerra haviam superado os dois maiores problemas de uma economia capitalista: o desemprego e a inflação (Furtado, 2007b; Galbraith, 1972, 1977).

Por conseguinte, o fim da Segunda Guerra Mundial trouxe uma enorme recuperação econômica, dando início aos “anos dourados” do capitalismo global. Emprego e renda cresciam, puxados pelo investimento e consumo, de maneira consistente ao longo das décadas de 1950 e 1960, motivados também pelo “keynesianismo bélico” da Guerra Fria (Galbraith, 1972; Hobsbawm, 1995). Portanto,

O período de vinte anos compreendido entre 1948 e 1967 pode muito bem ser caracterizado pelos historiadores como a era mais favorável na história da economia industrial, bem como da Economia. As duas décadas passaram-se livres de pânico, crises, depressões ou qualquer coisa além de pequenas recessões. Em somente dois anos, 1954 e 1958, a produção deixou de crescer nos Estados Unidos. Foi durante essas décadas que o novo termo Produto Nacional Bruto, ou PNB, passou a fazer parte da linguagem comum; era algo que, como frequentemente se afirmava, gozava do que sempre era chamado de crescimento saudável. Na verdade, não havia dúvidas quanto ao caráter saudável do crescimento. **O desemprego ficou a nível baixo nesses anos, pelo menos segundo os padrões da década dos 30 – em apenas dois anos, 1958 e 1961, alcançou média superior a 6% da força de trabalho.** E segundo os padrões mais recentes, não houve inflação apreciável. (Galbraith, 1977, p.265, grifo nosso).

Entretanto, a abundância e afluência do pós-guerra nos países do hemisfério norte, muito diferente da prostração econômica pós-1929, começaram a encontrar os seus limites no começo da

década de 1970. A perda de dinamismo das maiores economias, juntamente com a inflação, indicava que os “ares do mundo”, ou melhor, a política e as ideias econômicas estavam prestes a mudar radicalmente. No caso dos Estados Unidos (EUA), uma potência hegemônica na época, o início da crise pode ser bem delimitado no tempo, na economia e na política:

A crise iminente do regime norte-americano foi assinalada entre 1968 e 1973, em três esferas distintas e estreitamente relacionadas. **Militarmente**, o exército norte-americano entrou em dificuldades cada vez mais sérias no Vietnã; **financeiramente**, o Sistema de Reserva Federal dos Estados Unidos verificou ser difícil e, depois, impossível preservar o modo de emitir e regular o dinheiro mundial estabelecido em Bretton Woods; e, **ideologicamente**, a cruzada anticomunista do governo norte-americano começou a perder legitimidade no país e no exterior. **A crise teve uma deterioração rápida e, em 1973, o governo norte-americano havia recuado em todas as frentes** (Arrighi, 2012, p.310, grifo nosso).

Não obstante o fim do acordo monetário de Bretton Woods em 1971, os choques do petróleo (em 1973 e 1979) favoreceram uma conjuntura de estagflação, isto é, o fenômeno do aumento generalizado e persistente de preços, impulsionado pelo aumento nos custos industriais, com diminuição das taxas de crescimento da renda. As três crises nos Estados Unidos e os choques do petróleo, que contribuíram para o surgimento da estagflação, trouxeram à tona toda uma nova geração de políticos e ideias. Desta forma “...Desemprego e inflação passam assim a coexistir [...]. A isto acrescenta-se a miopia dos dirigentes para enxergar os problemas estruturais devido à forte influência das doutrinas monetaristas” (Furtado, 2007b, p.131).

Simultaneamente, o neoliberalismo de Friedrich Hayek, da *Mont Pèlerin Society* (MPS) e da escola de Chicago, encabeçado por Milton Friedman, ganhavam espaço na administração pública e na política, tanto no Reino Unido como nos Estados Unidos. No primeiro país, o governo de Margareth Thatcher, que iniciou em 1979 e terminou em 1990, mudou completamente os rumos da economia e da política, revertendo as conquistas dos trabalhadores e da população em geral, desde o pós-guerra. Em paralelo, a administração de Ronald Reagan, que foi de 1981 a 1989, representou uma guinada radical no conjunto de políticas macroeconômicas, atenuada apenas pelas exigências de gastos militares com a Guerra Fria, que chegava a sua última década (Hobsbawm,1995). A “Era Keynesiana”, ou seja, o tempo das políticas econômicas baseadas nos modelos da síntese neoclássica, dos modelos de crescimento com acumulação de capital e das teorias do desenvolvimento, havia chegado ao fim. Especialmente no âmbito político-governamental dos países capitalistas desenvolvidos.

Para Florian Schui (2014, cap.6), a ideia de “austeridade para o Estado” finalmente ressurgia renovada, diferentemente das abordagens filosóficas e moralistas que norteavam o tema na retomada

do padrão ouro, durante os anos de 1920 e 30, quando a austeridade influenciou as discussões de política econômica pela primeira vez. Para o autor, a influência da escola austríaca e de sua filosofia sobre a política econômica foi fundamental para fortalecer os aspectos jurídicos e econômicos da política de austeridade atual. Em conjunto a esse movimento no campo da história das ideias e do pensamento econômico, houve também uma mudança substancial na política econômica no intervalo de uma década.

... the dominance of Keynesian economics began to crumble when, from the early 1970s, Western economies experienced slow growth, increasing unemployment and inflation. The tide of economic discontent swept into power a new generation of politicians in the mold of Margaret Thatcher (1925–2013) and Ronald Reagan (1911–2004). They were inspired by monetarist economics and the neoliberal thought of Friedrich Hayek (1899–1992) and their views on consumption and abstinence were radically different from those of their Keynesian predecessors (Schui, 2014, p.114).

A nova ortodoxia, que acabava de ocupar os principais espaços de poder no mundo, recomendava uma dose pesada de abstinência para o Estado. Eles acreditavam que o Estado keynesiano havia se tornado grande demais, adotando uma tendência quase irreversível de gastos que estimulavam a criação de mais agências e organizações burocráticas. Essas, por sua vez, resultavam em novos gastos e maior expansão do sistema estatal; gastos que eram motivados pelas doutrinas da segurança nacional, nos Estados Unidos, e na própria doutrina do *Welfare State*, sobretudo no Reino Unido e Europa.

Segundo Florian Schui, havia uma semelhança entre essas políticas ortodoxas e a ideia de austeridade mais atual, que emergiu após a Crise Financeira Global de 2008, responsável por pautar a política econômica da União Europeia até 2015: “The new generation of right-wing politicians attempted to reverse this trend and to reduce the size of the state by introducing policies that resemble today’s austerity policies [...]” (Schui, 2014, p.114). Em resumo, as transformações na economia mundial a partir da década de 1970 manifestaram-se na política econômica. A respeito dessas transformações estruturais na economia mundial, Celso Furtado afirmava que:

Aquilo que a revolução Keynesiana admitiu como sendo uma conquista permanente ao nível da política econômica, hoje se afigura como algo inalcançável. Foram de tal ordem as mudanças estruturais que a visão Keynesiana, fundada na observação de sistemas nacionais com ampla autonomia de decisão no plano internacional, fez-se totalmente obsoleta (Furtado, 2007b, p.130).

Mais uma vez a poupança privada seria vista como uma virtude econômica, assim como um estímulo para o investimento. Na década de 1930, os políticos europeus consideravam a austeridade e o retorno ao padrão ouro como solução para os “loucos anos 20”, isto é, uma solução para o

comportamento especulativo e perdulário da época. Da mesma forma, os governos neoliberais, desde meados da década de 1970, colocaram os componentes da demanda agregada⁵² em xeque. Consumo, investimento e gastos do governo não eram mais uma forma de estimular o crescimento e o emprego, mas, pelo contrário, eram resultado de aumentos na oferta agregada motivados pela redução de custos (especialmente do fator trabalho) e maior controle da oferta de moeda (entendida como exógena). De certa maneira, a combinação de monetarismo com a doutrina de Hayek permitia um retorno à Economia pré-keynesiana, com apelo inclusive à lei de Say.

Como é apresentado no capítulo três, a combinação entre a teoria e política não foi uma coincidência histórica, mas um projeto científico e político, organizado por Harold Luhnow e F. A. Hayek no âmbito da *Mont Pèlerin Society* (MPS) e da Universidade de Chicago (Springer; Birch, Macleavy, 2016). Em outras palavras, se houvesse poupança macroeconômica, de um lado, e controle dos agregados monetários⁵³, de outro, a economia poderia atingir um ponto de equilíbrio, compatível com a estabilidade de preços e uma taxa de desemprego tida como natural.

Certamente o *supply side economics* ou *reaganomics*, como ficaram conhecidas as políticas do presidente Reagan e de Paul Volker (presidente do *Federal Reserve* à época), não eram tão simples quanto descrito anteriormente. Elas previam, também, a redução de impostos para as rendas mais elevadas, sob o pretexto de aumentar o investimento por meio de um incremento na poupança causado pelo aumento na renda disponível total.

Independentemente da validade teórica dessas proposições políticas e econômicas, as ideias e o discurso acabaram se afastando da realidade, sobretudo no caso dos Estados Unidos de Reagan o qual, ainda no contexto da Guerra Fria, aumentou significativamente o gasto público com despesas militares e aeroespaciais na década de 1980. Para Olivier Blanchard (1987), mais do que uma política macroeconômica, havia uma aposta política na indução de déficits que pressionariam a opinião pública a sugerir a redução do gasto.

⁵² Na origem, a Economia Política sequer estudava esses componentes sob a denominação de gasto autônomo da demanda agregada. A rigor, antes de Keynes, a macroeconomia era apenas uma extensão da microeconomia neoclássica, abordando assuntos relativos à firma e sua produção.

⁵³ O regime de metas monetárias, que consistia no controle dos agregados monetários, foi abandonado já no início da década de 1980, embora o núcleo do monetarismo não tenha sido abalado pelo insucesso da política econômica (Modenesi, 2005).

The dreams did not last long. As it became clear that tax cuts would lead to deficits rather than to cuts in spending or a balanced budget supply-side boom, the strategy was abruptly changed. **The centerpiece of the policy became and has remained a political bet, the bet that cuts in taxes would create, via deficits, the political pressure to reduce government spending.** It is this bet which, more than anything else, distinguishes the Reagan conservative strategy from its European counterparts and their strategy of fiscal austerity (Blanchard, 1987, p. 17, grifo nosso).

Portanto, a aposta política dos Estados Unidos de Regan não era válida para o Reino Unido, durante o governo da primeira-ministra Margareth Thatcher. Aliás, no caso inglês, houve efetivamente cortes de gastos e subsídios, favorecimento das importações, enfrentamento aos sindicatos e a desnacionalização de empresas estatais. Em suma, o advento do monetarismo, seguido por políticas econômicas de matiz neoliberal nos anos de 1970 e 80, marcaram o processo de institucionalização da austeridade nas últimas décadas (Springer; Birch; Macleavy, 2016).

A austeridade fiscal que caracterizou a política econômica das maiores economias ocidentais após a Crise Financeira Global de 2008, não foi, portanto, uma inovação teórica ou política, tendo em vista a história da política econômica, sobretudo desde o último padrão-ouro (Schui, 2014). De fato, os acontecimentos históricos, políticos e científicos no período de três décadas entre a ascensão do monetarismo, nos anos de 1960, e a “revolução das expectativas racionais” nos anos de 1970 e 80 (Modenesi, 2005, p.137-139), foram fundamentais para o retorno da austeridade no conjunto de políticas econômicas do século XXI (Hobsbawm, 1995).

Do mesmo modo, a *Public Choice* (teoria da escolha pública) – especialmente nos trabalhos de James Buchanan e Richard Wagner – também contribuiu fundamentalmente para dar seguimento às ideias de Friedrich Hayek (2017), na sua obra magna de 1944, e de Milton Friedman (2014), em *Capitalismo e Liberdade*, de 1962. A importância desses autores e escolas, em conjunto com a *Mont Pèlerin Society* (MPS), deve-se ao papel exercido por eles no desenvolvimento e consolidação de proposições teóricas e de políticas tanto do *mainstream*, em geral, como do Novo Consenso Macroeconômico (NCM), em particular, em prol da austeridade (Blyth, 2017; Mirowski; Plehwe, 2009). Esses pensadores e escolas atingiram a sua maturidade nos anos de 1990 e o seu ápice na década seguinte, antes da Crise de 2008, sendo responsáveis pela consolidação do Consenso (NCM) de origens neoliberais. De acordo com o NCM, por exemplo, sem a independência do banco central para fazer contraponto ao Estado perdulário e governado por indivíduos maximizadores do seu próprio interesse - portanto, inclinados ao gasto desmedido, nos termos da *Public Choice* - o resultado seria uma elevação persistente da taxa de inflação (Plehwe, Slobodian, Mirowski, 2020, cap.9).

O desenrolar das crises externas e de balanço de pagamentos foi praticamente o mesmo para vários países na década de 1990: dado um regime de câmbio fixo (ou *currency-board*, em alguns casos), a crise começava com a incapacidade de manter a paridade com o dólar; em seguida, uma forte depreciação da moeda nacional frente ao dólar estadunidense, levava a um forte aumento das taxas de juros internas, para evitar a fuga de capitais especulativos; o que era seguido por aumento da carga tributária, corte de gastos públicos, recessão e desemprego. Neste sentido, o resultado dessas ideias, teorias e políticas foi sempre o mesmo para o México, Tigres Asiáticos⁵⁴, Rússia e demais países da antiga URSS, Brasil, e mais tarde, Argentina (em dezembro de 2001). A lista poderia ser maior, no entanto, a utilidade e, até mesmo, a mesma representatividade dessas economias para o sistema econômico mundial dispensa qualquer apontamento.

Nesse sentido, vale observar que o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, que “resgatavam” esses países de suas crises externas, isto é, da impossibilidade de fazer frente aos seus compromissos em dólar, sempre prescreviam as mesmas recomendações, uma “terapia de choque” (Klein, 2008). Isto é, um ajuste estrutural, que consistia em reformas em prol do livre comércio e da abertura financeira. Assim sendo, os indicadores mais adequados para avaliar a intensidade de uma “terapia de choque” do FMI são aqueles de saúde pública - mais do que os tradicionais agregados econômicos, com suas defasagens e informações sujeitas à profundas análises e interpretações. Exemplo disso é o aumento dos casos de alcoolismo e suicídio na Rússia pós-soviética, durante a terapia de choque, bem como, pelo aumento na infecção por doenças tratáveis na Grécia pós-2008, por falta de antibióticos e imunizantes de baixo custo (Stuckler; Basu, 2013).

Para Naomi Klein (2008) – principalmente de 1973 a 2003 e até 2007 - não foi por coincidência que as instituições multilaterais, situadas praticamente à mesma rua, em Washington D.C., e compostas por economistas oriundos da escola de Chicago, condicionaram a liberação de fundos às políticas de austeridade e reformas estruturais. As “não coincidências” foram, deliberadamente, um projeto de aplicação do pensamento de Milton Friedman e da escola de Chicago adaptado para países “democráticos” nos anos de 1990 – o que difere de experiências ditatoriais⁵⁵ e autocráticas, como as da Argentina e o Chile, durante os anos de 1970. Felizmente, a extensa

⁵⁴A expressão contempla os seguintes países: Coreia do Sul, Hong Kong (às vésperas de sua saída da Comunidade de países britânicos), Taiwan e Malásia (Cingapura).

⁵⁵No caso do Brasil, a ditadura militar (1964-1985) não foi unicamente pautada por uma orientação político-ideológica na economia. Em geral, os ministros da área econômica e os presidentes do Banco Central e Banco do Brasil (o qual era estatal e também exercia funções conjuntas com o BACEN) divergiam em vários temas.

documentação e o amplo esforço jornalístico da escritora canadense uniram-se às pesquisas econômicas e sociais, numa rara contribuição mútua, e permitiram iluminar esses eventos.

No caso específico da austeridade, o Novo Consenso Macroeconômico (NCM) sugere que o Regime de Metas de Inflação e a política fiscal “equilibrada” seriam capazes de diminuir o esperado risco fiscal que causaria a sequência de fenômenos desestabilizadores, capazes de terminar numa crise de balanço de pagamentos, com aumento das taxas de inflação, seguido por uma intensa recessão. Antes de seguir com a exposição, o Quadro 1 introduz e apresenta os conceitos que aparecem a seguir no texto, para facilitar o entendimento⁵⁶, mas sempre acompanhados de uma ou mais referências para uma apresentação completa.

Quadro 1 – Introdução aos conceitos utilizados na seção 2.2

1	Convenção (na Economia)	As convenções são entendimentos, regras e comportamentos (compartilhados) que conduzem os agentes econômicos (indivíduos, famílias, firmas e governos etc) - afetando as suas escolhas e decisões - isto é, um tipo de instituição. Cf. Dequech (2005, 2017), Erber (2011) e Hodgson (2006).
2	Endogenia da moeda	A teoria da moeda endógena (endogenia da moeda) sustenta que a oferta de moeda não é controlada pelos bancos centrais. Ao invés disso, o sistema bancário cria moeda em resposta à demanda das famílias, empresas e do governo (entidades subnacionais). Portanto, eles criam ativamente moeda (crédito) conforme a demanda da economia independentemente dos depósitos. Cf. Lavoie (2014) e Wray (1998).
3	Exogenia da taxa de juros	De maneira complementar à teoria apresentada em (2), a taxa de juros exógena é determinada administrativamente pelo Banco Central. Ao fazer isso, o Banco Central precisa satisfazer toda demanda por reservas dos bancos. Quando a taxa de juros é endógena, isso significa que a oferta de reservas é exógena e a demanda e oferta por reservas determinará a taxa de juros Cf. Cardim de Carvalho <i>et al.</i> (2007), Lavoie (2014) e Modenesi (2005).
4	Curva de Juros (<i>Yield Curve</i>)	A "curva de rendimento" é uma representação gráfica da relação entre a taxa de juros de títulos de renda fixa (sobretudo, títulos públicos) e seus respectivos vencimentos. Em geral, a curva de rendimento é inclinada para cima, o que significa que quanto maior o vencimento do título, maior o rendimento. Cf. Cardim <i>et al.</i> (2007) e Modenesi (2005).

Fonte: Elaboração própria com base nos autores citados.

Assim, tendo em vista a endogenia da moeda e a exogenia da taxa de juros, de um lado, e a capacidade do banco central negociar títulos da dívida pública, denominados na sua própria moeda, à taxa de juros que lhe convém, de outro, pode-se compreender a falácia do “risco fiscal” capaz de levar a uma crise econômica generalizada (Resende, 2022; Serrano; Pimentel, 2017; Wray, 1998).

A esse respeito, em particular, sobre a preocupação com o endividamento público e os déficits fiscais nos anos 2000, Mark Blyth afirma que: “Antes de 2008 ninguém, salvo alguns conservadores marginais nos EUA e em outros lugares, estava preocupado com dívidas nacionais ou

⁵⁶ O Quadro 2, neste capítulo, segue com a mesma intenção e acompanhado de referencial pertinente com uma exposição completa e pormenorizada de cada conceito.

déficits ‘excessivos’ (Blyth, 2017, p.26). Na verdade, “... a administração Bush levou tanto as dívidas como os déficits para novos picos, enquanto a inflação se mantinha estável”,⁵⁷ e o fenômeno não foi uma idiosincrasia da economia estadunidense. Pelo contrário, pode ser verificado também nas maiores economias de todos os continentes no período de 2010 a 2020⁵⁸ (FMI, 2020a, 2020b).

Em outras palavras, a ideia de austeridade fiscal, pouco sustentável de um ponto de vista teórico e empírico, no entanto, “...continua a ser sedutora na sua simplicidade”, isto é, são formulações de senso comum como “mais dívida não pode quitar dívida”, facilmente assimiladas pelo público e aceitas pelos economistas. Contudo, se todos reduzirem os seus gastos públicos para diminuir o endividamento, o resultado ao término seria um produto (ou renda) menor e um nível de dívida mais elevado. A experiência europeia, logo após a Crise de 2008, especialmente a partir de 2011, comprova essa situação para o caso dos PIIGS⁵⁹.

Obviamente, analisados pela ótica da teoria de Keynes, os resultados da austeridade fiscal europeia não são exatamente uma surpresa. O paradoxo da poupança, apresentado claramente por Keynes (1964, ch.7), na sua GT, foi posteriormente desenvolvido na macroeconomia ao longo de décadas. A austeridade para todos, que diminuiria o endividamento público e aumentaria a renda coletiva, não passava de uma dessas falácias, no caso europeu. No mesmo sentido, as transposições do comportamento individual dos indivíduos e firmas para a sociedade, e dessas para o governo, como se fossem todos igualmente “agentes”, também foi questionado exaustivamente nas últimas décadas, sugerindo que as respostas mais simples para os assuntos públicos eram as mais equivocadas e distantes dos fatos.

Entretanto, para sustentar a austeridade fiscal, a coerência lógica da teoria econômica, ou ao menos parte dela, foi deixada de lado, especialmente a macroeconomia keynesiana. Esta abordagem macroeconômica não combinava com a proposição de que uma redução nos gastos autônomos pudesse alavancar o investimento, a renda, e por conseguinte, a poupança. E assim foi feito, não meramente por opção ideológica, mas por contingência dos problemas criados por uma crise

⁵⁷ *Ibidem.*

⁵⁸ Após as políticas econômicas não convencionais, adotadas em 2020, os dados para o conjunto de países mais representativos, economicamente, de cada continente, perderam potencial explicativo (estatístico e econômico) para sugerir relações de impacto entre variáveis fiscais e macroeconômicas.

⁵⁹ O acrônimo em inglês é composto pela letra inicial dos seguintes países: Portugal, Irlanda, Itália, Grécia e Espanha, e foi muito utilizado pelo público na web e na imprensa durante a Crise do Euro para designar o grupo de países altamente endividados.

financeira em escala global, cujos prejuízos foram empurrados para Estados repletos de regras fiscais e restrições autoimpostas, como no caso dos Estados membros da União Europeia e integrantes da Zona do Euro.

A brevíssima caracterização histórica da ideia de austeridade foi necessária para situá-la no tempo econômico, i.e., apresentá-la ao longo dos principais estágios de desenvolvimento da economia mundial, de um lado. De outro, permitiu reforçar paradoxalmente a sua natureza atemporal, como crença que perpassa a cronologia da história. Assim, pode-se reafirmar que a austeridade está presente nos assuntos econômicos, especialmente enquanto questão de política fiscal e monetária, apenas depois da Segunda Guerra Mundial, nas décadas de 1940 e 50. Adicionalmente, a austeridade também ficou identificada como uma “política permanente de deflação”⁶⁰. Entretanto, como discutido no capítulo um, é importante distinguir o conceito (austeridade) dos seus efeitos mais imediatos (contração da atividade econômica).

Independentemente disso, a austeridade apropriou-se de diversas ideias e teorias econômicas para validar o seu núcleo ao longo da história, tais como: a poupança e a abstinência nas discussões monetárias da Inglaterra do tempo de David Ricardo; as discussões em torno do retorno à paridade libra-ouro, tão bem discutidas por Keynes na Inglaterra nos anos 1920; a diminuição dos gastos públicos para conter os efeitos da Crise de 1929; a austeridade (fiscal e monetária) para recuperar as economias estagnadas e inflacionadas nos anos de 1970; e mais uma vez, a partir de 2010, o corte de gastos e a busca pela deflação como saída para os efeitos da Crise Financeira Global de 2008, quando as operações de resgate financeiro e *quantitative easing* começaram a ser descontinuadas. Os quatro exemplos mostram que a austeridade, como conceito, é tão presente quanto oportunista na história econômica. Em outras palavras, a austeridade como alternativa para tratar a incerteza de problemas na formulação da política e do ciclo econômicos para os quais “...there is no scientific basis on which to form any calculable probability whatever. We simply do not know” costuma ser conveniente (Keynes, 1937, p.213-214).

2.3 A AUSTERIDADE NA PRÁTICA DESDE A CRISE FINANCEIRA GLOBAL DE 2008 E A CRISE DO EURO (2010-2014) COMO EXPERIMENTO

⁶⁰ Deflação aqui entendida como uma política de distanciamento do estado de pleno emprego dos fatores, seja qual for o nível e a medida utilizados para avaliar o emprego; logo, nesse trabalho, a política de deflação não deve ser confundida com a busca por variações nos índices de preços ao consumidor negativos ou próximos de zero. Trata-se de um ponto de ociosidade que mantenha a economia tão longe do pleno emprego quanto de uma recessão e com preços estáveis.

Em 2011, com o rebaixamento de sua nota pela agência de riscos S&P, e mais tarde, em 2013, com as incertezas ao redor da sua política orçamentária e a possibilidade de cortes automáticos de despesa – o que de fato aconteceu por um breve período na administração Obama – devido ao teto de endividamento definido dois anos antes, alguns analistas apontavam que os Estados Unidos se encontravam à beira de um “penhasco fiscal”⁶¹ (Blyth, 2017). Mas nem mesmo a preocupação com o risco fiscal, após anos de déficits primários e nominais, foi suficiente para modificar as ideias e interesses. A austeridade foi se institucionalizando, em qualquer uma de suas formas de apresentação (e.g. busca pela deflação, meta de déficit nominal, reformas estruturais e desnacionalização de ativos do Estado), ao longo das últimas décadas. Isso vai muito além da política fiscal e orçamentária. Significa o que os agentes esperam que os seus pares considerem mais adequado e verdadeiro, tanto ao nível de pensamento quanto aos políticas econômicas. O concurso de beleza, trazido como exemplo por Keynes (1964, p.156) na GT, ajuda a elucidar o comportamento convencional dos indivíduos na economia. Assim, regras de comportamento universal podem tornar-se convenções fortes e, nesse caso, tratam-se de instituições por excelência (Hodgson, 2000, 2006).

John Maynard Keynes (1964, cap.12⁶²) usou o exemplo de um concurso de beleza para explicar o comportamento dos investidores nos mercados monetários e financeiros. O concurso de beleza é uma metáfora. A partir dela pode-se ilustrar como as expectativas dos agentes sobre o comportamento dos outros podem (e influenciam) o seu próprio comportamento. Keynes imagina, na sua metáfora, um jornal que solicita a seus leitores que escolham os rostos mais bonitos de uma centena de fotografias. A pessoa que escolher mais rostos corretamente ganha um prêmio. Todavia, ao invés de apenas escolher os rostos que eles consideram mais atraentes, os leitores acabam por escolher os rostos que acreditam que as outras pessoas também acharão mais atraentes.

It is not a case of choosing those that, to the best of one's judgment, are really the prettiest, nor even those that average opinion genuinely thinks the prettiest. We have reached the third degree where we devote our intelligences to anticipating what average opinion expects the average opinion to be. And there are some, I believe, who practice the fourth, fifth and higher degrees (Keynes, 1964, p.156).

⁶¹ Aliás, o termo é muito semelhante ao tão propalado “abismo fiscal” desde 2015 e, mais recentemente, “risco fiscal” do Brasil (Belluzzo; Bastos, 2015; Rossi *et al.*, 2018). Em junho/ julho de 2023, a agência de rating *Fitch* rebaixou a nota dos *T-bonds*, causando mais instabilidade nos mercados financeiros e conflitos políticos em Washington D.C.

⁶² *Vide* Keynes (1964). O título do capítulo 12 é “*The State of Long-Term Expectation*”. Contudo, a leitura da obra e de seus intérpretes mais próximos é altamente recomendável, pois o livro é complexo até mesmo para o público especializado.

Nesse sentido, o concurso de beleza é uma metáfora para os mercados financeiros, onde os investidores tentam prever o comportamento de outros investidores. De acordo com Keynes, os investidores não baseiam suas decisões em informações objetivas, mas sim em suas expectativas subjetivas sobre o que os outros investidores possivelmente farão. A partir da metáfora e do seu raciocínio pode-se compreender, inicialmente, o significado de uma convenção de maneira simples.

Em suma, quando há elevada incerteza entre os agentes, ou simplesmente não se sabe o que fazer com a administração da moeda e em termos da política econômica em geral - o que significa quase a mesma coisa -, diminuir o orçamento, reduzir e alongar as dívidas, realizar desinvestimentos e, principalmente, cortar benefícios, podem parecer ideias razoáveis para os *policy makers* incertos, conforme revela a história econômica. Primeiro nos anos de 1920 e 30 e depois, novamente, nas décadas de 1970 e 1980, e por último, desde 2010, conforme a austeridade nos países em desenvolvimento e países desenvolvidos aponta (Blyth, 2017; Schui, 2014).

Todavia, a instituição da austeridade e sua aplicação enquanto política econômica não dependem do grau de conhecimento ou desconhecimento (incerteza) dos *policy-makers*. A austeridade tornou-se a única opção de política econômica. Ou seja: os formuladores de política agem de acordo com a sabedoria convencional da teoria econômica numa determinada época. Nos últimos anos, essa sabedoria faz referência direta ao Novo Consenso Macroeconômico (localizado no *mainstream economics*), na Economia, e às ideias de Hayek, Friedman e Buchanan, nas Ciências Sociais em geral⁶³ (Plehwe Slobodian; Mirowski, 2020).

Nesse sentido, a experiência da União Europeia com a tentativa de solucionar os problemas advindos da Crise Financeira Global de 2008, sobretudo a partir de 2010, através de políticas de austeridade é emblemática. A Crise da Zona do Euro poderia ser mais do que suficiente para revelar todas as fragilidades e falácias da contração fiscal expansionista, forma concreta de política econômica assumida pela antiga ideia de austeridade naquele momento. Países como Portugal, Irlanda, Itália, Grécia e Espanha (PIIGs) seguiram tais políticas e os resultados fugiram às previsões da teoria dominante.

Diante disso, ao invés de questionar suas premissas e políticas, a sabedoria convencional dos *policy makers* conclui que a dose do remédio foi insuficiente para provocar o choque necessário -

63 Fazer uma economia política da austeridade requer estudar o neoliberalismo em toda a sua complexidade – o que amplia substancialmente o escopo de análise sobre a correlação de forças entre grupos e classes sociais, capazes de assegurar a pertinência das políticas de austeridade. Mas, principalmente, um esforço conceitual para compreender a Economia Política para além da sua pobre definição – estabelecida pelos economistas em geral. (Foucault, 2022; Springer *et al.*, 2016).

aquele que antecede a prosperidade (Klein, 2008). Portanto, com mais austeridade, a propalada expansão da renda e a redução do endividamento poderia acontecer. Neste entendimento, apesar da crise ter de fato se originado no sistema financeiro privado, ela foi gerida como se a sua origem estivesse no Estado.

Portanto, os PIIGS cortaram nos seus orçamentos e, enquanto as suas economias se contraíam, a dívida aumentava em vez de diminuir e, sem que isso surpreenda, os juros que tinham de pagar dispararam. A dívida líquida portuguesa em relação ao PIB aumentou de 62% em 2006 para 108% em 2012 [...]. O quociente de dívida da Irlanda em relação ao PIB, que era de 24,8% em 2007, subiu para 106,4% em 2012 [...]. Exemplo supremo da crise da zona do euro e da política de austeridade, a Grécia viu a sua dívida em relação ao PIB aumentar de 106% em 2007 para 170% em 2012 apesar das sucessivas rodadas de cortes de austeridade e de os credores terem assumido a perda de 75% dos seus créditos em 2011 (Blyth, 2017, p.24).

Notavelmente, a austeridade não funcionou para esse grupo de países na Crise do Euro, uma vez que o resultado esperado seria uma redução da dívida e uma retomada do crescimento econômico. Ao contrário, a política de austeridade fiscal elevou substancialmente o prêmio de risco embutido nas taxas de juros, indicando que a aquisição desses papéis se tornava mais arriscada, tornando o balanço dos grandes bancos europeus, que detêm parte substancial desses títulos públicos, mais arriscados por consequência. Esse episódio da crise foi amplamente reconhecido nos mercados financeiros, “...quando praticamente desapareceu todo e qualquer empréstimo do setor privado ao setor bancário europeu no verão e outono de 2011”, e cuja solução foi o fornecimento direto de liquidez de emergência pelo Banco Central Europeu (BCE) “...na forma das chamadas Operações de Refinanciamento a Longo Prazo (ORLP), do Programa Auxiliar de Ajuda de Emergência à Liquidez e, claro, de exigências de mais austeridade” (Blyth, 2017, p.25; Whiteside, 2016).

A Crise da Zona do Euro foi, em primeiro lugar, uma crise bancária – talvez com a exceção parcial da Grécia⁶⁴ – enquanto a questão fiscal e monetária dos países tidos como superendividados não passou de um desdobramento dessa crise original dos bancos. O fato de o tesouro nacional de cada país ter que se responsabilizar, com seus recursos fiscais, pelo balanço de seus bancos privados, justamente numa região onde não havia – e não há até o momento - soberania monetária⁶⁵, como no caso da Zona do Euro, já indica as raízes do problema.

⁶⁴ O país não foi exatamente uma exceção, mas, provavelmente, o primeiro a permanecer em crise após 2009 e aquele com maior dificuldade para cortar gastos na magnitude exigida pelo FMI, BCE e Comissão Europeia (ou *Troika*). Adicionalmente, a Grécia é um exemplo notável pela coalizão de forças que denunciava os efeitos nocivos da austeridade.

⁶⁵ O conceito de soberania monetária diz respeito à capacidade de um governo emitir sua própria moeda e tributar os seus cidadãos nesta mesma moeda, livre e independentemente. Os países da Zona do Euro, por sua vez, abriram mão da

Esses bancos, cujos ativos somados ultrapassavam várias vezes a soma de todos os bens e serviços produzidos por esses países ao longo de um ano (ou PIB), foram considerados “grandes demais para falir” e precisaram ser resgatados justamente por Estados que não possuíam moeda nacional nem banco central: “Os três maiores bancos da França, por exemplo, têm ativos no valor de aproximadamente duas vezes e meia o PIB francês” (Blyth, 2017, p. 28). Por conseguinte, os juros dos títulos públicos franceses, na escalada do seu prêmio de risco, continuaram subindo, dado que o resgate do seu sistema bancário era praticamente impossível sem a intervenção do Banco Central Europeu (BCE), que é a autoridade monetária na Zona do Euro.

O interessante é que até 2008 quase ninguém se preocupava com os níveis de endividamento público, com exceção de poucas vozes conservadoras com menor influência no debate público. De acordo com Blyth (2017, p.26): “os ‘falcões’ do déficit⁶⁶ dos EUA, por exemplo, desapareceram quase por completo, embaraçados, quando [...] a administração Bush levou tanto as dívidas como os déficits para novos picos”. Apesar disso, a inflação se manteve estável no período.

Para o autor, o que mudou desde então é que a Crise Financeira Global de 2008 passou a ser avaliada e entendida de outra maneira. O custo do resgate (no inglês, *bail out*), da recapitalização e de outras formas de salvação do sistema financeiro globalizado pode ter atingido US\$ 13 trilhões, dependendo da metodologia de cálculo. A maior parte desse custo foi arcado por recursos públicos, e mesmo que se compreenda e se contabilize separadamente as operações realizadas pelos tesouros e bancos centrais, o fato é que o custo dessas injeções de liquidez é registrado nos balanços dos Estados, motivo pelo qual denomina-se o evento de “crise da dívida soberana”. Logo, essa foi (mais) “uma crise bancária transmutada e bem camuflada”, dado que os custos de seu resgate foram parar nas contas públicas e nos registros nos bancos centrais, onde apareceram como se fossem resultantes do crônico endividamento do Estado (Blyth, 2017, p.27).

A fim de evitar a falência dos maiores bancos europeus, pois eles teriam que ser resgatados pelo seu Estado de origem e sede, as contas públicas passaram a ser avaliadas pela sua capacidade de resgatar tais instituições financeiras, e não mais tendo em vista as obrigações de cada Estado com o seu país e população. Na esteira desse entendimento, limites quantitativos ao endividamento, a partir

capacidade de emitir e gerenciar a liquidez, em função das normas que devem ser seguidas pelos Estados membros e da existência de um único banco central para toda essa área monetária – o Banco Central Europeu.

⁶⁶ Os *deficit hawks* (falcões do déficit) são uma expressão da língua inglesa para designar os agentes de mercado, dirigentes políticos e *policy makers* altamente avessos ao déficit público.

dos quais as consequências seriam nefastas, e noções de espaço fiscal ganharam força dentre os economistas mais influentes⁶⁷, primeiros-ministros e banqueiros centrais (Resende, 2022).

Como a crise bancária e financeira havia se transmutado num problema de cada Estado membro da União Europeia (e não mais apenas da Zona do Euro), tornou-se importante assegurar que cada país tivesse “espaço” para amortecer e acomodar o resgate de um grande banco nacional. Considerando que os países tinham apenas três maneiras de obter maior “espaço fiscal” (e supondo que isso faça sentido) - isto é, aumentar os impostos, reduzir as despesas e emitir mais dívida soberana (títulos públicos nacionais) - restava apenas aplicar a antiga ideia de austeridade (Schui, 2014).

Como a emissão de mais dívida soberana agravaria o problema, aumentando o prêmio de risco⁶⁸ e, por conseguinte, as taxas de juros, a crise bancária muito rapidamente passou a se tornar um problema de Estado. E essa transformou-se numa questão de governo, ligada à redução do gasto público, pois a receita de tributos tem um comportamento pró-cíclico, o que significa uma tendência declinante durante as recessões. Dessarte, uma crise bancária e financeira, com toda a sua complexidade histórica, pôde ser reduzida incrivelmente a uma discussão sobre “quem gasta o quanto e por quê” em cada país (Blyth, 2017, p.28-29).

Logicamente que, diante dessa ‘realidade’, restou ao governo de cada país confeccionar uma peça orçamentária capaz de viabilizar o salvamento desses bancos com base na receita fiscal - cuja tendência era de queda - cortando toda e qualquer despesa para que: i) o déficit público diminuísse; ii) a dívida pública fosse “paga” ou reescalonada; e iii) os mercados financeiros reduzissem o seu prêmio de risco sobre a dívida soberana, ou seja, as taxas de juros cobradas. No entanto, a solução que parecia mais lógica para os dados deste problema também foi a mais equivocada. No mundo real, para usar a conhecida expressão que intitula a obra mais conhecida do economista Paul Davidson⁶⁹, a redução dos gastos públicos, aliada às expectativas de insolvência e à queda nos gastos autônomos, produz, necessariamente, o aprofundamento da recessão e do desemprego.

⁶⁷ Neste sentido, o trabalho de Carmen Reinhart e Kenneth Rogoff (2010) foi muito influente ao estabelecer um limite de endividamento de 90%, tendo em vista a relação dívida pública e o produto interno de cada país. Infelizmente, anos mais tarde, descobriu-se que a base de dados foi manipulada, cuidadosamente, para chegar ao indicador-limite, depois do qual não haveria retorno à estabilidade econômica e financeira dos países.

⁶⁸ No caso dos países da Zona do Euro há uma diferença fundamental: cada país oferta títulos públicos, cujo mercado secundário, estabelece diferentes taxas de juros com base em análises, modelos, convenções etc, embora a moeda (unidade de conta e base monetária) seja única: o Euro.

⁶⁹ *Vide* Davidson (1978).

No caso de uma forte contração fiscal (e, por conseguinte, monetária), os indicadores fiscais (sempre em proporção do PIB) apresentam uma deterioração imediata tanto pelo numerador (variável fiscal em estudo) quanto pelo próprio denominador (o PIB em queda). Eventualmente, pode haver alguma compensação, mas este não é o ponto da exposição em tela, e sim, o fato de que os cortes para conter um endividamento crescente levam a uma situação macroeconômica, e também política, plenamente insustentável. Por este motivo, afirma-se que essa política é equivocada na sua origem (diagnóstico de uma crise fiscal causada por Estados que gastaram demais), *formulação* (confusão entre orçamento, política monetária e dívida) e *execução* (cortes indiscriminados em todas as áreas sem distinguir a despesa de custeio do investimento, levando em conta os multiplicadores fiscais). Afinal, a *rationale* desta política era cortar as despesas o mais rapidamente possível para evitar a moratória e receber o resgate do BCE e do Fundo Monetário Internacional.

A crise financeira de 2008, inicialmente uma Crise do *Subprime* estadunidense no ano anterior, se transformou numa crise de dívida soberana, desviando a atenção dos bancos para os governos. O debate “Austeridade vs Estímulo” ganhou destaque. Os bancos americanos concederam hipotecas livremente, levando a uma crise subprime à medida que os preços das habitações caíram, fazendo com que os balanços dos bancos encolhessem. O aperto de crédito resultante espalhou-se pelo Reino Unido e pela Europa. Conforme Skidelsky e Fraccharoli (2017) apresentam a relação e causalidade entre a Crise Imobiliária (*Subprime*) de 2007 nos EUA, a Crise Financeira Global (CFG) de 2008 e a Crise do Euro a partir de 2011 (especialmente, a ‘crise do setor público’ europeu).

It is known that the financial crisis of 2008 started as a subprime crisis. It is less known how it soon turned into a sovereign debt crisis, Moving the focus of media and policy-makers from banks’ balance sheets to governments’ public debt. The Austerity vs Stimulus debate became prominent in this later phase. Before 2008, American banks were issuing mortgages so easily that even the so-called subprime mortgage borrowers—borrowers with poor prospects of repayment—were accommodated with a loan. Once issued, banks put the loans in the financial market in the form of securities. When house prices started to fall, banks’ balance sheets, largely inflated by the securities generated on mortgages, shrank. This is how the so-called subprime crisis begun. Fearing insolvency, banks stopped lending to each other and to their customers, causing a ‘credit crunch’. This phenomenon, emerging at first in the USA, was soon transmitted to the financial markets in the UK and continental Europe... (Skidelsky; Fraccharoli, 2017, p.xv).

Enfim, a Crise na Zona do Euro foi, em primeiro lugar, uma crise bancária e, em segundo lugar, uma crise da dívida soberana de cada país. Porém, a crise nos mercados de títulos públicos europeus nunca foi questionada em suas raízes, tendo seus efeitos sido tomados como sua causa

(Blyth, 2017, p.28). Os governos salvaram os bancos e causaram um aumento na dívida pública. A narrativa mudou para uma crise de dívida soberana, impulsionando discussões sobre “políticas de austeridade” visando restaurar os saldos fiscais:

...The German sociologist Wolfgang Streeck, whose essay opens this collection, described how the public sector intervened in the market to deal with this huge private debt problem. In order to restore confidence, governments bailed out their banks. This resulted in the explosion of public debt. Nevertheless, as soon as the financial sector was successfully rescued, the narrative of the Great Recession changed drastically. The crisis turned into a sovereign debt crisis, and the focal point of the discussion in newspapers, talk shows and even in academic debates, became the public debt problem. It was at this point that the arguments for austerity begun to gain success. Austerity policies aimed to restore fiscal balances (Skidelsky; Fracarroli, 2017, p.xv-xvi).

Assim, sem adentrar na teoria macroeconômica e monetária, pode-se afirmar, com base nos motivos que causaram a crise, que nunca houve um risco de insolvência generalizada, justamente porque o problema não começou no Estado. A integração, necessária por definição, entre os credores (bancos e fundos de investimentos, em sua maioria) e os mercados de dívida pública soberana tornava impossível, na realidade, um *default* simultâneo de vários países da Zona do Euro. Se ocorresse, levaria à falência os grandes credores, aprofundando a crise no sistema financeiro internacional.

Por que a possibilidade teórica de *default* simultâneo agravaria a Crise do Euro? Segundo a abordagem dos balanços setoriais com três setores (público, privado e externo) para um determinado país - apresentada no capítulo anterior também -, a soma do resultado (saldo) dos três setores da economia deve ser, necessariamente, idêntica a zero. Logo, déficits e superávits dos diferentes setores entre si são, necessariamente, compensados entre si também, sem o que não seria logicamente possível haver equilíbrio. Pensando em termos de uma economia fechada, apenas para facilitar e abreviar o raciocínio já exposto, uma ampla política de austeridade (fiscal e monetária), capaz de gerar superávits, somente é possível com um setor privado numa posição deficitária, isto é, que reduz o seu estoque de riqueza financeira líquida (Dalto *et al.*, 2020).

Em termos mais simples, as partidas dobradas, princípio básico da Contabilidade, asseguram que para cada lançamento de crédito ou débito deve haver, igualmente, uma contrapartida da mesma magnitude. Pelo lado da Economia, todo saldo setorial positivo deve ter como equivalência um saldo negativo – portanto, não é possível que os três setores sejam superavitários simultaneamente (*vide* GRAF. 1 e GRAF 2 e sua exposição). O que ocorre, na verdade, é que os déficits públicos nominais, que resultam em aumento do estoque de dívida pública nas carteiras do setor privado e do setor externo, correspondem justamente ao valor desses títulos em posse dos credores. Os superávits nos

outros setores, por sua vez, compensam o déficit no saldo financeiro do setor público. Assim a identidade contábil permanece válida.

Conforme Stephanie Kelton (2020, cap.4) aponta, esse entendimento não é uma teoria e tampouco uma opinião acerca da macroeconomia, mas reflete tão somente o efetivo funcionamento de um sistema contábil do tipo *stock-flow consistent*⁷⁰, no qual deve haver consistência entre os fluxos de renda e os estoques de riqueza financeira numa economia. E mais: todo estoque de moeda tem origem nos fluxos de emissão primária do tesouro de cada país com soberania monetária. (Kelton, 2020). Denominar esses fluxos como déficit e o seu estoque acumulado como dívida é tão convencional quanto mistificador, pois as operações fiscais e monetárias cotidianas de qualquer país com soberania monetária envolvem a emissão de dinheiro que não rende juros (pagamentos do governo) e a negociação de títulos públicos (dinheiro que rende juros). Portanto, seguindo a divisão simplificada entre setor público e setor privado, e abstraindo o resto do mundo para fins expositivos “...o setor privado acumulará riqueza líquida na forma de moedas e notas emitidas pelo Governo e/ou títulos de dívida pública” (Dalto *et al.*, 2020, p.36). Dito de outra forma, o passivo público é o ativo privado numa economia com dois setores (Deos; Ultremare, 2022).

Dito isso, pode-se apresentar o problema fundamental em termos macroeconômicos. Para que alguém poupe é necessário que outro gaste. Seguindo a identidade macroeconômica, a poupança da economia é idêntica à renda agregada menos o consumo, conforme a equação $S \equiv Y - C$. À luz do pensamento de Keynes (1964, ch.7), a identidade contábil pode ser interpretada a partir do seu paradoxo da poupança. Neste sentido, a tentativa de todos os agentes reduzirem os seus gastos na Zona do Euro levaria, paradoxalmente, a uma menor poupança. Deve-se ter claro, assim, que a poupança macroeconômica é o resíduo da renda menos o consumo.

For although the amount of his own saving is unlikely to have any significant influence on his own income, the reactions of the amount of his consumption on the incomes of others makes it impossible for all individuals simultaneously to save any given sums. Every such attempt to save more by reducing consumption will so affect incomes that the attempt necessarily defeats itself (Keynes, 1964, p.84).

Portanto, se todos os países da Zona do Euro tentassem ter superávit público e privado, simultaneamente, isso não seria possível⁷¹. Haveria uma crise generalizada entre credores e

⁷⁰ A abordagem foi desenvolvida pelo economista britânico, radicado nos Estados Unidos, Wynne Godley [1926-2010], e busca compreender os fluxos e estoques de ativos e passivos por meio de matrizes completas, nas quais todo lançamento encontra uma contrapartida consistente no sistema como um todo.

⁷¹ A não ser, como já foi mencionado, que houvesse uma compensação pelo setor externo.

devedores, públicos e privados, além de impacto negativo nos países dependentes das importações da Zona do Euro. Existe, assim, uma “falácia da composição” na proposta de austeridade para todos. Em seguida, existe um mal entendido sobre o funcionamento da economia (todos podem ser superavitários o tempo todo) e uma proposição equivocada quanto à necessidade de maior poupança para que haja investimento e expansão ulterior da renda.

2.3.1 Alguns impactos da austeridade sobre a saúde coletiva: um breve digressão.

A exposição anterior pode ser contrária à sabedoria convencional da política econômica contemporânea, no entanto, é fundamental tê-la em mente quando se estuda a austeridade, justamente por esclarecer que “...não podemos ser todos austeros ao mesmo tempo”. O resultado dessa política é contrair a economia para todos” (Blyth, 2017, p. 31).

Para o autor, a austeridade, utilizada atualmente como meio para atingir metas fiscais, é uma ideia perigosa por três motivos: **i)** a austeridade não funciona na prática; **ii)** depende que aqueles com menor renda paguem pelos equívocos dos mais ricos – e este é o caso das políticas propostas de austeridade após a Crise de 2008, **iii)** a política baseia-se numa enorme falácia da composição, mas também, numa opção teórica equivocada, a exemplo da implícita negação do paradoxo da poupança e do princípio da demanda efetiva (Blyth, 2017, p.33).

Todavia, esta é uma ideia muito perigosa também de um ponto de vista humano, mais especificamente, de saúde pública, e isso não é meramente uma opinião – até porque a relação entre as ideias econômicas e a saúde pública não é tão clara de imediato. Mas trata-se de uma constatação teórica e empírica, fundamentada estatisticamente. De acordo com o pesquisador e cientista social David Stuckler, e o médico epidemiologista e pesquisador Sanjay Basu, na sua obra *The Body Economic: Why Austerity Kills*⁷² de 2013, os programas de austeridade no pós-Crise Financeira Global de 2008, e experiências semelhantes na década de 1990, na Ásia e na Rússia, indicam que essas políticas têm impactos negativos sobre a saúde coletiva. Eles apresentam dados e relatos impressionantes de vidas perdidas, seja pela falta de medicamentos de baixo custo, como antibióticos, ou pelos cortes às políticas de prevenção às infecções sexualmente transmissíveis. A pesquisa de Stuckler e Basu (2013) não se limitou a apontar a correlação estatística, porém, adicionalmente

⁷² NT: “O corpo econômico: por que a austeridade mata?”. Segundo os autores, a palavra *body* (em português, corpo) foi escolhida para designar o agrupamento humano conjunto da sociedade, desde o indivíduo até a economia e política.

utilizaram dados de países em crise que não aplicaram as políticas de austeridade do FMI como grupo de controle - seguindo uma pesquisa médica de saúde pública e coletiva (Stuckler; Basu, 2013). Os resultados corroboram a ampla documentação, que embasa a investigação e trabalho jornalístico de Naomi Klein (2008), sobre a doutrina de choque e a emergência de um “capitalismo de desastre”.

Ademais, existe ampla literatura especializada no tema “austeridade e seus efeitos sobre a saúde”, porém, isso foge em parte ao escopo da tese. Escapa em parte ao escopo, porque as instituições econômicas interagem com a sociedade, e podem coevoluir a partir disso com outras estruturas sociais e instituições. Assim mesmo, alguns exemplos e indicações desta relação entre a economia, a política fiscal e a saúde pública continuam sendo apresentadas nos próximos parágrafos. Por qual motivo uma exposição que foge ao escopo tem seguimento? Justamente para demonstrar a força desta instituição da política econômica: não há problema se milhares ou milhões podem adoecer, adquirir sequelas ou perder a vida, desde que as finanças públicas sejam sólidas e confiáveis, conforme um enorme conjunto de países e estudos apontam.

Os exemplos mais notáveis são encontrados, para o período de 2009 a 2012, nas experiências da Grécia, com o corte generalizado de trabalhadores e insumos de saúde, e dos Estados Unidos, especialmente da Califórnia. Neste estado com o maior PIB da federação, os cortes de gastos na saúde, por exemplo, ocasionaram negligência quanto ao surto de “*West Nile Virus*”, transmitido por mosquitos⁷³. Igualmente relevante são as conclusões acerca da “terapia de choque” aplicada na Rússia pós-soviética e nas experiências de aplicação rigorosa das políticas de austeridade, recomendadas igualmente pelo FMI, aos Tigres Asiáticos durante os anos de 1990 (Klein, 2008). Em todos os casos, a austeridade fiscal levada a cabo com rigor (isto é, cortes de 20% a 40% do orçamento da saúde, redução do salário real, demissões e reformas da previdência) esteve correlacionada com aumento substancial da incidência de doenças mentais, incapacidade física e suicídio (Stuckler; Basu, 2013).

Nesse sentido, a austeridade favorece o rápido adoecimento dos desempregados, inválidos e despejados de suas casas. As “terapias de choque” do FMI levam à substancial redução na expectativa de vida dessas pessoas, quando não ao óbito prematuro (Klein, 2008). Da mesma forma, elas implicam em elevados custos associados à segurança pública e assistência médica de emergência. O motivo são os crimes de fome (motivados pela necessidade de sobrevivência), de um lado, e a agudização de doenças que poderiam ser facilmente prevenidas ou tratadas, tais como gripe, hipertensão e diabetes, de outro (Stuckler; Basu, 2013).

⁷³ Os insetos se acumularam nas casas e piscinas abandonadas porque o país experimentou as maiores taxas de despejo da sua história, de 2007 a 2010.

Pelos fatos e evidências, percebe-se que a austeridade é uma ideia tão poderosa quanto persistente, consideravelmente imune às avaliações e críticas, além de uma opção que, à primeira vista, parece satisfatória para preservar o valor nominal dos recebíveis de qualquer indivíduo ou organização credora, assegurando que a rentabilidade não será prejudicada pela inflação mais alta. Mas as considerações feitas até o momento dão conta de explicar apenas uma pequena parte da austeridade enquanto instituição da política econômica. Por ora, a seção apresentou apenas alguns fatos e consequências da austeridade desde a Crise Financeira Global de 2008. O objetivo é apresentar o tema progressivamente, partindo das ideias e políticas de austeridade mais próximas das experiências históricas, para o seu processo de institucionalização na teoria e política econômica, desde os anos de 1970.

2.4 A AUSTERIDADE INSTITUCIONALIZADA NA POLÍTICA ECONÔMICA

A retomada das políticas de austeridade logo após a Crise Financeira Global de 2008, para evitar uma recessão e colapso no início de 2010 e, particularmente, a partir de 2011 na União Europeia, não foi fenômeno inesperado e nem distante do *mainstream* da política econômica. Pelo contrário, pois o retorno da austeridade na sua forma atual contém um conjunto de antecedentes teóricos e ideológicos que remontam ao imediato pós-Segunda Guerra Mundial. Em particular, a fundação da *Mont Pèlerin Society* (MPS) e a formação da escola de pensamento de Chicago, nos Estados Unidos, foram decisivas para os rumos da política econômica desde a década de 1970⁷⁴ (Mirowski; Plehwe, 2009).

As novas instituições do pós-guerra, na concretude da Organização das Nações Unidas (ONU), fundada em 1945, com a missão de ser mais ativa e abrangente do que a antiga Liga das Nações; e na esteira da Declaração Universal dos Direitos Humanos, concluída em 1948, permitiriam alguma estabilidade política e significativa prosperidade econômica nos próximos anos. De fato, assim aconteceu, apesar da Guerra da Coreia (de 1950 a 1953) indicar que a segunda metade do século também seria muito beligerante. Em suma, no mesmo sentido de Galbraith (1972, 1977), o período de vinte anos de 1946 a 1966 é marcado por elevadas taxas de crescimento da economia mundial, pouco desemprego e, igualmente, taxas de inflação baixas. As crises, pânico e recessões

⁷⁴ Cf. o capítulo três para uma investigação pormenorizada a respeito do ponto de origem (no espaço e no tempo) da confluência entre a teoria econômica e a doutrina neoliberal, bem como sua repercussão para as teorias e políticas econômicas, com relevo para a austeridade.

praticamente inexistiram, exceto pela taxa de desemprego pouco acima de 6%, em 1958 e 1961 nos Estados Unidos (Hobsbawm, 1995).

A história das ideias e teorias que conformam a instituição da austeridade começa neste ponto. A austeridade encontrou pouco espaço na Alemanha do pós-guerra com o seu forte ordoliberalismo, praticamente a forma alemã possível do liberalismo no seu novo e distinto conceito de neoliberalismo (Foucault, 2022). Da mesma forma, a austeridade encontrou um espaço ainda menor nos Estados Unidos após 1945 - notadamente por meio dos economistas ligados à Universidade de Chicago e à fundação da *Mont Pèlerin Society* (MPS). Assim sendo, interessa compreender como essas escolas e *think tanks* conseguiram levar a austeridade para uma posição de destaque e prestígio global na última década, antes da pandemia de COVID-19, em 2020. De fato, os economistas que formariam a escola de pensamento de Chicago e a MPS tornaram-se fundamentais neste processo, sobretudo na formação de formuladores de políticas econômicas, consultores políticos e pesquisadores influentes (Klein, 2008). Para Mark Blyth, a questão requer um entendimento dos ativadores da austeridade, ou dos elementos históricos que possibilitaram o seu restabelecimento enquanto ideia plausível e legítima:

...mudanças ideológicas e institucionais mais amplas que trouxeram pouco a pouco a austeridade de volta ao estatuto de bom senso econômico, depois de ter sido relegada de modo tão decisivo para o estatuto de religião antiga (Blyth, 2017, p. 218).

A austeridade foi relegada à história das ideias econômicas devido ao insucesso em estabilizar as economias europeias dos anos de 1920 e à tentativa frustrada de estimular as mesmas, por meio da poupança e desemprego, na década de 1930. Apesar da enorme importância do Novo Consenso Macroeconômico (NCM), cabe assinalar que o mesmo não surgiu desacompanhado de um longo percurso na história da teoria e política econômicas do século XX (Arestis; Sawyer, 2005; Lopreato, 2006; Resende, 2020, 2022). O NCM tem origem numa transformação intelectual e política que modificou por completo a síntese neoclássica e o keynesianismo, tanto no campo das ideias, como na política econômica, a partir da década de 1970 (Saraiva *et al.*, 2019). Além disso, a austeridade utiliza elementos e faz parte da teoria econômica dominante em geral, e não apenas do Novo Consenso Macroeconômico, em particular.

Sem esse entendimento é praticamente impossível compreender o salto de uma situação de fragilidade e isolamento em que as ideias em prol da austeridade se encontravam na década de 1960, para as posições de prestígio e relevo nos últimos dez anos. Em outras palavras, para compreender

como a austeridade foi reativada, i.e., despertou do seu longo repouso na história das ideias econômicas, e saiu do seu isolamento político no mundo ocidental, é preciso entender o papel da escola de Chicago, da *Mont Pèlerin Society* (MPS) e da *Public Choice*, cujo êxito maior, a partir de uma metodologia diferenciada⁷⁵, foi o retrato caricatural do governo “...como bomba inflacionária e não como amortecedor do choque econômico” (Blyth, 2017, p.218).

Ao representarem o Estado “democrático” como algo inexoravelmente inclinado a causar a inflação, administrado por indivíduos sem história, cultura, desejos e nem orientações políticas, mas simplesmente enquanto agentes racionais que maximizam o seu próprio benefício, eles conseguiram apresentar a inflação como resultado do comportamento inconsistente de políticos preocupados apenas com o ciclo eleitoral. Contudo, este é apenas um aspecto da *Public Choice*. Como será apresentado mais adiante, os autores acreditavam que o Estado havia sido dominado por *policy-makers* keynesianos avessos ao sistema de preços e ao livre mercado – em suma, formuladores de políticas e políticos estatistas. Logo, a estagflação da década de 1970, que agora era explicada pela teoria monetária como excesso de moeda devido ao gasto público desmedido, encontrava, também, sustentação na teoria política para o comportamento dos agentes públicos perdulários (Friedman, 1961, 1968, 2014, 2015; Buchanan; Wagner, 1967, 1977).

Apesar da brevíssima exposição anterior, o entendimento da inflação e do comportamento do governo não se encontra em todas as obras dos autores que representam o monetarismo original e da *Public Choice*, no entanto, aparece nos artigos e livros mais influentes e dotados de prestígio (Colander *et al.*, 2004). Deste modo, o papel do governo no funcionamento dos mercados e da própria sociedade adquire centralidade nas pesquisas de Friedman (1961, 1968, 1989) na escola de Chicago, e de Buchanan na *Public Choice*, ou escola da Virgínia (Blyth, 2017).

Tanto é assim que as suas contribuições escapam muito à teoria econômica, ingressando nos assuntos da vida pública, em geral, e na alta administração de governos pelo mundo todo, em particular, apresentando-se como a doutrina do livre mercado. Neste sentido, as duas escolas formaram alguns dos mais renomados economistas do século XX e início do XXI. Em especial, destaca-se a escola de Chicago, cujos alunos estiveram entre os principais *policy makers* em diversos países nos últimos cinquenta anos. Os economistas de Chicago (*Chicago boys*) ocuparam - e, em alguns casos, ainda ocupam - as principais posições em bancos centrais, ministérios da economia e, sobretudo, organismos multilaterais como o FMI e o Banco Mundial (Klein, 2008).

⁷⁵ A esse respeito, ver Milton Friedman (1953), que trata da metodologia científica na Economia.

De fato, a partir dos anos de 1950 e 1960 - com as doutrinas que restabeleceram a teoria quantitativa da moeda, de um lado, e do pensamento que descreveu o funcionamento do Estado e governo de maneira semelhante ao comportamento do indivíduo neoclássico que maximiza o seu interesse próprio - de outro, é possível compreender o retorno da austeridade à política econômica tanto de um ponto de vista cronológico como teórico, especialmente. Afinal, o Novo Consenso Macroeconômico (NCM) levou a política fiscal e monetária para o entendimento de que “não existe alternativa” (do acrônimo em inglês, TINA)⁷⁶ na política econômica (Arestis; Sawyer, 2005; Arestis, 2009; Saraiva et al., 2019), bem como à equivocada análise de que os anos 2000 eram de Grande Moderação (Bernanke, 2004).

Contudo, e para além do NCM, houve uma progressiva conquista da hegemonia por parte das ideias associadas à austeridade e da necessidade de seus efeitos mais imediatos, como o “afastamento do pleno emprego”, enquanto política econômica. Por este motivo é fundamental organizar a análise em camadas, ou melhor, em etapas desse estudo, seguindo uma ordem cronológica e teórica. Nesse sentido, a conquista da hegemonia apresentada refere-se às políticas econômicas e à administração pública. Sem embargo, o neoliberalismo foi o grande movimento intelectual, econômico e político, que estava em curso antes da formação do Consenso, o que em grande medida permitiu o regresso à economia pré-keynesiana, caracterizada pela análise de firmas e mercados.

Assim sendo, antes de adentrar no papel do neoliberalismo enquanto pensamento base para a escola de Chicago e a *Public Choice*, cabe apontar a relação entre os liberais clássicos⁷⁷, os membros da escola austríaca - Böhm-Bawerk, Carl Menger, Ludwig von Mises, Friedrich Hayek -, os ordoliberais alemães e, principalmente, os neoliberais do pós-Guerra, situados na Universidade de Chicago, com a política de austeridade fiscal. (Mirowski; Plehwe, 2009; Springer *et al.*, 2016a, 2016b; Von Mises, 2017). Segundo Mark Blyth:

Em resumo, os liberais clássicos produziram a austeridade por padrão, os teóricos austríacos e os ordoliberais produziram a austeridade por projeto e os neoliberais de última hora [que antagonizam o Keynesianismo a partir de Chicago e da MPS] produziram a austeridade por exclusão: por definição, qualquer outra política falharia. No seu conjunto, foi possível a austeridade tornar-se, mais uma vez, a última ideia a restar (Blyth, 2017, p.218).

⁷⁶ Em tradução livre, o acrônimo significa “Não existe alternativa” às políticas ortodoxas prescritas pelos organismos multilaterais, como o Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, bem como, os economistas de maior prestígio acadêmico e político no mundo desde os anos de 1970 (Klein, 2008).

⁷⁷ Economistas ligados à Economia Política Clássica inglesa do século XIX.

A partir dessas conclusões, pode-se partir para o estudo do neoliberalismo pela ótica da política econômica, isto é, como um conjunto de políticas públicas facilmente aplicáveis e com enorme potencial de difusão pelo mundo. Um caminho para essa difusão são os processos eleitorais e mecanismos de participação popular de cada país – o que muitos denominam, com imprecisão, de democracia – que acabam por estimular o ciclo político-eleitoral, altamente inflacionário e, por isso, propenso a causar a desordem social – no entendimento de James Buchanan e Richard Wagner. Para os proponentes das abordagens Friedmanianas e das terapias de choque do FMI, desde a experiência do Chile, em 1973, já estava claro que os processos de participação popular na administração pública apenas eliminam a credibilidade da política econômica (Klein, 2008). Isto é, a “participação popular” e os políticos aumentam o endividamento público, nesse entendimento, e levam a sociedade para um dilema entre a democracia e o déficit público, isto é, entre a participação coletiva e o bem-estar material (Buchanan; Wagner, 1967, 1977; Buchanan, 1975b, 1975c).

A seção atual apresentou uma breve e introdutória reconstrução histórica para explorar como e por que, a ideia de austeridade foi, nos campos teóricos e políticos, restabelecida a partir da escola de Chicago e da *Public Choice*. Apontar para esse aspecto, contudo, não significa afirmar que as políticas de austeridade não tenham sido implementadas nas economias mais desenvolvidas desde as últimas décadas do século XX, como Alemanha e Japão e, antes ainda, na década de 1920 e durante a Grande Depressão dos anos de 1930 (Schui, 2014). Por ora, interessa ter uma compreensão mais ampla do quadro analítico geral, mesmo que em prejuízo de uma análise pormenorizada e mais técnica, capaz de contemplar cada conceito, autor e política econômica, no seu devido tempo e lugar. Sem embargo, o estudo dos “ativadores da austeridade fiscal”, nos termos de Mark Blyth, mas não limitado a esse autor, já permite introduzir simultaneamente tanto a análise dessa política econômica como o próprio conjunto de ideias e políticas que subsidiam essa instituição de um modo geral.

2.4.1 O monetarismo na origem do restabelecimento da austeridade

O monetarismo surgiu em meados da década de 1950, por meio de ideias desenvolvidas e restabelecidas especialmente por Milton Friedman, nos EUA, e por Patrick Minford [1943-]⁷⁸, no Reino Unido. O núcleo da escola de Chicago, como ficaria conhecido o monetarismo original mais

⁷⁸ Anthony Patrick L. Minford é um economista britânico, especializado em macroeconomia, que leciona desde 1997, na *Cardiff University*. Embora seja conhecido pelo pioneirismo no desenvolvimento da teoria monetarista. Enquanto membro da MPS, ele sempre apoiou as ideias e teorias de Milton Friedman e dos demais colegas, como Friedrich Hayek.

tarde, reside no *restatement* da teoria quantitativa da moeda (TQM). O quantitativismo foi restabelecido por meio da equação de Fisher revisada, bem como, a partir dos desdobramentos teóricos desta revisão para a teoria econômica (Friedman, 1956, 1961, 1968; Modenesi, 2005). Esse resgate da teoria monetária pré-keynesiana trouxe consigo um entendimento da macroeconomia, igualmente, anterior à GT de Keynes, tornando o produto ou renda (Y) medido em termos nominais (PY), ou monetário, resultados da quantidade de moeda na economia (M) e da sua velocidade de circulação, tida como constante (V). Ou seja: nesta economia não há princípio da demanda efetiva e o impulso dinâmico parte da oferta, mais especificamente da poupança, que determina os níveis de investimento.

Por consequência, uma economia que tem elevado gasto governamental estaria consumindo o capital que poderia ser poupado a fim de que o processo de acumulação pudesse gerar crescimento e emprego. Bem, isso tudo é muito parecido com a economia clássica porque, de fato, o *restatement* do quantitativismo, apesar de apresentar-se como resultado extraído de um amplo estudo empírico, abre tanto a possibilidade de um retorno ao liberalismo como, especialmente, da construção de um neoliberalismo.

Na verdade, um dos destaques do monetarismo vem da introdução do conceito de taxa natural de desemprego, isto é, aquela compatível com a estabilidade de preços e resultante das escolhas individuais entre trabalho e ócio, tal como no mercado de trabalho da teoria neoclássica. A rigor, a taxa natural é aquela taxa de desemprego na qual o nível de preços não se eleva e, ao mesmo tempo, o nível de emprego encontra estabilidade (Friedman, 1961, 1968). A diferença fundamental é que todos esses elementos combinados começavam a conformar uma “nova macroeconomia”, em muitos sentidos avessa e oposta à síntese neoclássica. Nessa nova teoria, o desemprego era voluntário e não havia, por pressuposto, a possibilidade e a preocupação com a insuficiência de demanda agregada.

As contribuições dessa teoria e escola para a austeridade foram, portanto, muito significativas: as virtudes da abstinência e da frugalidade (no âmbito micro e macroeconômico) voltaram a ser funcionais, mesmo sem o prestígio e a moralidade que essas ideias carregavam na Antiguidade e na Idade Média (Schui, 2014), num primeiro momento. Todavia, essas contribuições voltam como parte de um sistema teórico fracamente inspirado na doutrina do *laissez-faire* e dependente, de um lado, de uma oferta agregada robusta (custos baixos, elevada produtividade, ganhos de escala, de escopo etc) e, de outro, de mercados desregulamentados, competitivos e eficientes, onde os preços carregam todas as informações relevantes.

Nesse arcabouço, onde há uma taxa de desemprego de equilíbrio definida como natural, o desemprego no curto prazo só pode ser reduzido por conta de um gasto governamental acima do esperado no curto prazo, o que faz com que trabalhadores que estavam ociosos (nas condições anteriores, preferiam o lazer ao trabalho) sejam atraídos por um salário monetário aparentemente maior. Contudo, como foram os salários nominais que aumentaram, e não o seu poder de compra ou salário real - porque o nível de preços também aumentou – na verdade, nada mudou do período 1 (antes do aumento nominal) para o período 2 (após o aumento), exceto pelo fato de que, no segundo período, o nível de preços é maior do que era no primeiro: houve “inflação”. Nesse caso, os trabalhadores estão vivenciando um episódio de ilusão monetária seguida por uma (possível) espiral inflacionária, como bem descreve o próprio autor.

Assim que os efeitos imediatos da expansão monetária terminam, dado que os preços de venda dos bens em geral costumam responder ao aumento não antecipado da demanda nominal mais rapidamente do que o aumento no preço dos fatores de produção, então o salário real diminui – os trabalhadores compram menos porque os preços dos bens que consomem, usualmente, sobem mais rapidamente do que o salário nominal. Mas, uma vez tendo percebido que a autoridade monetária, bem como o governo em geral, altera a quantidade de moeda para aumentar os salários nominais, iludindo os trabalhadores com um falso aumento real, então começa o seguinte processo, conforme apresentado abaixo. De fato,

... the simultaneous fall ex post in real wages to employers and rise ex ante in real wages to employees is what enabled employment to increase. But the decline ex post in real wages will soon come to affect anticipations. Employees will start to reckon on rising prices of the things they buy and to demand higher nominal wages for the future. “Market” unemployment is below the “natural” level. There is an excess demand for labor so real wages will tend to rise toward their initial level [...]. Even though the higher rate of monetary growth continues, the rise in real wages will reverse the decline in unemployment, and then lead to a rise, which will tend to return unemployment to its former level. In order to keep unemployment to its former level of 3 per cent, the monetary authority would have to raise monetary growth still more (Friedman, 1968, p.10).

Dessarte, o monetarismo começou a pressionar um ponto central do keynesianismo e da síntese neoclássica justamente às vésperas da estagflação da década de 1970, isto é, um período de baixo crescimento econômico com elevadas taxas de inflação. Os conceitos de taxa natural de desemprego de Friedman, ilusão monetária e a doutrina monetarista, em geral, favoreceram a reconstrução da Curva de Phillips. Isso contribuiu para sepultar ideias keynesianas de que não há incompatibilidade, necessariamente entre o emprego e o nível de preços. Esse é um falso *trade-off*,

com poucas e raras evidências empíricas, pois correlação econométrica e impacto entre variáveis, obviamente não significa causalidade.

Mais tarde, anos depois, foi adaptada para uma relação inversa entre a taxa de desemprego e a taxa de inflação. Isso posto, os *policy makers* poderiam escolher uma combinação de menos inflação com mais desemprego, ou mais inflação com menores taxas de desemprego. No entanto, eles não poderiam minimizar a inflação e maximizar o emprego ao mesmo tempo, por mais que tentassem. Tratava-se de questionar e, até mesmo, redefinir a Curva de Phillips, a partir da hipótese das expectativas adaptativas⁷⁹ (Modenesi, 2005, p.55-69), que orientou os economistas por décadas.

Do entendimento acerca da moeda como facilitadora de trocas, exógena e de curso forçado, mas, sobretudo, a partir da hipótese das expectativas adaptativas (HEA) e determinada por uma autoridade monetária, decorre a proposição de que a política monetária pode (e deve) controlar somente a quantidade dos agregados monetários (Friedman, 1961, 1968). Em outras palavras, qualquer ação do governo para alterar a taxa natural de desemprego seria percebida pelos agentes, mais cedo ou mais tarde, como uma ilusão monetária (aumento nominal dos salários, seguido por aumento da inflação, resultando no declínio do salário real). Por conseguinte, o resultado é inexoravelmente mais aumento do nível de preços (inflação).

Portanto, o monetarismo construiu, de forma muito hábil, um caminho teórico que permitiu um regresso às ideias Clássicas no que diz respeito ao ajustamento dos mercados de trabalho em torno de um salário real de equilíbrio. A quantidade de emprego, nesse sentido, é resultado da correlação de forças entre os sindicatos e corporações, de um lado, e dos fatores que atuam sobre a oferta agregada, de outro. A rigor, “...em muitos aspectos, o monetarismo era simplesmente uma reafirmação da teoria quantitativa da moeda que regressa a David Hume” (Blyth, 2017, p.220).

Antes de prosseguir com a exposição, o Quadro 2, a seguir, apresenta e introduz alguns conceitos fundamentais para o melhor entendimento da pesquisa, sempre acompanhados de citações que remetem às referências completas sobre o tema.

⁷⁹ De maneira simplificada, a hipótese das expectativas adaptativas (HEA) assume que os agentes formam as suas expectativas sobre o futuro dos preços com base nos acontecimentos passados. O comportamento dos preços e salários no futuro tende a reproduzir o seu passado, tal como ‘dirigir olhando pelo retrovisor’ para ‘encontrar o caminho à frente’.

Quadro 2 – Introdução aos conceitos utilizados na seção 2.4

1	Hipótese das Expectativas Racionais	As "expectativas racionais" sustentam que os indivíduos tomam decisões econômicas com base em todas as informações disponíveis e, no limite, utilizam o modelo que descreve corretamente o funcionamento da economia. Logo, os agentes econômicos usam tais informações para formar expectativas perfeitas sobre o futuro da economia. Não havendo a possibilidade de erro, a ilusão monetária torna-se teórica e praticamente impossível. Cf. Cardim de Carvalho <i>et al.</i> (2007) e Modenesi (2005).
2	Hipótese dos mercados eficientes	A hipótese dos mercados eficientes sugere a eficiência plena dos mercados financeiros no processamento de todas as informações disponíveis e na sua incorporação aos preços dos ativos (precificação). Isto é, acredita-se que os preços dos ativos refletem todas as informações disponíveis e públicas, sem espaço para a incerteza. Cf. Cardim de Carvalho <i>et al.</i> (2007).
3	Teoria fiscal do nível de preços	A teoria sugere que o nível de preços em uma economia é determinado pela política fiscal do governo. Basicamente, a teoria sustenta que se o governo gasta mais dinheiro do que arrecada em impostos, cria um déficit que deve ser financiado por meio de i. empréstimos ou ii. emissão de dinheiro. Tanto i. quanto ii. levam à inflação e, portanto, às mudanças nos níveis gerais de preços (inflação). Cf. Cochrane (2022), Leeper (1991), Sims (1994) e Woodford (1994).

Fonte: Elaboração própria com base nos autores citados.

Assim sendo, as ideias da escola de Chicago tornaram o Keynesianismo ainda mais fraco, justamente no seu momento de crise, devido à conjuntura dos anos de 1970: i. fim do padrão ouro-dólar, ii. as crises do petróleo e, iii. a estagflação que assombrava os políticos e banqueiros centrais. Ademais, a doutrina monetarista ajudou a viabilizar, uma vez mais na história, os argumentos em prol da austeridade. Especialmente aqueles argumentos que viriam a ser utilizados nas próximas décadas, até 2020 no mínimo, para ser mais exato. Neste sentido,

Ao dar-nos um novo conjunto de razões pelas quais a intervenção do Estado para compensar depressões econômicas só pode acabar por produzir inflação, o monetarismo ajudou a naturalizar as ideias austríacas e ordoliberais, tirando-as da marginalidade e dando-lhes aceitação pela corrente predominante (Blyth, 2017, p.221).

No entendimento do autor, quando essas ideias monetaristas originais, ou de primeira geração, combinaram-se com as expectativas racionais e a hipótese dos mercados eficientes, além da teoria fiscal do nível de preços, o caminho para a ‘teoria’ e política econômica da austeridade fiscal estava aberto. Chegou-se ao entendimento de que o Estado é sempre ‘patológico’ e ‘os mercados eficientes’ em todo e qualquer ocasião. Portanto, essas ideias e teorias puderam refluir⁸⁰ para a teoria dominante por meio de um conjunto de “...argumentos que procuraram vencer não só políticas estatais equivocadas, mas também o próprio papel [geral] do Estado na economia” (Blyth, 2017, p.221).

Por fim, cabe aqui uma observação. Quando se pensa na história do desenvolvimento econômico, a dicotomia entre os mercados e o sistema estatal não encontra evidências e,

⁸⁰ Como a austeridade já foi parte da teoria e política dominante, no século XX, trata-se de um retorno à origem, embora a teoria econômica dominante não seja estática no tempo. Isto é, as ideias e teorias associadas à austeridade também estavam se direcionando para o novo núcleo da atual teoria econômica dominante (*mainstream economics*).

provavelmente, seria impossível sequer imaginar o complexo sistema econômico atual sem compreender a natureza e a função do Estado. De fato, os países altamente industrializados, especialmente Alemanha, China, Estados Unidos, França e Japão, precisaram de eficientes instituições de Estado a fim de “correr atrás” (*catching up*) para alcançar o padrão de desenvolvimento dos países que saíram à frente no processo de industrialização (Furtado, 2007b; Hobsbawm, 1995).

2.4.2 A teoria da escolha pública no restabelecimento da austeridade

A *Public Choice*, como é conhecida a teoria da escolha pública, surgiu praticamente na mesma época do monetarismo como uma crítica a qualquer papel desempenhado pelo Estado na economia. Os autores mais relevantes desta escola são Anthony Downs [1930-2021], Duncan Black [1908-1991], George Stigler [1911-1991], Gordon Tullock [1922-2014], James M. Buchanan [1919-2013], Kenneth J. Arrow [1921-2017], Mancur Olson [1932-1998] e Richard E. Wagner [1941-].

Até os economistas austríacos reconhecem que a *Public Choice* conseguiu, em parte, adentrar numa discussão nada popular (onde eles praticamente fracassaram), isto é: apresentar as limitações da ação estatal e do gasto público, justamente quando o keynesianismo ainda era a teoria dominante (*mainstream*) da política econômica.

A falha do governo em fazer exatamente aquilo que a teoria *mainstream* diz que pode realizar não é um assunto popular. Fora da Escola da Escolha Pública (*Public Choice*), normalmente se admite que o governo seja capaz de fazer tudo o que quer, e fazê-lo bem feito. Deixa-se de lado a natureza do Estado como instituição com os próprios e perniciosos esquemas para a sociedade (Rockwell Jr., 2017, p.51).

Os economistas⁸¹ Richard Wagner e o laureado com o prêmio do Banco da Suécia (em memória de Alfred Nobel) em 1986, James Buchanan, conseguiram utilizar as ferramentas de análise microeconômica neoclássica como um poderoso instrumental contra a macroeconomia keynesiana, de um lado. De outro, utilizaram tais instrumentos para uma análise convencional do Estado como estrutura indefinida e de utilidade duvidosa por parte da Ciência Política. Pode-se afirmar que o governo, mais do que o próprio Estado, torna-se o operador desse ‘conceito indefinido’ de Estado, que é o sistema estatal enquanto burocracia permanente e reguladora das atividades econômicas.

Embora fossem adeptos do monetarismo de Chicago na Economia, esses autores utilizaram sabiamente o instrumental neoclássico para conquistar os seus pares nas universidades de maior

⁸¹ Igualmente importantes para a origem da *Public Choice* foram os economistas George Stigler e William Niskanen entre muitos outros mencionados neste capítulo.

prestígio, além de apresentar os resultados de suas pesquisas (que muitas vezes eram pressupostos) como fruto de uma ciência positiva (Friedman, 1953, 2014). O estudo das ações de governo, seus motivos, racionalidade e o papel das agências públicas passou a ser eminentemente uma questão de comportamento individual, completamente a-histórica. A finalidade sempre foi refutar as bases do Estado de Bem Estar prevalecente nos decênios de 1940 a 1970, principalmente no Reino Unido, Europa continental, Estados Unidos e Canadá.

Esses teóricos presumiam que os agentes públicos, e não mais uma burocracia ou qualquer tipo de coletividade, comportavam-se de maneira similar aos demais agentes da economia, i.e., buscavam maximizar os seus rendimentos sujeitos a determinadas restrições materiais (ou objetivas).

A teoria da escolha pública presume que os políticos, tecnocratas, gestores e banqueiros centrais, todos reduzidos à categoria de agentes, não conduziam a política econômica de acordo com o movimento do ciclo econômico de negócios. E nem mesmo a conduziam tendo em vista alguma perspectiva de melhoria do bem estar coletivo como, por exemplo, a busca por maiores níveis de emprego ou menores taxas de inflação. Pelo contrário, a *Public Choice* (teoria da escolha pública) se estabelece na premissa de que existe um “...ciclo econômico político, em que a despesa do Estado coincidia com o calendário eleitoral para produzir crescimentos e recessões que eram o preço de dirigentes eleitos à procura de maximizar os votos” (Blyth, 2017, p.221).

Neste ponto, a argumentação proveniente dos resultados obtidos pelos economistas da *Public Choice*, estranhamente ligados às premissas da pesquisa - o que seria o suficiente para qualificá-la como ideologia em outras áreas do conhecimento humano - puderam ser conjugados com o pensamento da escola de Chicago “para produzir uma nova interpretação da política econômica adequada: uma política neoliberal⁸² (Springer; Birch; Macleavy, 2016a).

Para compreender o funcionamento dessa teoria é necessário resgatar brevemente o conceito de taxa natural de desemprego de Friedman. Dado que o governo é incapaz, na teoria, de escolher um ponto ótimo qualquer da Curva de Phillips, minimizando a inflação e maximizando o emprego - porque isso teria tão somente efeitos de curto prazo, devidos à ilusão monetária dos agentes -, então a inflação se tornaria insustentável politicamente para o governo.

⁸² Existe uma dificuldade conceitual quanto ao uso do termo neoliberalismo cujo propósito, no momento, é indicar a emergência de uma nova matriz teórica para a política econômica, certamente inspirada no pensamento liberal clássico e também no austríaco, mas, na prática, muito distante de ambos e original.

Como defendem os teóricos da escolha pública James Buchanan e Richard Wagner, “a inflação [induzida pelo governo] destrói as expectativas e cria incertezas; aumenta a sensação de injustiça e provoca alienação. Convida a reações comportamentais, o que reflete um encurtamento generalizado dos horizontes temporais. (Blyth, 2017, p.222-223).

Em outras palavras, os trabalhadores não aceitam um nível de preços mais altos para os mesmos salários nominais: eles sentem-se meramente iludidos com uma espiral de preços-salários (inflação) alimentada pelo próprio governo, através da sua autoridade monetária. Isso posto, a solução para buscar uma convergência à taxa natural de desemprego é interromper o processo de estímulo monetário.

A partir de então, o que realmente faz sentido na busca pela taxa “natural” de desemprego são as proposições (aliás, adotadas pela *Public Choice*) que indicam que o governo fica obrigado a inflacionar a economia novamente. O motivo é político-eleitoral: o governo precisa se reeleger por meio de um aumento no gasto público o qual resulta, nesse entendimento, em novo aumento do nível geral de preços e reativação da espiral de preços e salários, isto é, da inflação. Portanto, “...o resultado é um ciclo de crescimento e de recessão que produz uma inflação cada vez mais alta”, o que leva à conclusão de que “...são as eleições que determinam o conteúdo da política econômica, e não o contrário” (Blyth, 2017, p.222). Isto é, da mesma forma que os agentes de mercado maximizam os seus rendimentos na teoria econômica convencional, na *Public Choice* os agentes maximizam os seus votos e o resultado é inevitavelmente mais inflação na economia.

Parece que o processo eleitoral – ou o processo de escolha democrática dos representantes como alguns o chamam – havia se tornado um problema para a economia. O Estado não era apenas inadequado à suposta economia de livres e pequenas empresas, em mercados competitivos e perfeitos, como também mal administrado e ocupado por agentes com condutas inconsistentes ao longo do tempo. Os agentes públicos são vistos, nesse entendimento, como um conjunto de indivíduos dispostos a perturbar o ciclo econômico em troca de votos (apenas votos), pois a teoria sequer contempla a instituição do prestígio e das demais motivações humanas.

Existe, portanto, uma negação de qualquer conceito de sistema estatal e burocracia pública, simplesmente porque ele exigiria uma aceitação da existência de uma coletividade e, principalmente, alguma noção do que é o Estado. A rigor, para isso seria necessária uma teoria do Estado ao invés dos argumentos *ad hoc* de Buchanan e Wagner (1977) e das críticas (quase *ad hominem*) dirigidas à John Maynard Keynes. Felizmente, os dois autores escreveram outros trabalhos menos influentes e com menores pretensões científicas. Isto é, artigos e livros deliberadamente ideológicos e políticos,

sutilmente encobertos por algumas técnicas da teoria neoclássica e da escola de Chicago -, compatíveis com a sua perspicácia na crítica ao legado de Keynes e do Estado de Bem- Estar.

Em contraponto, John Kenneth Galbraith (1969), ao tratar das motivações humanas numa sociedade pecuniária, usa a grande corporação industrial de sociedade anônima do pós-guerra como exemplo. O autor faz uma crítica à teoria econômica da firma, a qual supunha a maximização dos lucros como a única diretriz e motivação dos administradores, tal como James Buchanan e Wagner (1967, 1977) entendiam a relação entre a) cidadãos, b) burocratas, c) eleitores, e d) políticos eleitos.

Para Galbraith, o entendimento de que a grande corporação não era simplesmente administrada pela maximização dos lucros enquanto propósito maior dos executivos forçava a teoria econômica ao limite. Por um imperativo da realidade, as maiores companhias dos Estados Unidos à época, tais como a “...General Motors, General Electric e Standard Oil of New Jersey [...]” não eram administradas por esses agentes maximizadores de renda sem comportamento estratégico e emoções (Galbraith, 1969, p.134-135). A crítica de Galbraith à maximização do interesse próprio como descrição do comportamento humano, naquele caso orientado às grandes corporações da época e à teoria econômica convencional, e aqui como descrição dos agentes públicos, conforme previsto pela *Public Choice* no caso do governo, torna-se muito pertinente. O autor sustenta que:

Além da compensação pecuniária, duas outras forças – de quatro possíveis – unem poderosamente o indivíduo à organização. Estes outros motivos são incompatíveis com a dedicação da firma à maximização dos lucros e isto não é um infortúnio lógico. [...] Os outros motivos corrigem esta incompatibilidade e, mais ainda, são essenciais para uma explicação satisfatória da conduta da tecnoestrutura. Como sempre acontece, a realidade acha-se em harmonia consigo mesmo (Galbraith, 1967, p.135).

As críticas à transposição teórica do comportamento individual da teoria microeconômica para uma teoria da ação estatal e do papel do governo, bem como ao próprio individualismo metodológico, são vastas e mereceriam uma seção à parte. Por ora, importa notar que esse entendimento descrito pela escola de Chicago e pela escola da Virgínia⁸³ levaria, inevitavelmente, a maiores taxas de inflação e instabilidade política, o que tornaria o Estado uma instituição que afasta a economia do seu “estado natural” - aquele estado que tende ao pleno emprego segundo os cânones da Economia Clássica. Já a instabilidade política, nesse pensamento, é proveniente da correlação de

⁸³ Para usar a definição de Mark Blyth (2017) sobre um grupo muito específico de autores da *Public Choice*, ou seja, James Buchanan e seus coautores mais próximos, tais como Richard Wagner. Todavia, a pesquisa utiliza a denominação “teoria da escolha pública” de maneira intercambiável com “*Public Choice*”. Embora haja preferência pela última para ressaltar as pesquisas mais próximas à Buchanan e Wagner.

forças entre indivíduos, sindicatos e corporações, durante uma espiral inflacionária de preços e salários. No entanto, como não é desejável (ou talvez possível) livrar-se totalmente do Estado - uma “bomba inflacionária” (Blyth, 2017), patologicamente condenada a perturbar o ciclo econômico, causando descontentamento e conflito distributivo -, então pode-se pensar em instituições menos participativas, mais inflexíveis aos anseios populares e, principalmente, protegidas dos representantes da sociedade.

Na impossibilidade de entregar o governo para um conselho de administração, junta civil ou militar, capaz de implantar uma “terapia do choque” sem oposição, restava pensar numa maneira de afastar a administração da moeda do suposto ciclo econômico-político (o ciclo da *Public Choice* com base nos estudos da escola de Chicago). Um caminho para isso foi a proposição da autoridade monetária independente (da sociedade e dos políticos). Uma autoridade totalmente afastada desse processo democrático tão inflacionário (Blyth, 2017; Klein, 2008).

Portanto, a tese da independência do banco central (IBC), diferentemente do que aponta a literatura macroeconômica convencional, não surgiu como mero resultado dedutivo da “revolução das expectativas racionais” em meados dos anos de 1980, com o advento da teoria novo-clássica (Modenesi, 2005). O viés inflacionário e a inconsistência temporal - geralmente tidos como justificativa para o governo criar uma tecnologia de comprometimento com o mercado - a exemplo do regime de metas de inflação, tem suas origens ligadas a três questões fundamentais trazidas em conjunto pelo monetarismo e a escolha pública: (1) a política econômica é incapaz de alterar o nível de emprego dos fatores de forma persistente e sempre causa inflação, exceto quando se controla a quantidade de moeda; (2) os políticos podem tentar diminuir a inflação na economia, mas as expectativas adaptativas, de um lado, e o ciclo eleitoral, de outro, acabam incentivando-os a maximizar os votos; (3) os votos são maximizados por meio de um aumento do gasto público o que, por sua vez, sempre gera mais inflação.

Com isso, o caminho para a austeridade ou, simplesmente, para uma política de “afastamento deliberado do pleno emprego”, começou a se abrir novamente. Os problemas apresentados pela macroeconomia keynesiana foram cuidadosamente deixados de lado e optou-se pela busca de uma nova análise econômica. O momento histórico, aliás, foi muito conveniente, tendo em vista o período de estagflação e o descrédito da síntese neoclássica. Em simultâneo, um conjunto de novas instituições, regras e valores políticos foram criados em subsídio à economia neoliberal. Por detrás da busca pela estabilidade de preços e do combate ao mito do déficit público, o verdadeiro alvo da política econômica, desde então, tornou-se o próprio Estado enquanto expressão da correlação de

forças entre grupos sociais, mas, também, como empecilho à liberalização de todos os mercados (Mirowski, Plehwe, 2009; Kelton, 2020; Plehwe; Slobodian; Mirowski, 2020).

2.4.3 A revolução das expectativas racionais e a reativação da austeridade

O monetarismo alcançou um novo patamar, revolucionando a si mesmo, quando a partir da década de 1980, o modelo novo-clássico, ou monetarismo tipo II na classificação de James Tobin, questionou a validade teórica e alguns resultados, tanto da síntese neoclássica, como do monetarismo tipo I de Milton Friedman. Contudo, dois elementos fundamentais do monetarismo original foram preservados: (i) a hipótese de existência de uma taxa natural de desemprego, e (ii) o entendimento acerca da inflação como fenômeno estritamente monetário (Friedman, 1968; Modenesi, 2005).

Os principais representantes da escola novo-clássica são Robert Lucas Jr., laureado com o Prêmio do Banco da Suécia em Memória de Alfred Nobel⁸⁴, em 1995, Thomas Sargent, Neil Wallace, Edward Prescott e Robert Barro. Esses autores conseguiram formular uma crítica contundente à síntese neoclássica, tanto na teoria como na política econômica (Lucas, 1977). Além do mais, eles contribuíram para a reformulação da natureza e funcionamento das expectativas no monetarismo de Friedman, bem como, às suas proposições políticas, como o regime de metas monetárias (Cardim de Carvalho *et al.*, 2007). Por mais que os novos-clássicos tenham incorporado dois elementos centrais do monetarismo original, essa teoria apresentou inovações em relação ao monetarismo de Friedman. De acordo com Modenesi:

O modelo novo-clássico constitui um modelo de equilíbrio *contínuo* (de curto e de longo prazos), diferentemente do monetarismo tipo I, que admite a existência de desequilíbrios, ou a possibilidade de os agentes (que formam expectativas) não maximizarem suas funções-objetivo (de utilidade, no caso dos consumidores, e de lucro, no caso das firmas), por sofrerem de ilusão monetária (Modenesi, 2005, p.140).

No modelo novo-clássico, a ideia de racionalidade passa a significar que, por definição, “...todos os resultados observados representam posições de equilíbrio, dado o conjunto de informação disponível para os agentes econômicos” (Modenesi, 2005, p.140). Logo, as flutuações econômicas resultam de erros na formação das expectativas, mas, diferentemente do monetarismo tipo I, não

⁸⁴A Ciência Econômica não tem um prêmio Nobel. No entanto, o Banco da Suécia criou uma premiação anual em memória de Alfred Nobel. Conforme Mirowski (2020, cap.9), a honraria é controversa pelo seu viés de escolha dos autores e pesquisas, principalmente até o fim do século XX.

existe a possibilidade de ilusão monetária, isto é, de erros de previsão sistemáticos. Nesse modelo, os agentes racionais maximizam continuamente as suas funções-objetivo, tanto de utilidade como de lucro, dado um determinado conjunto de informações.

Para compreender melhor esta classe de modelos novo-clássicos, Lucas (1977) apresenta de maneira não-formalizada os fundamentos que explicam o ciclo de negócios como função dos choques reais na economia, ao invés dos choques nominais – como um choque monetário. Nesse sentido, a expansão e a contração cíclica podem ser otimizadoras, uma vez que o produto maximiza a utilidade esperada para as mudanças na economia real. Outra diferença do monetarismo tradicional para o modelo novo-clássico é a “superneutralidade” da moeda, isto é, a política monetária não pode mais afetar as variáveis reais - níveis de emprego e renda- nem mesmo no curto prazo; pois, se houver algum efeito, ele se restringe tão somente às variáveis nominais. Em resumo, as inovações do monetarismo tipo II com relação ao monetarismo tipo I de Milton Friedman, também conhecido como a teoria econômica da escola de Chicago, decorrem de três novas hipóteses adotadas pelos economistas novos-clássicos.

Primeira: os agentes formam expectativas racionais e não mais adaptativas, como no monetarismo, e nem convencionais/institucionais, como na teoria de Keynes (1964, cap.12-17). Em resumo: “...a hipótese de expectativas racionais estabelece que os agentes econômicos maximizam a utilização de toda a informação disponível ao formarem as suas expectativas” (Modenesi, 2005, p.140-141). Segunda hipótese: o comportamento da oferta agregada, no caso, de uma macroeconomia pelo lado da oferta, está baseada em microfundamentos. Terceira: os mercados se equilibram continuamente, isto é, para toda oferta (ao final) haverá uma demanda equivalente, hipótese conhecida como *continuous market clearing*.

Antes de apresentar a contribuição das expectativas racionais para a reativação da austeridade nos dias de hoje é fundamental apontar que existe uma definição mais rigorosa (talvez mais forte), para a HER, conforme enunciado por Thomas Sargent e Neil Wallace: “the public’s expectations are assumed equal to objective (mathematical) expectations that depend on, among other things, what is known about the rules governing monetary and fiscal policy” (Sargent; Wallace, 1975, p.242). Neste entendimento, ainda que os agentes possam eventualmente cometer erros, na média, a variável esperada coincide com a variável real ou efetiva: a esperança matemática da variável x corresponde exatamente ao valor de x (Modenesi, 2005).

Portanto, partindo do pressuposto de que os agentes conhecem o modelo que descreve o funcionamento da economia, e se comportam de acordo com o mesmo, a teoria novo-clássica

simplesmente deduziu, tendo em vista o conceito de taxa natural de desemprego, que a política monetária é totalmente ineficaz para aumentar o emprego e a renda; entretanto, pode ser utilizada, e fará efeito, para alcançar a estabilidade de preços. Dessa forma, a revolução das expectativas racionais forneceu uma base teórica para justificar a política permanente de deflação (ou austeridade e desemprego), dado que muito pouco pode ser feito, ou praticamente nada, exceto estabilizar o nível de preços. Assim, a política econômica ficou reduzida à política monetária, e essa a uma política de juros, como, de fato, sucedeu com a emergência do regime de metas de inflação.

Contudo, apesar de os agentes serem racionais, capazes de antecipar os movimentos de política econômica - simplesmente porque conhecem o modelo correto, que descreve o funcionamento da economia -, as inclinações ao gasto e à inflação por parte do governo, nos termos do monetarismo e da *Public Choice*, ainda persistiam. Isto é, as expectativas racionais não poderiam impedir os governos de gastar para se manter competitivo no ciclo econômico-político, em busca de popularidade ou reeleição.

Novamente, o problema é o Estado, mais especificamente o governo, que é formado por indivíduos autointeressados, que maximizam apenas o seu bem estar. Da parte da teoria novo-clássica isso não era exatamente um problema, pois a sua missão principal havia sido concluída, isto é, refutar parte do monetarismo e a totalidade do pensamento keynesiano, apontando a Economia para uma nova direção, consciente de que não fazer nada já seria um grande feito, na maior parte das vezes.

Afinal, por que gastar para ultrapassar a taxa natural quando isso só produzirá mais inflação? Se o desemprego for “estrutural”, e não devido à falta de procura, a despesa não terá qualquer efeito sobre ele, pelo que nem se deve tentar (Blyth, 2017, p.226).

Embora esse pensamento tenha pequena semelhança com a doutrina do “*laissez-faire, laissez-passer*”, os novos-clássicos buscavam (e alcançaram) o objetivo de fundamentar micro e macroeconomicamente, através de sofisticada modelagem matemática, ideias relegadas anteriormente ao status de religião antiga (Blyth, 2017), com poucas bases científicas. Alguns economistas monetaristas e novos-clássicos, no entanto, não se contentaram com os avanços no campo teórico, e buscaram uma solução para os problemas advindos do Estado neste novo entendimento.

A *Public Choice*, mais uma vez, juntamente com as inovadoras propostas de viés inflacionário e inconsistência temporal, permitiu o início de uma nova era na política econômica, sem afetar diretamente todas as instituições de governo. Na verdade, a partir dos anos de 1980, bastou

afetar apenas uma instituição: o banco central. As autoridades monetárias - os bancos centrais - deveriam ser afastadas de qualquer influência do governo, de pressões da sociedade, de grupos de interesse e do próprio parlamento. Mais tarde, a partir dos anos de 1990, a política econômica dominante também demandaria o controle da política fiscal de cada país, através de regras fiscais rígidas e permanentes, seguidas por auditoria e publicação de resultados transparentes.

O dinheiro e sua administração eram entendidos como demasiadamente importantes para ficar à margem dos instrumentos de acompanhamento e controle das instituições públicas, tais como o parlamento (Friedman, 2014). Na impossibilidade de eliminar o governo e sua intervenção⁸⁵, havia um caminho intermediário: a tese da independência do banco central (IBC). Por este motivo, a teoria-novo-clássica foi um ponto de ruptura fundamental, capaz de abrir o caminho para o restabelecimento da contemporânea ideia de austeridade e para um amplo e novo consenso, na teoria e política econômica (Cardim de Carvalho *et al.*, 2007; Modenesi, 2005).

2.4.4 A tese da independência do banco central como solução

Para a *Public Choice*, o comportamento maximizador de votos, típico de todo e qualquer agente público tendo em vista um determinado ciclo econômico-político, traz somente caos à ordem social e mais inflação para a economia. Isso destruiria as expectativas, fomentando a incerteza e aumentando a sensação de injustiça. O motivo, vale enfatizar, é o comportamento do governo - que nada mais é do que um conjunto de indivíduos maximizadores de rendas e votos - que causa aumento da inflação, encurta o horizonte temporal de previsibilidade dos agentes, estimula os conflitos distributivos e a agitação política.

Então, o que pode ser feito, tendo em vista o quadro teórico do monetarismo e da escolha pública, para evitar a espiral de preços e salários - atribuída à política monetária keynesiana, cuja tendência é a tentativa de iludir os agentes - a fim de controlar a inflação sem afetar a taxa natural de desemprego? Na verdade, muito pouco ou quase nada disso - segundo Finn Kydland e Edward Prescott (1977), no conhecido artigo “*Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal*

⁸⁵ Conforme analisa e documenta Naomi Klein (2008), em sua vasta obra dedicada às terapias de choque do Banco Mundial, FMI e Secretaria de Estado dos Estados Unidos, no caso dos países desenvolvidos foi necessário preservar as instituições democráticas, diferentemente das “terapias de choque” adotadas nos países do antigo terceiro mundo e nas ex-repúblicas soviéticas, incluso a própria Rússia.

*Plans*⁸⁶ - , mesmo na hipótese de que os políticos não sejam meros agentes egoístas preocupados com a maximização dos seus votos e retornos ao longo de um processo eleitoral e durante o mandato, e que “...se presume, em vez disso, que têm a melhor das intenções, existe no cerne da tomada de decisão democrática um problema de ‘inconsistência temporal’ ”(Blyth, 2017, p.221). Essa inconsistência temporal embasa outro conceito chave para o entendimento da proposta de independência do banco central: trata-se do viés inflacionário. O viés surge de uma conduta discricionária por parte do banco central, em detrimento do uso de regras que fixam a taxa de juros (Arestis; Sawyer, 2005, cap.2). Para Carl Walsh, o viés inflacionário surge de um,

...desire for economic expansions above the economy's equilibrium output level (or for unemployment rates below the economy's natural rate) and the inability of the central bank to commit credibility to a low rate of inflation (Walsh, 2003, p.364).

Em resumo, a inconsistência pode causar um viés inflacionário que é a busca por resultados imediatos, tais como a expansão do emprego e renda, à custa da credibilidade da autoridade monetária. Para contornar o problema da inconsistência temporal, sobretudo na busca pela estabilidade de preços, uma decisão ótima no presente também deve ser ótima no futuro. Os teóricos das expectativas racionais não culpam o governo por agir como governo e causar inflação o tempo todo. Afinal, o próprio modelo que descreve o funcionamento da economia e do governo não permite que as decisões sejam consistentes (e ótimas), logo eficazes no combate à inflação ao longo do tempo:

It is hard to fault a policymaker acting consistently. The reason that such policies are suboptimal is not due to myopia. The effect of this decision upon the entire future is taken into consideration. Rather, the suboptimality arise because there is no mechanism to induce future policymakers to take into consideration the effect of their policy, via the expectations mechanism, upon current decisions of agents (Kydland; Prescott, 1977, p. 481).

Existe, assim, toda uma teoria e *rationale* que vem reforçar as premissas da *Public Choice*, indicando que o governo não tem alternativa para lidar com a sua própria tendência inflacionária devido a uma estrutura de incentivos que estimula a busca por objetivos de curtíssimo prazo, esquecendo das consequências futuras. O interessante é que nesse enquadramento das expectativas racionais, a incerteza de Keynes não existe, pois os agentes conhecem (e calculam) os seus rendimentos futuros com base no modelo econômico “correto”. No máximo, podem haver alguns riscos associados à falta de credibilidade da autoridade monetária e, para isso, uma solução foi desenvolvida: a proposta de independência do banco central. Nesse sentido, "a adoção de um banco

⁸⁶ NT: “Regras versus discricionariedade: a inconsistência de políticas ótimas”.

central independente proporcionaria uma maior credibilidade junto aos agentes econômicos e sinalizaria um maior comprometimento da autoridade monetária com a baixa inflação” (Cardim de Carvalho *et al.*, 2007).

Portanto,

Kydland e Prescott defenderam que a chave para resolver este problema era o Banco Central tornar-se independente dos políticos e [...] ter mandato para apenas prestar atenção à estabilidade de preços. Neste caso, era fundamental um conjunto de reformas institucionais destinado a servir de escudo ao Banco Central em relação ao escrutínio público e aos banqueiros centrais, em relação à demissão [...] (Blyth, 2017, p.224).

As reformas garantiriam que as tentativas do governo para gastar de forma contracíclica ou, até mesmo, para estimular um ciclo de crescimento econômico, não aconteceriam porque os políticos saberiam que o banco central havia se comprometido de modo crível a manter os preços estáveis, bem como que o mesmo se encontrava institucionalmente protegido e seria politicamente conservador quanto ao modelo econômico base para a tomada de decisões. Assim sendo, a política econômica, em especial a monetária - dado que, ainda na década de 1970, a política fiscal já havia sido eliminada por pressuposto – somada à síntese neoclássica, resultou na seguinte convenção na teoria e política econômica: a política monetária devia ser delegada pelos políticos eleitos para banqueiros centrais, conservadores e independentes, capazes de conduzir políticas contracionistas caso necessário. De fato, as contrações monetárias têm sido utilizadas nos países (Blyth, 2017; Klein, 2008).

Por ora, isso é suficiente para compreender de que forma a austeridade foi, progressivamente, sendo reativada ou restabelecida na política econômica, adquirindo por meio da busca pela estabilidade de preços acima de tudo (e todos, no caso da independência do banco central) o status de única política⁸⁷ adequada ao sistema econômico globalizado dos anos de 1990 e 2000. Blyth (2017, p.226) afirma que “...estas “neo” ideias liberais revolucionariam a política econômica no mundo desenvolvido nas décadas de 1970 e 1980 [...]”. A independência dos bancos centrais espalhou-se por diversos países “como uma praga”. As maiores economias do mundo adotaram alguma combinação de independência do banco central e regime de metas de inflação em poucos meses ou anos (Blyth, 2017, p.226).

De um ponto de vista técnico, o regime monetário de metas de inflação foi uma “tecnologia de comprometimento”, na denominação novo-clássica, tendo em vista os resultados obtidos a partir

⁸⁷ Porém, tal como fizeram os primeiros macroeconomistas, discípulos de John Maynard Keynes e de sua *General Theory* de 1936, a *Modern Money Theory* (MMT) revelou que, tanto de um ponto de vista prático quanto lógico, não há sentido, senão equivocado, em analisar a política monetária totalmente separada da política fiscal. Afinal, conforme Wray (1998, 2015), os tributos (impostos, taxas e contribuições) são denominados em moeda do Estado, cujo gasto (público) significa, na prática, a emissão primária dessa mesma moeda (Kelton, 2020).

da superneutralidade da moeda, da curva de oferta de Lucas, das expectativas racionais, da inconsistência temporal e do viés inflacionário. Mas, por outro lado, esta política monetária é, sobretudo, uma política. As decisões de política monetária implicam num ato de governo e no exercício de poder por meio da administração da moeda, então, inegavelmente, o substantivo “política” reflete a essência e o significado de administrar a moeda (Galbraith, 1977).

Mas além do combate à inflação e da retomada da credibilidade, o regime de metas de inflação poderia beneficiar a sociedade trazendo um maior nível de emprego e renda? Ou seria tão somente um meio para manter a economia ocupada em níveis próximos ao da taxa natural de desemprego a fim de não provocar conflitos distributivos e distúrbios políticos? Para responder às últimas perguntas, é necessário avançar mais um passo na ‘história da política de austeridade’: o objetivo é compreender como uma política de austeridade, que adquiriu um tratamento sofisticado ao longo de cinco décadas no âmbito da teoria econômica, buscaria promover também a estabilidade financeira e o crescimento econômico.

2.4.5 O Consenso de Washington e a contração fiscal expansionista

O conjunto de argumentos desenvolvidos pela nova teoria econômica - inspirada pela revolução das expectativas racionais e os seus principais resultados políticos, a inconsistência temporal e o viés inflacionário, e subsidiada pela interpretação do comportamento do governo por meio da *Public Choice*, desembocando na tese da independência do banco central (IBC) - conseguiu expulsar o keynesianismo e a síntese neoclássica dos países desenvolvidos, bem como proporcionaram o restabelecimento das ideias e políticas em prol da austeridade, antes e logo após a Crise de 2008.

No entanto, para os países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, ou parte do Sul global, a austeridade foi colocada em primeiro lugar por meio de um entendimento quase caricatural do neoliberalismo, apresentado através de um decálogo de princípios de Economia a partir do Consenso de Washington. Em paralelo, as ideias de contração fiscal expansionista começavam a surgir, resgatando antigas noções de moral associadas à virtude da poupança e da abstinência, primeiramente na Europa continental, e depois conquistando o Reino Unido e parte da sua Comunidade de Nações (*Commonwealth*), bem como os Estados Unidos, por último, desde os anos de 1990. Para analisar essas questões, o Consenso de Washington e o seu papel no restabelecimento da austeridade fiscal

será apresentado primeiramente, de modo muito resumido. Na sequência, as ideias de contração fiscal expansionista, estimuladas pelo suposto efeito *crowding-in*, são apresentadas como elemento fundamental para o restabelecimento da austeridade.

O consenso foi formado por economistas de instituições financeiras de Washington D.C. – notadamente, bancos credores do antigo terceiro mundo – em conjunto com o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, no ano de 1989, e ficou mais conhecido por meio do artigo de John Williamson [1937-2021], no ano seguinte.

...in the second half of the 1980s policies began to change in one Latin American country after another. Fourteen years ago, as the region emerged from the debt crisis and the Berlin wall came down, there was a historically unusual degree of consensus about the main elements of the policy agenda that Latin American countries needed to pursue. Just like the OECD countries, Latin American countries needed to stabilise, to open up their economies to trade and FDI [Foreign Direct Investment], and to liberalize (Williamson, 2003, p.1475).

John Williamson (2003) segue, ainda na mesma página, apresentando a origem do termo “Consenso de Washington” que se tornou uma referência para as recomendações de política fiscal, cambial e monetária do FMI, em conjunto com o Banco Mundial, na década de 1990:

The term 'Washington Consensus' arose as a by-product of that change. In part to convince a sceptical Washington that policies were indeed changing, the Institute for International Economics convened in late 1989 a conference in which authors from 10 Latin American countries were asked to tell us how much reform had happened in each of their countries. To provide a common agenda for those authors to focus on, I laid out 10 areas of policy reform that I thought most people in Washington would agree to be needed in Latin America, and it was this agenda that I labelled 'the Washington Consensus' (Williamson, 2003, p.1475).

Embora treze anos após o artigo emblemático exista uma avaliação do próprio autor – e até uma crítica -, John Williamson já tinha uma lista completa de políticas econômicas entre 1989 e 1990, com base no artigo mencionado anteriormente. Após os pontos elencados a seguir, as políticas e o texto que informam as mesmas serão exploradas como um contraponto às teorias do desenvolvimento na América Latina.

... disciplina fiscal, reordenamento das prioridades de despesa pública, reforma tributária, liberalização das taxas de juros, (manutenção de) uma taxa de câmbio competitiva, liberalização do comércio e do investimento estrangeiro direto, privatização e desregulamentação (Blyth, 2017, p.229).

O texto elaborado pelo economista do desenvolvimento, John Williamson, do *International Institute for Economy*, sintetizando o consenso formado em 1989, acabou tornando-se a política

oficial do FMI ao longo da década de 1990 e início dos anos 2000. As suas políticas liberalizantes foram amplamente prescritas para os países com elevada inflação, desequilíbrios no balanço de pagamentos, recessão e fuga de capitais. A proposta política do Consenso de Washington era substituir a teoria econômica e social desenvolvimentista e industrializante, que tinha sido elaborada e amplamente difundida entre os países periféricos desde os anos de 1950 (Furtado, 2007a, 2007b, Williamson, 2003). Na América Latina, o pensamento estruturalista e cepalino foi o exemplo mais notável dessas ideias que pautaram a política econômica local por muitas décadas, apesar das incursões monetaristas sobretudo nos regimes ditatoriais, quando países foram usados como laboratórios para as políticas neoliberais (Hobsbawm, 1995; Klein, 2008).

O Consenso de Washington foi pensado especialmente para as economias latino-americanas, durante um período de elevada inflação que se seguiu à crise da dívida no início dos anos de 1980 e “...estas ideias rapidamente se tornaram o manual de instruções aplicado a qualquer economia em desenvolvimento ou em transição (do comunismo) na década de 1990” (Blyth, 2017, p.230).

Enfim, o resultado foi uma série de políticas uniformes aplicadas desde as repúblicas que faziam parte da União Soviética (URSS) até países muito pobres da África, o objetivo de sempre era minimizar os déficits fiscais, minimizar a inflação, minimizar os efeitos de qualquer política tarifária, privatizar toda e qualquer empresa pública e a liberalização do setor financeiro. Em todos os casos, as consequências sociais da “terapia de choque” para a saúde coletiva e o bem-comum foram catastróficas, literalmente, como informam Stuckler e Basu (2013), na sua pesquisa e livro.

Em geral, pode-se afirmar que já se tratava da contração fiscal expansionista numa forma híbrida, isto é, numa fase de transição das economias planejadas e dirigidas para os mercados desregulamentados e as privatizações de atividades públicas. As “terapias de choque”, cujos resultados foram muito distantes do crescimento econômico, bem como da estabilidade de preços, baseadas no ajuste estrutural, causaram uma enorme contração das economias latino-americanas e elevado endividamento externo. Neste período, a política do FMI, com apoio do Banco Mundial, pode ser resumida em três pontos: **1)** estabilizar, **2)** privatizar e **3)** liberalizar – mercados e fluxos de capitais. Por este motivo, faz-se necessário compreender a origem e significado da contração fiscal expansionista, considerada o “...zênite do pensamento moderno da austeridade”, bem como o seu papel na reativação dessas políticas de austeridade nos últimos cinquenta anos (Blyth, 2017, p.231).

Tudo começou com um ramo proeminente da teoria fiscal do nível de preços na passagem da década de 1980 para os anos de 1990, a qual passou a sugerir que resultados fiscais superavitários do governo reduziriam as taxas de inflação da economia (Cochrane, 2011, 2022; Leeper, 1991; Sims,

1994; Woodford, 1994). Nesse entendimento, a expansão do produto é impedida pelos resultados fiscais negativos, ou déficits (uma variável de fluxo), e pelo montante de dívida (variável de estoque avaliada em proporção do produto interno bruto).

Então, enquanto o FMI começava a verificar que as políticas do Consenso de Washington simplesmente não funcionavam na prática, toda uma literatura econômica surgia destinada a provar que, na teoria, os cortes de gastos público (para reduzir os déficits) deveriam causar uma expansão da renda e emprego. Além do mais, se acreditava que esta era a melhor política disponível no momento. Na verdade, o consenso não era muito mais do que a sabedoria convencional dos *policy makers* aplicada aos interesses dos credores, naquele tempo. Portanto, aqui temos um ponto de encontro entre a ‘teoria fiscal do nível de preços’ e a escola de Bocconi, em Milão, na Itália. A primeira indicava que a taxa de inflação era função dos resultados fiscais do governo. A segunda escola, como exposto a seguir, sugere que uma contração fiscal pode, além de reduzir o déficit e diminuir a taxa de inflação, aumentar a taxa de crescimento da economia.

A origem desses pensamentos, que costumam ser tratados separadamente, assim como todas as ideias e teorias que fundamentam a austeridade, não é nova. O italiano Luigi Einaudi [1874-1961] que se destacou após a Segunda Guerra Mundial na condição de economista, banqueiro central e presidente da Itália, também foi o responsável pela criação da escola de finanças públicas da Universidade Bocconi, em Milão. Essa escola chegou a um “entendimento híbrido” da economia do setor público, i.e., entre o ordoliberalismo alemão e aquilo que, mais tarde, viria a ser conhecido como a *Public Choice* dos Estados Unidos (escola da Virgínia de James Buchanan)⁸⁸.

Para o propósito em tela, isto é, elucidar as etapas pelas quais as ideias e teorias econômicas tiveram que passar a fim de restabelecer a validade teórica e política da austeridade, é fundamental registrar que tal escola formou duas gerações de economistas neste ordoliberalismo muito particular de Einaudi e da Itália.

O argumento moderno a favor da austeridade foi desenvolvido principalmente por licenciados desta segunda geração de Bocconi, que se tornaram dos mais influentes membros da profissão econômica global, **especialmente Alberto Alesina, Francesco Silvia Ardagna, Guido Tabellini e Roberto Perotti**. A importância da obra de Alesina e dos seus colaboradores na definição e defesa da questão política moderna a favor da austeridade não pode ser maior (Blyth, 2017, p.237-238, grifo nosso).

⁸⁸ O monetarismo foi aceito quase sem resistência como base para a teoria econômica da escola de Bocconi e da escola da Virgínia (*Public Choice*). Contudo, a escola italiana jamais teve o prestígio, a influência e a capacidade de formar *policy-makers* e estadistas como ocorreu com as duas escolas estadunidenses, em especial a de Chicago.

Assim, uma literatura especializada nas finanças públicas do Estado começou a surgir e se proliferar rapidamente. Alberto Alesina e Guido Tabellini (1990) publicaram o primeiro trabalho a destacar-se nesse sentido, isto é, sugerindo que as contrações fiscais poderiam expandir emprego e renda. Os dois economistas também elaboraram o ensaio fundamental que embasou todos os demais estudos na área, a partir de um *working paper* do Escritório nacional de pesquisas econômicas dos Estados Unidos (no inglês, NBER), intitulado “*A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt*” publicado, originalmente, em julho de 1987.

Os seus trabalhos antecipam aquilo que ficaria conhecido, pouco depois, como a teoria do “mate a besta de fome” da despesa pública (Bartlett, 2007). O motivo é que eles partiam de um entendimento semelhante às conclusões fundamentais da *Public Choice*: a democracia (no sentido mais convencional do termo) produz inflação e, portanto, os déficits e dívidas podem “enforçar” o Estado e sua democracia (ambos também no sentido mais usual e frágil dos conceitos). As análises de Alesina e Tabellini (1990) exploram justamente essa tendência inflacionária das democracias a partir do gasto público deficitário – o que, aparentemente, não contém nenhuma novidade em relação à *Public Choice*. Mas, na verdade, diferenciam-se quando apontam que a causa da inflação não é apenas o gasto público, de um modo geral e abstrato, mas o resultado fiscal causado pela alternância de políticos e partidos. Esses políticos e seus partidos, ao utilizar o orçamento público para impulsionar as suas plataformas eleitorais, causariam mais inflação. Contudo, diferentemente das décadas anteriores, a década de 1990 trazia algo mais promissor: o “remédio da austeridade não precisava ser amargo” causando desemprego e recessão. Havia uma alternativa.

Ainda que faltasse uma comprovação empírica mais sólida para o estudo, na visão dos próprios autores, o desafio de pensar numa hipotética relação “gasto-déficit-dívida-inflação” estava lançado por um caminho muito alternativo à teoria novo-clássica e, na verdade, distante dos objetivos dessa teoria. As expectativas racionais eram o ponto em comum entre o monetarismo tipo II e a escola de Bocconi poderiam, apontando ambas para a inflação causada pelo Estado como um fenômeno a ser mitigado com a menor participação do mesmo na economia, principalmente por meio da redução do gasto público. Contudo, a conexão entre essas escolas de pensamento não é tão evidente.

O fato é que esse primeiro trabalho abriu o caminho para aquele que é considerado o *locus classicus* da consolidação fiscal expansionista, isto é, o estudo desenvolvido por Francesco Giavazzi e Marco Pagano (1990) questionando, logo em seu título, o seguinte: “*Can Severe Fiscal Contractions be Expansionary?*”. Este artigo foi indispensável para o entendimento contemporâneo de que uma política de austeridade pode aumentar o crescimento econômico. Isso seria possível por

meio de uma melhora nas expectativas dos agentes, uma vez que o menor gasto público significa, para a sociedade em geral, uma menor tributação no futuro.

Com base nesta agenda de pesquisa propiciada pelas discussões em torno dos temas trazidos por Giavazzi e Pagano, em linha com os “estudos originais” de Alesina e Tabellini, foi possível ampliar o conjunto de resultados tidos como positivos. O número de países nos quais a contração fiscal causou uma redução da relação dívida/PIB aumentou. Passou de apenas dois, Dinamarca e Irlanda, para mais de vinte países da OCDE, segundo o artigo de Alesina e Perotti (1995), intitulado “*Fiscal Expansions and Fiscal Adjustments in OECD Countries*”, também elaborado no NBER dos Estados Unidos. Desta maneira, ao ampliar o escopo do estudo e tratando dos casos negativos:

...de uma maneira que reforçou a mensagem de que os cortes levam ao crescimento, Alesina e os colaboradores estavam preparando o terreno entre os economistas neoliberais para que a austeridade expansionista fosse vista como ‘a nova normalidade’ e não como a exceção política (Blyth, 2017, p.244).

Para Blyth (2017), Giavazzi e Pagano (1990) ofereceram o ponto original desta literatura ligada à escola de Bocconi, mas seu patamar foi deslocado, ainda na mesma década, por Alesina e Silva Ardagna em ‘*Tales of Fiscal Adjustment*’ de 1998. Esta é uma breve introdução à história da ideia de contração fiscal expansionista com o intuito de situá-la como peça fundamental para o restabelecimento da austeridade fiscal. Por ora cabe notar que a ‘nova macroeconomia’, desenvolvida ao longo de décadas e consolidada nos anos de 1990, tinha um objetivo - isto é, buscar a estabilidade de preços permanente, bem como o afastamento do pleno emprego - e um caminho para alcançá-lo, por meio da confluência do neoliberalismo na teoria e política econômica. Aliás, o neoliberalismo foi o verdadeiro ponto de contato entre a escola de Chicago e a escola de Bocconi para o êxito⁸⁹ da contração fiscal expansionista (Mirowski; Plehwe, 2009).

Essa macroeconomia que embasa o regime de metas de inflação, e que busca o controle dos gastos públicos através de regras e metas fiscais, pode ser mais adequadamente denominada de Novo Consenso Macroeconômico (NCM). Por meio desse Consenso, em particular, e da teoria econômica dominante, em geral, pode-se compreender a política econômica que prevaleceu até a Crise

⁸⁹ Cf. Colander *et al.* (2004) e Dequech (2007, 2017) sobre a classificação de uma ideia, teoria ou escola no *mainstream* da teoria econômica.

Financeira Global de 2008, bem como, o retorno da austeridade⁹⁰ a partir de 2010 até a pandemia de COVID-19 em 2020, no mínimo.

2.4.6 O Novo Consenso Macroeconômico e a Grande Moderação nos anos 2000

Os últimos cinquenta anos de pensamento econômico foram caracterizados pela ascensão, consolidação, hegemonia e construção do neoliberalismo econômico, na forma do Novo Consenso Macroeconômico, com impactos relevantes sobre a política econômica e as medidas adotadas após a Crise Financeira Global de 2008. De acordo com Paulo Saraiva, Luiz Fernando de Paula e André Modenesi (2019, p.262) houve a consolidação de uma “nova síntese neoclássica” neste período, por meio da convergência da teoria novo-clássica com os modelos de ciclo real de negócios (Lucas, 1977) e a teoria neokeynesiana (Modenesi, 2005). Os autores acreditam que o NCM passou por uma revisão que ainda está em curso, apesar dos muitos dissensos, e que “...vem relativizando o impacto da crise [de 2008] e propondo ajustes às políticas econômicas apesar de reafirmar os fundamentos teóricos da ortodoxia”. Nesse sentido,

A busca por uma nova síntese, gerou um papel residual [d]a política fiscal e financeira em detrimento da política monetária (PM), reafirmação da neutralidade da moeda no longo prazo, a incorporação de expectativas racionais, aceitação da crítica de Lucas, da hipótese de mercados eficientes e dos modelos dinâmicos de equilíbrio geral estocástico. No entanto, mercados de concorrência imperfeita e fricções de preços e salários foram adicionados ao corpo teórico, assim como a regra de Taylor substituiu a função de equilíbrio do mercado monetário (LM), tornando-se um importante instrumento da PM [política monetária], conjuntamente com a gestão das expectativas (Saraiva *et al.*, 2019, p.263-264).

Apesar desse entrelaçamento de ideias, teorias e modelos, o núcleo do NCM não é teórico, mas político-institucional. Afinal, é um consenso e o seu resultado mais notável foi a ampla adoção do regime de metas de inflação (RMI). Logo em seguida, quando o regime monetário já predominava dentre as maiores economias do mundo, no período de 1995 a 2000, o advento da teoria fiscal do nível de preços, somado ao esforço da escola de Bocconi para estabelecer a contração fiscal expansionista como uma política viável, resultou numa segunda fase do NCM, caracterizada pelo

⁹⁰ Na verdade, trata-se de um retorno da utilização do termo austeridade, pois, conforme a tese sustenta, nos capítulos um e dois, as ideias, teorias e políticas vêm conformando essa instituição da política econômica há mais de cinquenta anos, desde a estagflação de 1970 no mínimo.

controle de todo e qualquer gasto público. Tecnicamente, na Economia, esses resultados políticos do NCM resultam do princípio da ineficácia da política fiscal, que apesar de ineficaz deve ser austera e equilibrada no modelo (Arestis, 2009, Fontana, 2009). Isto é, a política fiscal não funciona, no entanto, deve seguir um padrão austero.

O objetivo foi alcançado em muitos países desenvolvidos e em desenvolvimento, com destaque especial para o processo de união monetária da Europa por meio de leis e regras fiscais simples e de amplo conhecimento. Um dos objetivos foi garantir que os investidores no mercado financeiro pudessem antecipar os resultados fiscais do governo e, por consequência, o quanto de déficit (ou superávit) acabaria por aumentar (ou diminuir) o estoque de dívida pública em proporção do PIB. Os *policy-makers* pensaram numa transição para a moeda única, tendo em vista a heterogeneidade dos países quanto ao desenvolvimento e tamanho de cada economia, que não fosse desestabilizadora do sistema bancário e financeiro.

Para alcançar as metas e restrições autoimpostas de controle do gasto público, auditoria e transparência, os governos passaram a realizar ao menos um dos quatro movimentos: 1) reduzir despesas sem critérios ao longo de um exercício para forçar a obtenção de um resultado fiscal positivo, 2) privatizar e conceder ativos⁹¹ rapidamente na tentativa de financiar o gasto público mínimo, 3) bloquear despesas, proibir leis e emendas que representem aumentos de gastos, e 4) descontinuar serviços públicos até a suspensão parcial ou total de suas atividades. Em alguns casos, uma combinação dos quatro movimentos, aliadas à obtenção de fortes superávits externos e alguma criatividade contábil, permitiram a obtenção de resultados fiscais primários (acima da linha) positivos por outros meios (Whiteside, 2016, Whiteside *et al.*, 2021).

Uma crítica por dentro da própria *rationale* dessas políticas ortodoxas é a falta de distinção⁹² entre os gastos de consumo e aqueles de investimento, cujos multiplicadores fiscais costumam ser maiores do que a unidade - i.e., cada unidade monetária investida aumenta a renda nacional em mais de uma unidade da mesma moeda. Segundo Stuckler e Basu (2013), o FMI subestimou, inclusive, todos os multiplicadores fiscais no período de 2010 a 2014, a fim de justificar a política de “contração

⁹¹ A experiência da Argentina merece relevo pela velocidade e abrangência dos processos de privatização desde a Junta Militar de 1976 até a redemocratização, nos anos de 1980, e na década seguinte até dezembro de 2001 (mês e ano do colapso do Plano Cavallo), a partir do último governo de Carlos Menem (1991-1999) e de Fernando De La Rúa (1999-2001). O país é um exemplo da aplicação rigorosa da ‘terapia de choque’ dos *Chicago Boys*, dentre os quais se destaca o ex-banqueiro central e ex-ministro da Economia, Domingos Felipe Cavallo [1946-] (Klein, 2008).

⁹² Existe uma literatura a respeito dos multiplicadores fiscais que aponta como a insuficiência (modelo brasileiro de austeridade), a inexistência ou inconstância (modelo estadunidense) ou corte de gastos públicos (modelo europeu) com educação, saúde, segurança pública e moradia afetam negativamente o produto interno bruto.

fiscal expansionista” no período. Depois o órgão voltou atrás nos seus cálculos e prescrições. No entanto, a maneira como cada país implementou a sua consolidação fiscal, bem como suas consequências, são menos importantes nesta etapa de análise; interessa, sobretudo, o quadro analítico e o papel do Novo Consenso Macroeconômico (NCM), inscrito na teoria econômica dominante (*mainstream*), na política econômica do século XXI.

Em termos práticos, a confiança no aparato analítico do NCM e nas suas proposições políticas, sempre à luz da teoria novo-clássica e dos ciclos reais de negócios, coincidiu com uma incrível diminuição da volatilidade macroeconômica nos países industrializados, quando se observa, trimestre a trimestre, a magnitude e duração dos movimentos no produto e na inflação de 1995 a 2003 para esse grupo restrito de países, com exceção do Japão. Entretanto, a mesma estabilidade do ciclo econômico não se verificou nos países em desenvolvimento, conforme a sequência de crises financeiras demonstra: México (1994), Coreia do Sul, Indonésia e Tailândia (1997), Rússia (1998), Brasil (1999) e Argentina (2001), além de países e economias menores (Klein, 2008).

Assim sendo, o NCM tornou-se um forte ativador ou elemento capaz de restabelecer a austeridade fiscal no âmbito da política econômica, como regra de ouro tanto para a política fiscal quanto monetária. Em caso de crise, bastava realizar uma consolidação fiscal, estabelecer a independência do banco central e implantar um regime monetário de metas de inflação. Parecia relativamente fácil e funcionaria tão bem quanto maior a disposição em adotar tais medidas, segundo os seus defensores. Portanto, apesar das evidências empíricas contrárias ao seu êxito - tais como a redução das taxas de crescimento real do produto no mundo desenvolvido e o aumento do desemprego e subemprego-, o NCM parecia o arcabouço teórico perfeito para as economias com endividamento externo insustentável, fuga de capitais e crises no balanço de pagamentos.

De acordo com o economista Ben Bernanke no seu discurso para a abertura da *Eastern Economic Association*, em fevereiro de 2004, antes de ser nomeado como *chairman* do Fed (2006-2012), a variabilidade do crescimento trimestral do produto real (mensurado pelo seu desvio padrão) havia diminuído pela metade desde meados da década de 1980, enquanto a variabilidade da inflação trimestral caiu em torno de dois terços. Segundo ele, vários autores sobre o assunto apelidaram esse notável declínio na variabilidade tanto do produto, quanto da inflação, de a “Grande Moderação”, pois “Similar declines in the volatility of output and inflation occurred at about the same time in other major industrial countries, with the recent exception of Japan [...]” (Bernanke, 2004, n.p.). Para o autor, a redução da volatilidade macroeconômica nos países desenvolvidos, diferentemente da

situação dos países emergentes, que tiveram várias crises financeiras de 1994 a 2001, tinha muitos benefícios notáveis:

Lower volatility of inflation improves market functioning, makes economic planning easier, and reduces the resources devoted to hedging inflation risks. Lower volatility of output tends to imply more stable employment and a reduction in the extent of economic uncertainty confronting households and firms. The reduction in the volatility of output is also closely associated with the fact that recessions have become less frequent and less severe (Bernanke, 2004, não paginado).

O autor acredita que a redução da volatilidade macroeconômica pode ser explicada, brevemente, por três linhas de argumentação: i) as mudanças estruturais, ii) a melhoria das políticas macroeconômicas, e iii) boa sorte ou destino. A primeira classe de argumentos “...suggest that changes in economic institutions, technology, business practices, or other structural features of the economy have improved the ability of the economy to absorb shocks” (Bernanke, 2004, n.p.). Neste sentido, o aprofundamento e sofisticação dos mercados financeiros, a desregulamentação de muitos setores, o aumento da abertura comercial e a liberalização dos fluxos de capitais internacionais são tidos como exemplos de mudanças estruturais que podem ter aumentado a flexibilidade macroeconômica e a estabilidade financeira.

Quanto à segunda classe de argumentos, Bernanke (2004) afirma que poucos economistas discordam que a política monetária tenha desempenhado um papel fundamental na estabilização dos preços e que, portanto, a queda na volatilidade do produto e da inflação em paralelo, tanto nos Estados Unidos como no exterior, seria indício de que a política monetária também ajudou a suavizar a variabilidade do produto. A terceira linha de argumentação sugere que os choques exógenos se tornaram menores e menos frequentes no período de 1984 até 2004⁹³. Dessarte, “...the reduction in macroeconomic volatility we have lately enjoyed is largely the result of *good luck*, not an intrinsically more stable economy or better policies [...]” (Bernanke, 2004, n.p.).

Independentemente do que possa ter causado o fenômeno da Grande Moderação e, até mesmo, da sua pertinência enquanto fato estilizado, interessa observar o seguinte. Desde então, a busca pela estabilidade de preços através de políticas deflacionárias, por meio das taxas de juros, das reformas estruturais (desregulamentação, privatização, reformas trabalhistas, abertura comercial e liberalização dos fluxos de capitais), e da obtenção forçada de resultados fiscais positivos, adquiriu um estatuto de política econômica ideal para qualquer país e conjuntura. Em suma, pode-se afirmar

⁹³ Data do referido pronunciamento de Ben Bernanke na reunião da *Eastern Economic Association*, em Washington D.C (Estados Unidos da América).

que a austeridade fiscal havia se reestabelecido na economia mundial. Praticamente todos os membros do G20 confirmavam essa política oficialmente, no início da última década.

Austerity through fiscal restraint – government debt reduction and deficit elimination – is en vogue once again. As of 2012, **all but four members of the G-20 have declared this to be a leading policy priority and one which is scheduled to take precedence well into the current decade** (Whiteside, 2016, p.361, grifo nosso).

Sem embargo, a política de austeridade apresentou novas características como a combinação de instrumentos fiscais, monetários e institucionais (no sentido mais brando do termo) para a obtenção de uma economia situada, ao mesmo tempo, tão longe do pleno emprego, quanto distante de uma recessão. Tratava-se de uma era de grande moderação mesmo. Por outro lado, pautada por muitas inovações tecnológicas e financeiras, elevada alavancagem nos mercados imobiliários, concessão de crédito indiscriminada⁹⁴ e, principalmente, uso de derivativos enquanto colaterais (ou garantias) do próprio ativo. Em outras palavras, a garantia do empréstimo bancário era feita por uma resseguradora, que comprava derivativos e certificados oriundos desses, mas depois passava para uma corretora, que criava fundos que misturavam os mesmos com alguns ativos e vendiam suas cotas.

Por essas razões, o baixo crescimento econômico poderia ser compensado com taxas de inflação igualmente baixas, enquanto a estagnação dos salários reais nos Estados Unidos seria compensada por: a) aumento do crédito para o consumo em proporção do PIB, b) o *boom* da especulação financeira nas bolsas de Nova Iorque. Devido a isso, no entanto, houve a maior crise econômica de todos os tempos a partir da crise imobiliária estadunidense, deflagrada em julho de 2007, com a falência da *Federal National Mortgage Association* (simplesmente conhecida como *Fannie Mae*) e a *Federal Home Loan Mortgage Corporation* (ou *Freddie Mac*). A falência da primeira, criada em 1938, no governo de Franklin D. Roosevelt [1882-1945], não poderia ser mais emblemática da falência da teoria e política econômica Keynesiana, desde o início dos anos de 1970.

Essa crise imobiliária deu origem à Crise Financeira Global de 2008, a qual revelou para a Ciência Econômica mais uma vez, como disse Galbraith (1969), que a realidade estava em harmonia consigo mesma, isto é, um pouco distante dos economistas (Stiglitz, 2010). Parece que o NCM não era mais do que um manual de boas práticas para a economia, porque no seu núcleo estava uma teoria

⁹⁴ Nos Estados Unidos, os empréstimos NINJA significavam ofertas de crédito para pessoas sem renda, trabalho ou patrimônio (ativos), o que no inglês significa “*No Income, No Jobs and No Assets*”.

de ciclos reais, isto é, baseada na neutralidade da moeda e na formação de expectativas quase racionais, num modelo ergódico, no qual o comportamento futuro é recorrente aos eventos passados.

Apresentado desta maneira, o Novo Consenso Macroeconômico (NCM) pode parecer estranho para uma economia monetária, intrinsecamente instável, e cujo comportamento futuro é notavelmente desconhecido (Keynes, 1937, 2004). Entretanto, os fundamentos do Consenso não têm outra origem senão a teoria novo-clássica, a teoria fiscal do nível de preços, a proposição da contração fiscal expansionista (Bocconi), além da *Public Choice*, a fim de apresentar o governo como a soma de indivíduos neoclássicos e egoístas. Isso poderia dar muito errado na regulação bancária, política fiscal, monetária (em especial, a política de juros), como apontavam autores pós-keynesianos, institucionalistas e heterodoxos em geral, antes de 2007, e assim aconteceu nos anos seguintes (Stiglitz, 2010).

De fato, a austeridade foi uma política mais perniciosa do que eficaz. Logo após as maiores operações de resgate da história econômica, em 2009 e 2010, para salvar instituições financeiras falidas e estabilizar os mercados em *Wall Street*, as convenções sobre a estabilidade de preços acima de tudo, alcançada por meio das políticas contracionistas, voltariam a reinar dentre os *policy-makers*. No entanto, desta vez ela se apresentaria na comunicação oficial dos bancos centrais, agências de risco e na mídia especializada como “austeridade fiscal”, sem nenhum pudor.

2.4.7 Considerações finais desta seção

Ao longo desta seção foi possível apresentar, brevemente, o caminho percorrido pela austeridade desde a sua condição de completo esquecimento e status de crença antiga, até as políticas mais contemporâneas de contração fiscal expansionista, baseadas no arcabouço teórico do NCM, no contexto maior do pensamento neoliberal enquanto “nova razão do mundo” (Dardot; Laval, 2016; Foucault, 2022).

Neste breve percurso, sem dúvida a escola de Chicago e a *Public Choice* merecem destaque. Por esse motivo, as duas escolas e suas principais teorias aparecem quase concomitantemente na linha do tempo do restabelecimento, por um lado, e da institucionalização da política econômica da austeridade fiscal, por outro. Se não fosse a taxa natural de desemprego elaborada como conceito central da nova macroeconomia, a hipótese das expectativas adaptativas (HEA) e a revolução das expectativas racionais, dificilmente o pensamento e a política econômica teriam sido revolucionados por inteiro. No mesmo sentido, o regresso à economia pelo lado da oferta, através do

restabelecimento da teoria quantitativa da moeda (QTM), foi ainda mais importante, porque esteve na origem das teorias descritas anteriormente (Friedman, 1956). Sem o resgate da TQM feito por Milton Friedman e a escola de Chicago, a teoria econômica não conseguiria se afastar do pensamento keynesiano e seu respectivo sistema teórico com tanto êxito (Nik-Khah; Van Horn, 2016).

Entretanto, a economia estadunidense após a Segunda Guerra Mundial era profundamente dependente do Estado, seja como indutor do investimento, da inovação tecnológica ou simplesmente como representante de mais de um terço do produto nacional bruto no período (Galbraith, 1969, 1972; Hobsbawm, 1995). Assim, uma nova teoria econômica e política de governo ocupou o espaço dos pensadores e *policy makers* adeptos do Estado de Bem Estar para modificar as relações econômicas e sociais. Tratava-se de um projeto elaborado logo após a publicação de “O caminho da servidão” de Hayek em 1944, e não por coincidência (Hayek, 2017; Mirowski; Plehwe, 2009; Plehwe Slobodian; Mirowski, 2020).

As teorias que analisavam o Estado na Ciência Política partiam de uma perspectiva filosófica e formal, aproximando-se por vezes das Ciências Jurídicas e deixando um componente fundamental de lado: o governo e a sua interação com a economia. A *Public Choice* surgiu ocupando um amplo espaço nas ciências, mas também na política, quando apresentava simultaneamente as suas hipóteses como resultados científicos e sugestão normativa. Logo, a teoria da escolha pública foi fundamental para desconstruir a contrapartida política e social da teoria Keynesiana no âmbito do Estado, apresentando o mesmo como um grande agente neoclássico, composto por inúmeros indivíduos, eleitos ou não, mas todos comprometidos de alguma forma com o keynesianismo, considerado inflacionário (na economia) e desestabilizador na política (Buchanan; Wagner; 1967, 1977).

Certo: os anos de 1960 permitiram compreender que a quantidade de moeda determinaria o nível de produção e de preços, transformando a demanda agregada em variável dependente do modelo determinado pela moeda exógena. Ademais, o desemprego, tal como no mundo vitoriano, volta a ser um fenômeno natural, causado por questões microeconômicas, como a escolha dos indivíduos entre trabalhar ou descansar, e torna-se a única taxa compatível com a estabilidade de preços e, portanto, além de natural, também ótima do ponto de vista da alocação e verdadeira. Qualquer afastamento da taxa natural de desemprego, por meio de políticas monetárias ativas, terminaria tão somente por iludir os agentes e causar uma espiral de preços e salários (Friedman, 1956, 1961, 1968).

A década também deixou o ensinamento de que o governo não apenas era incapaz de afetar as variáveis reais, a exemplo do emprego e renda, como também não tinha interesse em fazê-lo: a sua predestinação era seguir um ciclo econômico político, a fim de maximizar os interesses do grupo no

poder, causando inexoravelmente mais inflação por meio dos déficits públicos. O problema era político, isto é, o processo eleitoral dos representantes do povo causaria inflação, pois esses tenderiam a aumentar a quantidade de moeda na economia, em benefício próprio. De um ponto de vista econômico, a década deixou o ensinamento de que a inflação era um fenômeno monetário; de um ponto de vista político, quem causava o distúrbio monetário, em toda e qualquer ocasião, era o governo e, portanto, tratava-se de uma incompatibilidade entre a democracia e os déficits públicos, diferentemente do modelo keynesiano, compatível com o Estado de Bem Estar (Buchanan; Wagner, 1967, 1977; Keynes, 1937, 1964).

Entretanto, nada disso seria suficiente para restabelecer a austeridade fiscal se não houvesse uma revolução capaz de eliminar, por completo, todo e qualquer papel ativo do Estado na administração da moeda. A revolução das expectativas racionais sepultou a possibilidade de ilusão monetária, porque agora os agentes compartilhavam o mesmo modelo econômico das autoridades. O modelo também era a melhor descrição do funcionamento da economia. Na média, a expectativa do erro era nula e a moeda tornou-se, por conseguinte, superneutra. A moeda afetava tanto a economia quanto o número de estrelas no céu.

Nesse caso, o melhor a ser feito de acordo com a teoria novo-clássica seria evitar um problema que as expectativas racionais, por si mesmas, não podiam resolver, isto é, a inconsistência temporal. O problema impedia que uma política ótima hoje fosse também ótima amanhã (no futuro). Mesmo que os *policy-makers* pudessem ser bem-intencionados, a inconsistência no tempo permaneceria, pois, a sua origem era a natureza do processo de formulação política (Sargent; Wallace, 1975). Ademais, ela poderia causar e reforçar o viés inflacionário, o qual consistia basicamente na tentativa persistente, de todo e qualquer governo, simplesmente por ser um governo, vale ressaltar, de afetar as variáveis reais – o que causaria um aumento da inflação ao cabo.

Nesse ponto, a teoria novo-clássica se encontra com a *Public Choice* e, agora, um problema econômico encontra o seu equivalente na política: não restava dúvidas de que o governo era o responsável por desequilibrar os ciclos reais da economia, causando perturbação monetária também e, por isso, deveria ser contido a todo custo. Por certo, isso depende do limite que cada sociedade comporta como contenção das suas liberdades civis, de um lado, e da sua própria participação no governo do Estado, de outro (Klein, 2008).

A tese da independência do banco central surge, assim, como resultado teórico e solução política para perseguir uma política econômica de viés contracionista, ou seja, a busca pela estabilidade de preços acima de tudo, como se convencionou denominar, visando deixar os demais

assuntos a cargo do ciclo econômico, do livre mercado ou da “sorte” – como afirmou Ben Bernanke em 2004. Para o governo, nesse entendimento, o melhor a ser feito seria garantir a autonomia e independência (dos políticos e da sociedade) na administração da moeda. Todavia, todos esses movimentos ainda não foram suficientes para institucionalizar a austeridade em nível global.

Assim que os economistas e *policy-makers* perceberam que a origem da moeda estava no governo tido como perdulário, e que a despeito da sua teoria não adiantaria controlar o banco central se não houvesse o controle do tesouro e da política fiscal, então começou um dos últimos movimentos desse primeiro ato (o de restabelecimento da austeridade): a busca por metas e regras fiscais a fim de inviabilizar, pelo lado fiscal, qualquer atuação do governo.

Obviamente, isso não foi feito por nenhum voluntarismo político, nem maldade - por mais que o exemplo do Reino Unido de Thatcher possa deixar a afirmação em xeque (Klein, 2008) - mas, objetivamente, trata-se de um projeto de sociedade aliado a um conjunto de técnicas econômicas para implantá-lo (Springer; Birch; Macleavy, 2016; Dardot; Laval, 2016). Portanto, *grosso modo*, a teoria dominante dos anos 1960 ensinou que o governo só pode causar inflação, e àquelas do decênio de 1970, por sua vez, ensinaram que não adianta fugir da natureza inflacionária do governo. Isso porque os agentes vão antecipar os resultados, causando ainda mais inflação. Ao término, esse processo simplesmente aumentaria as taxas de inflação, diminuiria o emprego dos fatores e acabaria com a confiança dos agentes “iludidos” pelos administradores da moeda.

Essa parte termina com o aparecimento de um movimento que também remonta ao pós-guerra e, de fato, foi se desenvolvendo em paralelo, na Itália. A escola de Bocconi teve um papel fundamental neste longo processo de restabelecimento e conformação da instituição da austeridade – a política ideal por definição. Manter os preços estáveis a todo custo, afastando a economia do pleno emprego de modo deliberado e persistente, não seria apenas um caminho seguro para evitar os males da inflação e do baixo crescimento. Muito pelo contrário, da Itália para o mundo alardeava-se que agora a austeridade poderia ser também o melhor caminho para recuperar a confiança dos investidores. A redução dos gastos públicos, causadora de uma contração da renda, poderia ser expansionista desde que a política fosse rigorosamente aplicada.

A proposição da escola de Bocconi (em Milão) não foi difícil de aceitar, porque a teoria fiscal do nível de preços já havia demonstrado (ao menos matematicamente, do ponto de vista lógico) que são os resultados fiscais do governo que determinam o nível de preços. Então, de uma vez por todas, a austeridade poderia se apresentar na sua forma mais tradicional, enquanto política deflacionária explícita, destinada a preservar a economia tão longe do pleno emprego quanto possível.

Portanto, a Grande Moderação nada mais foi do que a consagração de uma nova política econômica com raízes muito antigas para a construção de uma economia neoliberal, a partir da maior intervenção do governo no domínio econômico⁹⁵, em pleno século XXI, quando a necessidade de coordenação global das atividades e mercados tornou-se mais premente do que qualquer outra ação do governo. A Crise de 2008 poderia ter servido como juiz da história, mas, quando se trata da austeridade, nunca é demais lembrar que essa é uma ideia muito perniciosa e resistente às evidências e fatos, sempre sugerindo que as falhas, no máximo, resultam da sua aplicação inadequada ou incompleta.

O que outrora, sem estas ideias, teria sido simplesmente reflexões antiquadas de políticos cínicos e dos seus velhos conselheiros econômicos, recebia agora uma fundamentação teórica firme e muito liberal (Blyth, 2017, p. 225-226).

A FIG.1, após o término do capítulo, apresenta uma linha do tempo do processo de restabelecimento e institucionalização da austeridade em escala global. O esquema demonstra a sequência de eventos na teoria e política econômica ao longo dos últimos cinquenta anos (1970 a 2020), que permitiram a “reativação” da austeridade (Blyth, 2017) na sua forma atual desde 2010. O mapa mental, na forma de ilustração, permite compreender o movimento de instituição da austeridade sob o prisma das diversas teorias e políticas econômicas que, desde meados do século passado, subsidiaram um entendimento da economia pelo lado da oferta, resgatando a lei de Say na macroeconomia e o quantitativismo na economia monetária. O discurso anti-inflacionário não é apenas um reflexo dos interesses econômicos mais imediatos dos credores e detentores de riqueza, porém, um meio motivo para cercear todas as atividades de governo. A rigor, a inflação nunca foi exatamente o problema. Portanto, a seção 2.3 termina deixando um quadro teórico e histórico do restabelecimento da austeridade enquanto política econômica ideal, além da FIG.1, que ilustra todo esse movimento. Mais adiante, as questões teóricas fundamentais quanto à institucionalização da austeridade são analisadas com maior profundidade. Pretende-se analisar a desconstrução da teoria e política econômica keynesiana, a partir da confluência do neoliberalismo com a teoria econômica, a fim de avaliar a contribuição do fenômeno para a instituição da austeridade nas últimas cinco décadas.

⁹⁵ A diferença entre o período keynesiano e a era neoliberal no quesito intervenção está no propósito ou finalidade, e não, como muitos argumentam, na diminuição ou enfraquecimento do Estado. Pelo contrário, o neoliberalismo requer instituições fortes para a implantação de uma sociedade de livre mercado.

2.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

O presente capítulo introduziu a instituição da austeridade de um prisma teórico, histórico e – em menor grau - político também. O seu objetivo foi apresentar ao leitor uma “figura maior” do tema, em particular, e da pesquisa, em geral. Nesse sentido, o presente capítulo teve por objetivo apresentar, de um lado, o institucionalismo como base necessária para o estudo teórico da institucionalização de uma ideia na política econômica. De outro, apresenta o significado do processo de institucionalização de uma política econômica ao longo de cinco décadas, desde os anos de 1970 até o imediato pós-Crise Financeira Global de 2008. Dessa maneira, o capítulo encerra com a apresentação da austeridade e seu movimento na história da política econômica no século XX e XXI, período em que o conceito deixou de ser exclusividade da moral e da política econômica, antes e durante a Grande Depressão, para se tornar, por definição, um assunto econômico da mais alta relevância.

À guisa de conclusão, fica um questionamento: as sociedades e seus governos devem ser prudentes e poupadoras - e, nesse sentido, austeras - para desfrutar os benefícios do desenvolvimento econômico ou, pelo contrário, o consumo e o gasto podem estimular a economia e beneficiar os indivíduos? Como informa Florian Schui (2014, cap.1-6), questões dessa natureza fizeram parte do processo de transição da ideia de austeridade do campo individual para o âmbito da política econômica. Isso aconteceu muito antes do regresso ao padrão ouro nos anos de 1920 (as primeiras políticas de austeridade). Por mais trivial que pareça, o longo questionamento já alimentou acaloradas discussões ao longo da história da teoria e política econômica. Entretanto, atualmente, a questão parece quase sem sentido, uma bobagem retórica para a teoria dominante, quando se considera a sabedoria convencional dos maiores executivos do setor público e privado nos seus atos e declarações.

Neste sentido, Galbraith (1969, 1972, 1977) demonstra que não há nada de tão novo e excepcional no distanciamento da teoria econômica com a realidade dos assuntos públicos numa sociedade afluyente, com alguma igualdade entre os indivíduos, ou até mesmo, profundamente desigual; são apenas “os negócios como sempre” – e seus negociantes formam instituições ao longo do tempo. Assim sendo, a história do processo de institucionalização da política econômica de austeridade ao longo do século XX revelou um complexo movimento de forças quase concomitantes. No campo teórico, o monetarismo de Milton Friedman (escola de Chicago) e a *Public Choice* de James Buchanan e tantos outros (escola da Virgínia) permitiram a introdução de um novo entendimento acerca do quantitativismo na economia, de um lado, e da natureza do Estado e do

funcionamento dos governos, de outro. Não fossem os nítidos sinais de retorno à Economia Clássica, na qual imperava a Lei de Say, e a reavaliação do individualismo metodológico no âmbito da teoria neoclássica como fundamentação teórica para o agente político da escolha pública, não seria possível pensar numa “inovação”, talvez “revolução”. No entanto, tais qualificações aplicam-se mais corretamente à maneira como os detentores de riqueza, economistas e políticos acolheram tais ideias do que à originalidade e avanço teórico delas.

O fato é que o final da década de 1960 e, principalmente os anos de 1970, marcaram o início de um ponto de inflexão na sociedade também. O Acordo de Bretton Woods tornava-se insustentável para uma economia em forte expansão interna e externa, tal como os Estados Unidos, que até então precisava viabilizar a sua balança de pagamentos (em ouro) no contexto de elevados gastos públicos e intervenções militares em escala global, por conta da Guerra Fria (Arrighi, 2012; Hobsbawm, 1995). Para isso, o preço do ouro foi um obstáculo à conquista da hegemonia estadunidense naquele contexto. Simultaneamente, a grande corporação verticalizada, apoiada no Estado industrial e sua relação com os sindicatos, também encontraram os seus limites.

De fato, os salários reais dos Estados Unidos pararam de crescer logo no início dos anos de 1970, indicando certa exaustão do modelo em vigor desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Num terceiro movimento, a “estagflação” da mesma década, como ficou conhecido o fenômeno da elevação dos preços e estagnação da renda, foi utilizada politicamente como evidência de que o “manual keynesiano” de políticas econômicas não podia funcionar e, de fato, não funcionava senão como um remédio duvidoso para as grandes recessões que, na prática, haviam entrado para a História (Hobsbawm, 1995). Do mesmo modo, John Kenneth Galbraith sustenta que nenhum homem público coerente se preocuparia com um fenômeno da década de 1930, depois de muitos anos de prosperidade nos Estados Unidos (Galbraith, 1969, 1972). O crescimento da renda real, do produto nacional bruto e a estabilidade financeira pareciam mais garantidos do que qualquer lei da Física newtoniana.

Contudo, o início dos anos 70 trouxe consigo exatamente o oposto: estagnação riscos incomensuráveis, instabilidade financeira e fracasso militar na Ásia (em especial, Camboja, Laos e Vietnã). Desde 1964, ano após ano, o orçamento militar e os contingentes foram aumentados até o final da década, embora não houvesse nenhum avanço notável no *front* de batalha. Como bem sintetizou Giovanni Arrighi (2012), a crise do regime norte-americano foi “assinalada entre 1968 e 1973”, em três áreas distintas e profundamente relacionadas: (a) militarmente, com as dificuldades crescentes impostas pela Guerra do Vietnã; (b) financeiramente, com o fim da paridade entre o dólar e o ouro em 1971; (c) ideologicamente, com a perda de legitimidade na luta contra o comunismo. A

rápida deterioração desses três movimentos fez o governo dos Estados Unidos recuar simultaneamente nessas três frentes (Plehwe; Slobodian; Mirowski; 2020).

Nessa conjuntura de reorganização industrial, tecnológica, monetária e militar dos Estados Unidos, em meio a um cenário de estagflação, foi possível iniciar um longo processo de desconstrução do Estado de Bem Estar, tanto ideológica quanto politicamente. O embasamento científico que o neoliberalismo precisava veio da teoria econômica (Springer; Birch; Macleavy, 2016). No mesmo sentido, na Alemanha e na Itália um pensamento com origens no ordoliberalismo desse primeiro país também se desenvolvia, sugerindo que o problema (da inflação e endividamento) não estava, mas era, o próprio governo.

Mais do que isso, esses autores apontaram que a solução poderia ser benéfica ao invés de um choque amargo: a escola de Bocconi correu em paralelo por muitos anos, ficando ligeiramente à margem das duas grandes doutrinas de Friedman e Buchanan, indicando que uma contração fiscal poderia, além de reduzir os déficit e dívidas públicas, contribuir para a retomada do crescimento econômico (Alesina; Perotti, 1995). Enfim, as bases para a reativação da austeridade em escala global estavam montadas e, certamente, o neoliberalismo, quando não se confunde erroneamente com tais bases e fundamentos, foi essencial para a institucionalização da austeridade.

A instituição da política econômica de austeridade fiscal teve um longo processo de maturação e desenvolvimento, como apresentado até o momento, trazendo a moralidade da abstinência e a virtude da frugalidade para o centro da política econômica global. Isso aconteceu por meio de um conjunto imbricado de ideias, teorias e interesses ao longo dos últimos cinquenta anos. Não é exagero dizer que, atualmente, qualquer economista convencional colocaria as “reformas de austeridade” como pressuposto para o êxito de qualquer outra política econômica, bem como uma condição indispensável para o crescimento da economia.

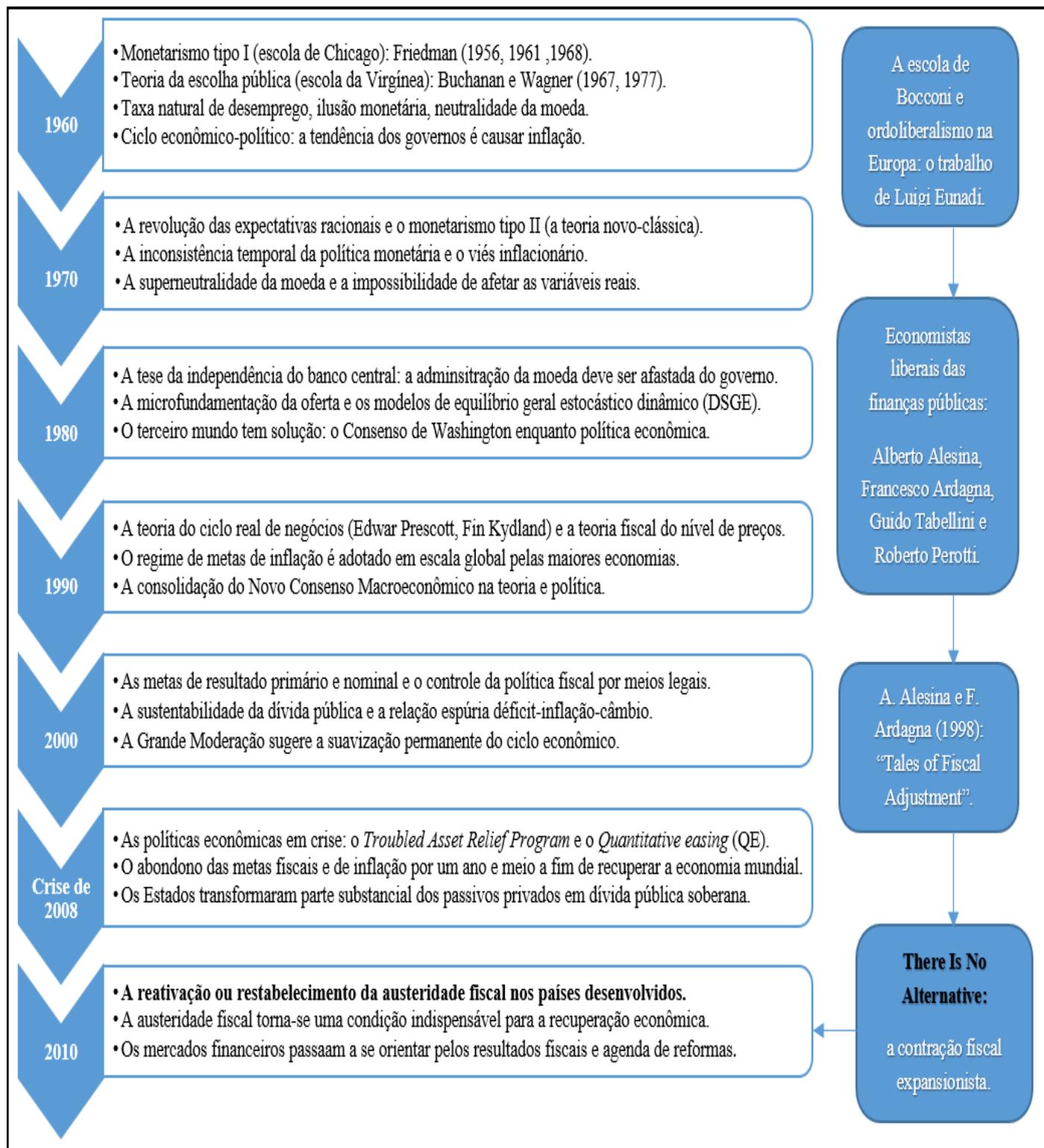
A rigor, a discussão não se trata da Curva de Phillips em particular, mas, de que as políticas contracionistas do gasto público, através da sua redução paulatina e dos constrangimentos legais para o seu aumento, tornaram-se, em si mesmas, uma finalidade a ser alcançada por meio de autoridades autônomas e bancos centrais independentes; e isso não depende de qualquer choque exógeno ou do próprio ciclo econômico. Evitar gastos e investimentos públicos (modelo estadunidense até a Crise de 2020), cortar serviços, gastos e investimentos (modelo europeu) e subfinanciar todas as ações públicas até a sua inviabilização (modelo brasileiro) tem sido uma “regra de ouro” para a política econômica.

Os seus defensores dizem que a busca pela deflação voluntária – afastamento deliberado e sistemático do pleno emprego – pode aumentar a confiança empresarial, reduzir os déficits públicos, diminuir as taxas de juros na curva de juros (ETTJ) e, por conseguinte, o estoque de dívida do governo. Em conjunto, esses efeitos causariam a retomada do crescimento econômico e dos níveis mais elevados (mas não muito) de emprego dos fatores de produção.

O fato é que essa sequência de eventos nunca se verificou em nenhuma grande economia por mais de alguns trimestres. E a sabedoria convencional sugere que, se isso ainda não aconteceu, deve-se ao fato de que nenhuma economia foi suficientemente austera, embora a Grécia tenha tentado provar o contrário. Adicionalmente, existe um gasto residual para manter a administração do governo, que também é inflacionário e deve ser evitado, nesse pensamento. O raciocínio pode levar ao paroxismo de contemplar a estagnação econômica, em plena economia globalizada e financeira, como se fosse a etapa precursora da verdadeira prosperidade (Resende, 2020, 2022).

Enfim, o capítulo teve por objetivo elucidar os principais aspectos da austeridade e sua defesa, fortemente embasada no NCM, mas não restrita a ele. Exemplo disso é a teoria fiscal do nível de preços, as ideias italianas de Bocconi (em Milão) e tantas outras proposições que podem ser aglutinadas na teoria dominante, somadas à sabedoria convencional, e institucionalizadas na teoria e política econômica contemporâneas. No limite, um economista pode questionar para si mesmo: “como alguém poderia ser contrário à austeridade”? Por vezes, parece que a austeridade e suas ideias associadas se tornaram quase uma verdade *per se*, mais fortes do que um dogma porque não são puras em seu dogmatismo, além de encontrar eco e respaldo na sabedoria convencional da Ciência Econômica e seus entusiastas. A essa altura da pesquisa é possível pensar que a instituição da austeridade, na teoria e política econômica, seja plausível e altamente defensável – apesar da Economia convencional e de seus economistas.

FIGURA 1 – O processo de restabelecimento e institucionalização da austeridade na Ciência Econômica.



FONTE: Elaboração própria (2022, 2023) com base nas referências da tese.

3 O NEOLIBERALISMO E A INSTITUIÇÃO DA AUSTERIDADE

O capítulo investiga a relação entre a austeridade, na teoria e na política, e suas origens, que estão na confluência do neoliberalismo com a Ciência Econômica. No mesmo sentido, busca-se compreender o papel da teoria dominante na instituição da austeridade ao longo dos últimos cinquenta anos.

3.1 INTRODUÇÃO

A ascensão da ideia e política de austeridade não é uma falha epistêmica, tampouco uma falha acadêmica e política da elite, e ainda menos um mero processo histórico de transformação das ideias por obsolescência e interesses imediatos (Blyth, 2013, 2017; Von Horn, Mirowski, 2009). A busca pelos cânones de uma "nova sociedade" notavelmente neoliberal, e sua mais ampla aplicação, foi um projeto político-científico no imediato pós-guerra. Contudo, atualmente, o neoliberalismo torna-se a nova razão do mundo. Nesse amplo projeto, tendo uma perspectiva da sociedade como um todo no século XXI, a austeridade é uma robusta instituição, que inspira formuladores de políticas, investidores, a opinião pública e a sabedoria convencional dos economistas (Dardot; Laval, 2016).

O capítulo investiga a institucionalização da austeridade e suas origens teórico-históricas, localizadas na confluência do neoliberalismo com a Ciência Econômica. Nesta última, destacam-se a escola de Chicago e a *Public Choice*. Essas escolas desenvolveram um instrumental analítico que, décadas mais tarde, conformaria um conjunto de ideias, teorias e outras escolas que pertencem à teoria econômica dominante (Colander *et al.*, 2004; Dequech, 2017; Hodgson, 2009, 2011). Conquanto que a austeridade esteja, solidamente, localizada no conjunto da teoria econômica dominante, a história das escolas de Chicago e da Virgínia (*Public Choice*) dotadas de prestígio e influência política é tão ou mais importante do que aquelas que contribuíram, discretamente, para a instituição da austeridade (*e.g.* escola de Bocconi e o ordoliberalismo).

Mas é num nível analítico mais profundo e anterior ao desenvolvimento dessas relações mútuas de coevolução das escolas que sustentaram, intelectualmente, a austeridade que se encontra a confluência do neoliberalismo com a teoria econômica. Esse evento histórico fundamental condicionou – quando não determinou, como no caso da *Public Choice* - o surgimento de várias

ideias, teorias e escolas, que fizeram (e algumas ainda fazem) parte da teoria econômica dominante (Nik-Khah; Van Horn, 2016; Plehwe, 2016; Von Horn, Mirowski, 2009).

O neoliberalismo sob qualquer perspectiva é difícil de ser apresentado como conceito. Talvez o único consenso quando se trata do conceito de neoliberalismo é a sua dificuldade em ser apresentado. De fato, definir os contornos do que não é o neoliberalismo pode ser uma tarefa menos árdua, no entanto, não soluciona a necessidade de um conceito. Assim sendo, é lugar comum na literatura sobre o tema afirmar que: “It is almost a cliché to claim that neoliberalism is a difficult concept to pin down” (England; Ward, 2016, p.54).

Segundo David Harvey (2008), o neoliberalismo é uma “doutrina” política e um “pensamento econômico” ao mesmo tempo. De fato, esse entendimento é comum na literatura especializada, que associa o neoliberalismo com fatos históricos específicos, países, políticas, organizações e pessoas. Embora determinados fatos possam ter sido influenciados pelo neoliberalismo, esse não é o seu melhor conceito e, certamente, não é o único. Conforme Dieter Plehwe (2016) esclarece:

Neoliberalism has been associated with specific historical periods: for example, UK and US politics during the Thatcher and Reagan eras, military dictatorship in Latin America, ‘Washington Consensus politics’ in the global South of the 1990s, or ‘shock therapy’ in different regions. Yet influence was quite strong in countries like Germany or Switzerland right after World War II. [...] Instead of looking for the one comprehensive neoliberal system or regime, students of neoliberalism really need to look both at neoliberal ideas carefully and at social, political and ideological power relations (Plehwe, 2016, p.61-62).

Apesar da associação do conceito de neoliberalismo com políticas econômicas e eventos históricos específicos, precisa-se de um panorama concreto capaz de contemplar: i) agentes públicos e privados, ii) organizações e organismos multilaterais, iii) corporações e suas subsidiárias, iv) além de acadêmicos e seus *think tanks*. Do contrário, o conceito perde muito potencial explicativo na pesquisa. De fato, a documentação dos fatos e feitos acerca do neoliberalismo, bem organizada e apresentada (Klein, 2008; Whiteside, 2016), permite que o seu conceito seja útil ao estudo da instituição da austeridade.

Alguns autores entendem o neoliberalismo como uma **concepção de sociedade** muito específica, baseada na organização dos indivíduos a partir de ‘livres’ relações mercantis, e com vistas à obtenção do dinheiro, tendo o Estado como regulador dessas interações. Aqui existe mais um argumento controverso. De fato, para alguns pesquisadores, essa é a própria definição de capitalismo. Contudo, existe um conjunto mais amplo de entendimentos, aqui explorados por meio de Foucault

(2022) nas suas aulas de fevereiro de 1979. É interessante deixar uma observação: Michel Foucault contempla as críticas de James Buchanan, poucos anos após as suas principais obras, na década de 1970, sem mencionar a *Public Choice*. Um motivo provável é a total falta de originalidade dessas ideias. Foucault (2022), na aula de 21 de fevereiro de 1979, segue expondo a ideia de “fobia” de um Estado “devorador”. Para o autor, esse medo surgiu em algum momento antes do próprio Colóquio de Walter Lippmann, devido às influências do ordoliberalismo alemão e a escola austríaca. Entretanto, isso não invalida a hipótese de uma confluência do neoliberalismo com a teoria econômica e seus efeitos. Pelo contrário, em linha com essa pesquisa, sugere que a importância dos alemães e austríacos, desde e antes do Colóquio de 1938, não pode ser subestimada para a formação da escola de Chicago (denominada de neoliberalismo americano pelo autor). Trata-se de abordar, sob outro prisma, a função dos pensadores europeus vista anteriormente.

Enfim, eu diria que é uma crítica inflacionista, essa crítica pelo mecanismo do Estado, essa crítica do dinamismo do Estado, na medida em que penso que ela não opera sua própria crítica, que não opera sua própria análise. Ou seja, não se procura saber de onde vem realmente essa espécie de suspeita antiestatal, essa fobia do Estado que circula atualmente em tantas formas diversas do nosso pensamento. Ora, parece-me que esse gênero de análise – e é por isso que insisti sobre esse neoliberalismo dos anos 1930-1950 -, parece-me que essa crítica do Estado, essa crítica do dinamismo intrínseco e como que irreprimível do Estado, essa crítica das formas do Estado que se encaixam umas nas outras, se chamam umas às outras, se apoiam umas nas outras e se engendram reciprocamente, parece que já a encontramos perfeita e claramente formulada nos anos 1930-1945, tendo, então, uma localização bem precisa (Foucault, 2022, p.253).

O autor segue desenvolvendo o seu raciocínio, o qual mais adiante, ainda neste capítulo, aparecerá na sua forma “concreta” a partir de alguns nomes, lugares, datas e feitos. Por ora, cabe notar que o neoliberalismo, no seu conceito mais atual (Springer *et al.*, 2016; Plehwe *et. al.*, 2020), guarda impressionante semelhança com o conceito europeu, usado para criticar o Estado e uma concepção de sociedade. A crítica (neo)liberal na sua origem foi, também, e principalmente, uma alternativa às propostas socialistas e suas muitas vertentes antes da Segunda Guerra Mundial.

[...] Essa crítica do Estado polimorfo, onipresente, onipotente era encontrada naqueles anos, quando o intento do liberalismo, ou do neoliberalismo, ou, mais precisamente ainda, do ordoliberalismo alemão era, ao mesmo tempo, demarcar-se da crítica Keynesiana, fazer a crítica das políticas, digamos, dirigistas e intervencionistas tipo New Deal e Frente Popular, fazer a crítica da economia e da política nacional-socialista, fazer a crítica das opções políticas e econômicas da União Soviética, enfim, de maneira geral, fazer a crítica do socialismo (Foucault, 2022, p.253-254).

Por ora, cabe compreender que o neoliberalismo vai muito além das fronteiras originais do seu conceito, sendo, atualmente, a ‘razão’ própria da sociedade capitalista globalizada: desde a

biopolítica e sua razão de governo até a sociabilidade do indivíduo-empresa (Dardot; Laval, 2016). Assim, e para esse momento de pesquisa, o que importa é apenas ter claro que não se trata de um retorno à sociedade pecuniária do século XIX, uma releitura do liberalismo. O ideal, talvez, fosse usar um vocábulo diferente do “liberalismo”, porém, tendo em vista a história da palavra e o seu uso nas Ciências Sociais, o prefixo “neo” acabou vencendo a disputa semântica pelo significado.

As políticas econômicas *per se* adotadas por Ronald Reagan na Casa Branca a partir de 1980, e por Volcker no *Federal Reserve*, ambos nos Estados Unidos, concomitantes com aquelas adotadas por Thatcher no Reino Unido, de 1979 até 1990, não constituem o neoliberalismo em si mesmo (Plehwe, 2016; Dardot; Laval, 2016). Essas políticas econômicas decorrem dos efeitos mais práticos desse entendimento da sociedade aplicado à política econômica. Assim sendo, pode-se considerar o neoliberalismo, primeiramente, como uma concepção de sociedade com repercussões contemporâneas na economia, política e sociabilidade (Springer; Birch; Macleavy, 2016). Essa concepção de sociedade, quando aplicada à política fiscal e monetária (e.g. austeridade e metas de inflação), condiciona ou, no limite, determina as decisões dos *policy-makers*, comprometidos com a institucionalidade da política econômica de seu país (Blyth, 2013; Cobham, 2002; Galbraith, 1977). Para Dardot e Laval (2016), o neoliberalismo tornou-se mais do que uma razão de Estado e orientação econômica das atividades de governo, constituindo uma “nova razão do mundo”, a qual afeta toda a sociabilidade e o conjunto das relações econômicas. De um ponto de vista metodológico, o neoliberalismo tem como ponto de partida o indivíduo como categoria de análise. Sendo que a sua mudança (e.g o surgimento do indivíduo-empresa ou do “*neo-subject*”, isto é, o sujeito neoliberal) é mais consequência do que causa. O fato é que o principal portador (consciente ou não) desta nova razão da sociedade, pautada pelas ideias de competição, mercantilização e troca em todas as relações humanas, é o indivíduo. Para fins de Economia Política (sobretudo nos significados atribuídos por Foucault (2022) e da sociabilidade em geral,

...o neoliberalismo político, tal como se desenvolveu, teve consequências importantes nas condutas efetivas dos indivíduos, incitando-os a “cuidar deles mesmos”, a não contar mais com a solidariedade coletiva e a calcular e maximizar seus interesses, perseguindo lógicas mais individuais num contexto de concorrência mais radical entre eles. Em outras palavras, a estratégia neoliberal consistiu e ainda consiste em orientar sistematicamente a conduta dos indivíduos como se estes estivessem sempre e em toda a parte comprometidos com relações de transação e concorrência no mercado (Dardot; Laval, 2016, p.243).

Por esse motivo, mas não somente, o neoliberalismo pôde estimular uma teoria econômica centrada na “microeconomia dos indivíduos” racionais em suas escolhas. O neoliberalismo conseguiu

substituir, inclusive, o proprietário do capital pelo indivíduo-empresa, sempre racional no sentido dos economistas, como símbolo desta nova razão do mundo. Por isso, aliás, cabe uma ressalva quanto ao conceito de racionalidade, atribuído aos indivíduos na Ciência Econômica. Certamente ele não é semelhante ao que se entende pelo uso da razão noutros campos de estudo. Os economistas *mainstream* inventaram a sua própria razão e racionalidade; oriunda dos conceitos matemáticos de maximização e minimização de funções, utilizados na microeconomia dominante.

Na perspectiva trazida por Dardot e Laval (2016), o neoliberalismo passou a ser percebido não somente em seus frutos mais proeminentes, como o monetarismo e a teoria da escolha pública (a relação entre o neoliberalismo e as teorias), mas, também, nas políticas específicas e setoriais, que não se limitam aos regimes macroeconômicos. Assim, e partindo da simples analogia à estrutura de uma árvore, é comum que essa “árvore” do neoliberalismo seja compreendida a partir dos seus “frutos e folhas”, isto é, atos de governo, políticas e ações corporativas das empresas.

Os estudos que seguem por esse caminho, pautado pelas políticas e eventos históricos específicos observam de cima a árvore do neoliberalismo. Sem imaginar a espécie vegetal e o caule (doutrinas, escolas de pensamento e filosofias) que sustentam tais frutos. Nesse sentido, os frutos mais evidentes desta árvore são as práticas de governo, adotadas mundo afora, com destaque para a *New Public Management*, que é aplicada na administração pública do Canadá, Espanha, Irlanda e Grécia, para ficar em poucos exemplos (Whiteside *et al.*, 2021). As privatizações, parcerias público-privadas (PPPs) e concessões ao setor privado podem ser benéficas em projetos muito específicos e são bons exemplos da aplicação *NPM*, embora muitos projetos não tenham êxito sob qualquer perspectiva. Às vezes, concessões e PPPs (ou *Private Finance Initiatives*, no Reino Unido) sequer conseguem oferecer uma taxa interna de retorno atrativa para os investidores. Por outro lado, o “corporativismo” é um dos resultados mais evidentes do neoliberalismo no setor privado, assumindo é claro, uma hipótese forte de que é possível pensar o setor privado sem o sistema estatal e a sociedade.

Para Naomi Klein (2008, cap.13-14), corporativismo significa a dominância de um ‘grande’ governo com ‘grandes negócios’ que combinam os seus formidáveis poderes para regular e controlar os cidadãos. Para a autora, o avanço do “corporativismo”, carregado pelas terapias de choque, pode ser bem demarcado no tempo: de 1991 a 1999. Isto é, desde o fim da URSS até o fracasso das negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC) em Seattle, no ano de 1999. Nessa ocasião, um tipo e conjunto de políticas de matiz neoliberal fracassaram pela primeira vez sob intensos protestos, falta de acordos e consensos, além de manifestações por parte de países que criariam o G20, muitos anos mais tarde.

Para Klein (2008), um ícone deste fenômeno do “corporatismo” foi Donald Rumsfeld (ex-secretário de Defesa dos EUA, de 1975 a 1977 e de 2001 a 2006), cujas políticas e envolvimento pessoal são um símbolo da transformação da porta giratória do governo⁹⁶ com as grandes empresas e suas subsidiárias, num verdadeiro arco ou portal. Esse corporatismo que tornou as relações público-privadas mera questão de “quem ganha o quanto e quando”, sem pudor algum, seria altamente improvável, mas não impossível, na economia regulada e planejada, que teve notável afluência nos Estados Unidos das décadas de 1950 e 1960 (Galbraith, 1969, 1972).

Entretanto, a partir da leitura aberta pela pesquisa de Dardot e Laval (2016), é importante considerar que as ações do Estado, das corporações privadas e os regimes de política econômica, embora sejam importantes, são apenas os “frutos e folhas” da árvore do neoliberalismo. Além disso, os aspectos mais evidentes do neoliberalismo estão inarredavelmente ligados às suas raízes na escola de Chicago e na MPS. De fato, seguindo no mesmo sentido de Foucault (2022, p.135 a 320), a análise do neoliberalismo a partir do ordoliberalismo e da escola austríaca nesse conjunto de influências é fundamental (Dardot; Laval, 2016, cap. 2). Tanto que o tema vai ser revisto e abordado nas próximas seções e subseções. Porém, para a finalidade do estudo em curso, é também relevante não seja menos relevante avaliar o ponto e os desenvolvimentos oriundos da **confluência do neoliberalismo com a teoria econômica**, que ocorreu na Universidade de Chicago desde 1945. Os eventos que aconteceram na faculdade de Direito – e, em seguida, no departamento de Economia - da Universidade de Chicago a partir de 1945, e nos dois anos seguintes com a fundação da MPS, são mais relevantes para compreender a institucionalização da austeridade do que o seu ponto de origem cronológica e geográfica. A partir dessas primeiras ponderações sobre o objeto, as relações entre o neoliberalismo e a teoria econômica serão abordadas, em especial, a partir das seguintes coletâneas e seus organizadores:

(i) *The Road from Mont Pèlerin: the making of the neoliberal thought*, por Phillip Mirowski e Dieter Plehwe (2009);

(ii) *The Handbook of Neoliberalism*, por Simon Springer; Kean Birch e Julie MacLeavy (2016);

(iii) *Nine Lives of Neoliberalism*, organizadas por Dieter Plehwe, Quinn Slobodian e Phillip Mirowski (2020).

⁹⁶ A expressão denota a alternância de executivos e gestores entre o governo estadunidense – geralmente contratante delas – e as corporações e subsidiárias (geralmente contratadas pelo governo). Essa porta giratória pode favorecer toda sorte de interesses particulares em detrimento da sociedade.

Estas três obras abordam amplamente o neoliberalismo desde os seus aspectos teóricos e históricos até as suas implicações para a sociabilidade contemporânea, bem como as tensões dentro das próprias vertentes do tema. Nesse sentido, as pesquisas coligidas tratam de dimensões que superam o objetivo deste capítulo, qual seja, compreender a institucionalização da austeridade, a partir da confluência do neoliberalismo com a teoria econômica, desde 1945. Para o propósito desta tese, importa analisar como a teoria e a doutrina da escola de Chicago, associada à *Public Choice* e diversas ideias que também compõem a teoria econômica dominante, conseguiram afetar, diretamente⁹⁷, a própria condução da política econômica nos últimos cinquenta anos (Arrighi, 2012; Furtado, 2007b; Hobsbawm, 1995; Skidelsky; Fracarolli, 2017).

Obviamente, as políticas fiscais e monetárias têm impacto na produção, distribuição e circulação de riquezas. De fato, a política macroeconômica afeta as relações de poder e decisões mais fundamentais de uma sociedade pecuniária, cuja essência, é ser uma economia monetária de produção (Dillard, 1980; Keynes, 1933, 1987). Desta maneira, justifica-se também o estudo das inter-relações entre o neoliberalismo, a teoria econômica e a austeridade, por meio dos efeitos que a própria Ciência Econômica exerce sobre a formulação e condução de políticas. Sem embargo, isso não torna os aspectos ideológicos da teoria econômica menos importantes. Pelo contrário, esses aspectos ideológicos situam a temática no centro do estudo sobre a institucionalização da austeridade nas últimas décadas. Adicionalmente, sustenta-se que o processo se assemelha mais a uma causalidade mútua na institucionalização da austeridade com o neoliberalismo, enquanto parte do pensamento dominante (Hodgson, 2009, 2011; Resende, 2020, 2022).

O presente capítulo divide-se, além desta introdução (seção 3.1), em mais três seções e uma conclusão. Em primeiro lugar, faz-se uma reflexão acerca do conceito de neoliberalismo, a partir da obra de Pierre Dardot e Christian Laval (2016), inspirada numa abordagem foucaultiana do tema (Taylor, 2018, cap.1-4). Logo, mais abrangente e profundamente histórica e filosófica. O objetivo é apontar que, para todos os fins de pesquisa, o neoliberalismo, como “razão do mundo” contemporâneo, vai muito além de uma nova governamentalidade. Significa, de forma prática, uma nova forma de vivenciar a sociedade já existente (England; Ward, 2016; Kiersey, 2016). Ao mesmo tempo, o neoliberalismo estabelece as bases para uma nova era, para além do capitalismo centrado na produção, consumo e valorização do capital, nas esferas produtiva e financeira.

⁹⁷ Ver Naomi Klein (2008), para saber como e quando isso aconteceu, bem como, quem foram os mentores, organizações multilaterais e os responsáveis pela adaptação das ideias às práticas na implementação de tais políticas.

O Sistema de Contas Nacionais, criado em 1953 pelo departamento de estatística da Organização das Nações Unidas, obviamente não poderia indicar os rumos da sociedade neoliberal ou de qualquer sociedade. Ele não foi desenvolvido com este objetivo. De qualquer forma, a discussão sobre a sociedade neoliberal e a política econômica de austeridade está longe de ser etérea: os dados socioeconômico (*e.g.* indicadores de saúde coletiva) e evidências econômicas (*e.g.* indicadores de crescimento e distribuição de renda dos países que receberam a terapia de choque) são abundantes. *De facto*, houve uma significativa mudança na maneira como as pessoas vivem, produzem, e se relacionam mutuamente nos últimos cinquenta anos, e isso não é mero efeito da globalização, informatização e de uma terceira revolução industrial e, até mesmo, quarta revolução industrial. Não seria exagero afirmar que agora somos todos afetados pelo neoliberalismo.

Todavia, para a finalidade da seção 3.2, do atual capítulo, essas questões ficam em aberto, pois interessa efetivamente conceituar o neoliberalismo, situando-o no tempo e na sua relação com a Economia. Entretanto, o que importa ter presente é que o neoliberalismo não é um conceito que possa ser tratado no domínio do econômico, da esfera econômica da sociedade. Assim sendo, existe um desafio notável no interior dessa pesquisa: separar a ideologia e o discurso neoliberal do próprio neoliberalismo (Plehwe, 2016). Em outras palavras, indicar em que sentido essa pesquisa toma o seu objeto, e como essa compreensão se diferencia da sabedoria convencional e da prática discursiva do mesmo. A ideologia neoliberal, o conceito de neoliberalismo e a experiência neoliberal na sociedade são elementos completamente distintos, ainda que entrelaçados pela história.

Já a seção 3.3, aborda os processos de institucionalização da austeridade na teoria econômica, tendo em vista a confluência desta com o neoliberalismo, no imediato pós-guerra. Assim, o objetivo é desvelar e analisar os processos de evolução e coevolução da teoria econômica nas últimas décadas, considerando as influências diretas do neoliberalismo. O ponto de chegada desta etapa é a conformação da teoria econômica dominante, que partindo do projeto político-científico da escola de Chicago se expandiu pelo mundo, até assumir organismos multilaterais e pautar a política econômica. Desses organismos, destacam-se o Banco Mundial e o FMI.

Sem embargo, como visto no capítulo anterior, a teoria dominante não se restringe às escolas afins à austeridade e nem é composta exclusivamente pelo pensamento de Chicago. Os esforços teóricos e políticos bem-sucedidos do ordoliberalismo alemão e da escola austríaca, como salienta Foucault (2022), da “teoria das finanças públicas” de Bocconi (Milão, Itália) e da *Public Choice* (Virgínia, Estados Unidos) devem ser reconhecidos, ainda que não tenham adquirido a influência e o

prestígio da escola de Milton Friedman (Chicago, Estados Unidos). O objetivo nesta seção é estabelecer o ponto de encontro, ou confluência, do neoliberalismo no tempo e espaço (intersecção).

Na sequência, a seção 3.4 apresenta uma discussão sobre o impacto dessa confluência do neoliberalismo com a teoria econômica e sua coevolução, nas últimas décadas, nas políticas fiscais e monetárias. Para tanto, um breve resgate histórico é necessário, ainda que essa pesquisa não seja um empreendimento de história do pensamento econômico, nem mesmo de teoria e política econômica, num sentido estrito com todas as suas particularidades. A seção sustenta que o neoliberalismo e a teoria econômica, juntos, deram origem a diversas ideias, teorias e escolas de pensamento⁹⁸, que atualmente compõem a teoria dominante. O *mainstream economics* é responsável por legitimar, cientificamente, a ideia de austeridade e suas políticas congêneres. No mesmo sentido, a teoria dominante confere influência e prestígio para as ideias e políticas que fazem parte do seu corpo, quase automaticamente, ainda que não haja consenso sobre uma escola de pensamento econômico ser “superior” às demais (Dequech, 2007, 2017).

3.2 O NEOLIBERALISMO ENQUANTO A NOVA RAZÃO DO MUNDO

O objetivo principal da seção 3.2 não é apresentar um conceito para subsidiar o estudo do papel desta nova “razão do mundo” e da teoria econômica dominante na institucionalização da austeridade. Para tanto, deve-se ter uma introdução sobre essa nova racionalidade que caracteriza a sociedade neoliberal, a fim de trabalhar com um conceito teórico de neoliberalismo que seja oriundo da história e das evidências.

Para Dardot e Laval (2016), a “Grande Virada” (parte dois da obra) significa uma enorme ofensiva ideológica contra a intervenção do Estado, que não apenas precedeu as reorientações práticas, mas as acompanhou. Segundo eles, o mais importante não foi a diminuição ou “retirada” do papel do Estado no domínio econômico e social – assumindo que eles possam ser separados -, mas a modificação dos tipos e meios de intervenção. A ideologia e o discurso neoliberal, e aqui fica muito evidente a diferença com o neoliberalismo em si mesmo, pregavam a “racionalização” e a “modernização” das empresas e da administração pública (Dardot; Laval, 2016, cap.6).

⁹⁸ Aqui faz-se uma distinção entre uma ou mais teorias e as escolas de pensamento. Entende-se que as primeiras tratam conceitos de maneira mais específica e concentrada com vistas à explicação de um fenômeno particular, conjunto de fenômenos ou teoria geral de um tema específico. Por outro lado, as escolas de pensamento consistem num conjunto de acadêmicos e pensadores que compartilham de um mesmo conjunto de crenças sobre um tema, pressupostos e perspectivas a respeito de um campo de estudo.

Antes de avançar no tema, é importante atentar para um ponto trazido por Michel Foucault (2022). Embora esta pesquisa tenha delimitado o período de cinquenta anos, desde 1970 até 2020, para analisar. Justamente porque é na década de 70 que as grandes transformações nas políticas econômicas – e também nas relações externas dos países mais desenvolvidos ficam evidentes.

Houve um plano de austeridade na França, em junho de 1958, no auge do keynesianismo global. O plano foi elaborado por Jacques Rueff, tendo a sua execução a cargo do ministro das Finanças e Assuntos Econômicos, Antoine Pinay. Segundo Foucault (2022, p.283), uma comissão foi formada e comandada por Rueff, “...e apresentou um plano de grande austeridade”, apoiado pelo, até então, primeiro-ministro do país, Charles De Gaulle [1890-1970], que em seguida deixaria as funções comuns de governo para assumir a chefia de Estado, como presidente da França, no período de 1959 a 1969. Por que trazer à tona este fato histórico? Para demonstrar que, a rigor, a pressão para aplicar políticas menos favoráveis à maximização de lucros em favor dos salários reais sempre foi imensa. Além disso, a austeridade já estava na mesa dos formuladores de política muito antes de qualquer “grande virada”. Isto é, as teorias e políticas econômicas foram, lentamente, conformando uma nova sociedade liberal: não houve uma fim e nem um dia decisivo, não havendo um evento ou data que marque, como a queda da Bastilha em 1789.

Certamente, como a história demonstrou, a “grande virada” não foi apenas uma guinada nas políticas, mas na própria *rationale* do sistema estatal e na maneira de formular e executar as políticas públicas (Whiteside *et al.*, 2021). Da mesma forma, a empresa chandleriana - pautada pelas suas estruturas e estratégias num sistema gerencial - foi reinventada ou extinta, dando lugar aos cânones neoliberais da administração de empresas, nos termos de Peter Drucker [1909-2005], por exemplo.

O interessante é que os “especialistas” e os administradores públicos tiveram o maior protagonismo nessa virada, comparativamente aos ideólogos de toda sorte (*e.g.* jornalistas convertidos, políticos eleitos, personalidades do rádio e televisão). Esses administradores e especialistas (analistas, gerentes, supervisores e tecnocratas) apresentaram o neoliberalismo como um conjunto de técnicas e políticas novas, cuja mudança drástica tinha por objetivo somente a busca de resultados benéficos para todos. Para os autores, o fenômeno histórico das mudanças ocorridas principalmente a partir da década de 1970, sobretudo com a ascensão de Thatcher no Reino Unido em 1979, podem ser compreendidas a partir de quatro pontos fundamentais.

O primeiro diz respeito à relação de apoio recíproco graças à qual as políticas neoliberais e as transformações do capitalismo ampararam-se mutuamente para produzir o que denominamos “a grande virada”. Contudo, essa virada não se deve apenas à crise do capitalismo nem surgiu de repente. Ela foi precedida e acompanhada por uma *luta ideológica*, que foi sobretudo uma crítica sistemática e duradoura de ensaístas e políticos contra o Estado de bem-estar. Essa ofensiva alimentou diretamente a ação de certos governos e contribuiu enormemente para a legitimação da nova norma quando esta por fim surgiu. Esse é o segundo ponto. No entanto, apenas a conversão dos espíritos não teria sido suficiente – foi necessária uma mudança de comportamento. Isso foi obra, em grande parte, de técnicas e dispositivos de *disciplina*, isto é, de sistemas de coação, tanto econômicos como sociais, cuja função era obrigar os indivíduos a governar a si mesmos sob a pressão da competição, segundo os princípios do cálculo maximizador e uma lógica de valorização do capital. Esse é o terceiro ponto. Finalmente, a progressiva ampliação desses sintomas disciplinares, assim como sua codificação institucional, levaram à instauração de uma *racionalidade* geral, uma espécie de novo regime de evidências que se impôs aos governantes de todas as linhas como único quadro de inteligibilidade da conduta humana (Dardot; Laval, 2016, p.193).

Para O’Neill e Weller (2016), existem algumas vantagens na utilização de um conceito de neoliberalismo que seja mais facilmente comparável e útil para o estudo de assuntos correlatos, a partir de uma concepção fundamentada em seis grandes dimensões. Segundo os autores, o neoliberalismo teórico é motivado e torna-se coerente por um conjunto de proposições ideológicas ou filosóficas sobre a natureza humana, a liberdade, a individualidade e a recompensa. Por conseguinte, existem algumas vantagens de o neoliberalismo ser dotado “with an evangelistic spirit in a manner akin to the pneuma (breath) animating some versions of Christian faith [...]” (O’Neill; Weller, 2016, p.86-87).

Efetivamente, como um conjunto de ideias ou abstrações, o neoliberalismo poderia ser entendido como sendo distante das complexidades realmente existentes no mundo. E é por isso que para tratar do neoliberalismo teoricamente precisa-se da história, seja para contextualizá-lo num estudo específico, seja para aproximá-lo da sociabilidade engendrada pela “nova razão do mundo”. O neoliberalismo trouxe, efetivamente, mais do que uma nova razão de governo embutida numa biopolítica mais abrangente: ele ultrapassou o domínio econômico para capturar não apenas a vida humana, mas todas as interações da sociedade consigo mesma e com o planeta (finito em seus recursos originais e naturais). Para Dardot e Laval (2016), as seis principais dimensões podem ser derivadas das ideias que informam o neoliberalismo na sua forma teórica, justamente com o objetivo de apresentá-lo como um pensamento cientificamente coerente, capaz de subsidiar um conceito útil para a pesquisa. A partir de uma adaptação e síntese dos argumentos dos autores, as seis dimensões aparecem abaixo:

1. A preferência por formas privadas de propriedade sobre formas mútuas, comuns ou públicas, permite que o comportamento de interesse próprio se torne a força motriz da sociedade. Tudo é mercantilizado para favorecer o acúmulo de riqueza privada;
2. Os mecanismos de troca com fins lucrativos, baseados no mercado, são promovidos como o meio mais eficiente de alocar recursos e distribuir a renda gerada;
3. O crescimento econômico acontece pela expansão do alcance dos mercados, principalmente pela promoção da integração global do comércio e da livre circulação de ideias, bens e fluxos de capitais;
4. As lógicas de mercado são estendidas (no limite, impostas) aos comportamentos humanos, insistindo que os interesses dos trabalhadores são mais bem atendidos quando os arranjos trabalhistas são individualizados, isto é, negociados nos mercados. Ao mesmo tempo, se insiste nas formas coletivas de organização do trabalho;
5. Os indivíduos e suas famílias, agindo em seus próprios interesses, tornam-se os principais sujeitos da organização social. A sociedade torna-se nada mais que um agregado de indivíduos e seus interesses;
6. As tentativas lideradas pelo Estado de direcionar recursos produtivos para áreas específicas, ou redistribuir renda são consideradas contraproducentes, pois distorcem os sinais econômicos (a saber, os preços) que regem os mercados (O'Neill; Weller, 2016).

Assim sendo, um conceito bem fundamentado, os pontos acima, e seja também aplicável à finalidade desta pesquisa, sugere que “...neoliberalism is first and foremost a theory of how to reengineer the state in order to guarantee the success of the market and its most important participants, modern corporations” (Von Horn; Mirowski, 2009, p.161). Logo, diferentemente da sabedoria convencional, o neoliberalismo requer um Estado forte, com organizações sólidas e eficazes para estabelecer a sua “concepção de sociedade” efetivamente.

Nesse sentido, Von Horn e Mirowski (2009) seguem afirmando que: “Neoliberal accept the (Leninist?) precept that they must organize politically to take over a strong government, and not simply predict it will “wither away” (p.161). Provavelmente, o desafio para os proponentes do neoliberalismo não é ter que aceitar o preceito de um Estado forte, até porque, isso é um imperativo histórico, tendo em vista que uma nova governamentalidade dificilmente poderia “funcionar” por livre adesão da sociedade. Fosse assim, o próprio conceito de governamentalidade deixa de fazer

sentido e teríamos uma mudança social, uma evolução ou, até mesmo, uma revolução (todos temas caros às Ciências Sociais durante o século passado, sobretudo a mudança social). Enfim, a governamentalidade precisa, sim, de um aparato estatal para que a “nova razão do mundo” seja aceita nos termos da lei e da economia com ou sem o exercício da força pelo governo ou soberano. Isso a despeito da adesão à racionalidade governamental do neoliberalismo - quase independente de sua formalização em leis, normas e decretos -, como Buchanan e Wagner (1977) enfatizam, usando o termo “*Constitution*”, no seu sentido amplo. Dardot e Laval (2016), em linha com os conceitos de Foucault (2022), nas aulas de 07/02/1979 e de 14/02/1979, indicam como a sociedade neoliberal e seus indivíduos, acabam normalizando o conjunto de micro e macro relações de poder deste tempo. Com efeito, a maneira de pensar e agir é ainda mais importante, porque torna-se quase natural, como se os bebês competissem na maternidade para crescer mais rapidamente, gastando menos ar.

Portanto, as novas razões e, com elas, as novas técnicas de governo, engendram o uso da força jurídica, econômica e física sobre a sociedade e o sujeito neoliberal. O manifesto conservador, que embasou a campanha de Margareth Thatcher em 1978-1979, já previa embates ideológicos e políticos em várias frentes. Foram confrontos planejados para que, de certa maneira, somente o próprio Estado, objeto de alguns desses “embates”, pudesse garantir a vitória da nova racionalidade sobre a sociedade inglesa (Dardot; Laval, 2016).

Algumas ideias espalham-se como vírus que reproduzem a si mesmos sem interferências. Outras precisam ser formuladas, encubadas num hospedeiro intermediário e, por último, implantadas cuidadosamente, no tempo certo. Diferentemente de muitos colegas da MPS e do próprio Hayek, uma característica de Milton Friedman foi a sua paciência conjugada com a percepção de que os anos pós-guerra, no auge do Keynesianismo e do Estado de Bem-Estar, não eram o momento certo para o neoliberalismo encubado na escola de Chicago (Klein, 2008). Conforme o professor Paul Samuelson [1915-2009] escreveu “...[agora] somos todos keynesianos”⁹⁹, numa entrevista conhecida pela réplica à crítica de Milton Friedman ao keynesianismo e seus efeitos. Nesse sentido, seria melhor esperar por um choque e uma crise profunda, pois assim haveria menor ou nenhuma resistência. O decênio de 1970 a 1980 forneceria ambos, e maiores oportunidades de mudança.

83 Adicionalmente, o presidente dos Estados Unidos na época, Richard Nixon, proferiu uma frase semelhante durante uma conferência de imprensa ao dizer que: “*I am now a Keynesian in economics*”.

3.3 O NEOLIBERALISMO E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA AUSTERIDADE NA TEORIA ECONÔMICA.

A seção 3.3 analisa a função do pensamento neoliberal na teoria econômica, sobretudo quanto ao seu papel no estabelecimento do monetarismo de Chicago e na interface dessa escola com a teoria política, no âmbito da *Public Choice*. O objetivo é compreender a institucionalização da austeridade, tendo em vista o papel do neoliberalismo na sua coevolução (Hodgson, 1993, 1998, 2007) com a teoria econômica. Entende-se que a teoria dominante contemporânea tem raízes no monetarismo de Chicago, o qual restabeleceu o quantitativismo na Ciência Econômica (Friedman, 1956, 1968). Com isso, foi possível reativar ideias e políticas do tempo do padrão ouro, tais como a austeridade fiscal, nos assuntos de governo (Schui, 2014). Deste modo, apesar da teoria econômica dominante ter recebido contribuições significativas da teoria neokeynesiana (uma teoria relativamente menos distante de Keynes) ao longo de décadas, sustenta-se que tem profundas origens neoliberais e, portanto, influências ordoliberais alemãs e da escola austríacas (Springer *et al.*, 2016; Foucault, 2022). Assim sendo, antes de abordar a intersecção e confluência do neoliberalismo com a teoria econômica na Universidade de Chicago, logo após a Segunda Guerra Mundial, deve-se ter claro os seis cânones da teoria econômica austríaca, que contribuíram para a formação do neoliberalismo (Von Mises, 2017).

1. **O individualismo metodológico:** na explicação dos fenômenos econômicos temos de voltar à atenção para as ações (ou omissões) dos indivíduos; grupos ou “coletivos” não podem agir se não por intermédio das ações de membros individuais;
2. **O subjetivismo metodológico:** Na explicação dos fenômenos econômicos, temos de voltar o foco para o julgamento e escolhas feitas por indivíduos, com base em todo o conhecimento que têm ou acreditam ter, e quaisquer que sejam as expectativas que tenham sobre os acontecimentos externos à economia e, sobretudo, sobre as consequências das próprias ações individuais;
3. **Os gostos e preferências:** valorações subjetivas de bens e serviços determinam a demanda para que os preços sejam influenciados pelos consumidores (reais e potenciais);
4. **Os custos de oportunidade:** os custos com que os produtores e outros agentes econômicos calculam refletem as oportunidades alternativas que devem ser previstas; como serviços de produção são empregados para uma finalidade, todos os usos alternativos devem ser sacrificados;

5. **O marginalismo:** em todos os modelos econômicos, os valores, os custos, as receitas, a produtividade etc., são determinadas pela última unidade adicionada ou subtraída do total;

6. **A estrutura de produção baseada em tempo e consumo:** decisões de poupar refletem “preferências temporais” referentes ao consumo em um futuro imediato, distante ou indefinido, e os investimentos são feitos esperando um maior retorno, caso os processos de produção sejam mais demorados (Machlup, 2017, p.22, grifo nosso).

Como visto anteriormente, existe uma ligação clara entre a escola austríaca - antes mesmo de Friedrich Hayek chegar aos Estados Unidos, à escola de Chicago e à *Mont Pèlerin Society* (MPS) na condição de cofundador -, devido à participação e envolvimento dos teóricos da escola austríaca no Colóquio Walter Lippmann, em 1938, e nos seus desdobramentos às vésperas da guerra na Europa – afinal, para a China e Japão, o conflito mundial já havia começado e os Estados Unidos entraram apenas em 1941 (Foucault, 2022; Hobsbawm, 1995). Voltando ao Colóquio de 1938, pode-se dizer que o evento marcou, apesar das controvérsias, a origem do neoliberalismo enquanto ideia e conceito. Embora boa parte dos fundamentos do neoliberalismo, na sua origem, tenham sido reformulados, seja com a teoria neoclássica, seja com o próprio pensamento de Hayek após a publicação da sua obra magna, o presidente do Instituto Ludwig von Mises internacional ainda acredita que as teorias (econômicas) dominantes não reconhecem os limites e restrições do Estado e de seu governo em sua plenitude.

Para Llewellyn H. Rockwell Jr. (2017)¹⁰⁰, economista e *chairman* do Instituto Ludwig Von Mises internacional, as restrições e limitações da ação governamental não são reconhecidas sequer pelas teorias dominantes (*mainstream economics*). Para o autor, o assunto definitivamente não é “popular” na ciência social, apesar dos esforços da *Public Choice*. No mesmo sentido de Mark Blyth (2017), Rockwell Jr. indica que existe uma afinidade teórica, embora indireta, entre as escolas de Chicago (monetarismo) e da Virgínia (*Public Choice*) com a teoria econômica e social austríaca. Ligação essa que remonta à própria origem dessas escolas, logo após a fundação e expansão da MPS, mas antes também com a participação de seus teóricos no Colóquio Lippmann, em 1938. Esse entendimento encontra fundamentação, precisamente, nos dois frutos da confluência entre o neoliberalismo e a teoria econômica: a escola de Chicago do pós-guerra e a MPS.

¹⁰⁰ O livro “O contexto histórico da Escola Austríaca de Economia” foi uma das últimas publicações de Ludwig von Mises, em 1969. Na edição da LVM de 2017 foi incluída uma apresentação biográfica do autor por Fritz Machlup, bem como, uma introdução à edição brasileira por L. H. Rockwell Jr.

Portanto, o ponto em comum dessa ligação é o neoliberalismo e sua coevolução com a teoria econômica na Universidade de Chicago (Plehwe Slobodian; Mirowski, 2020). De fato, em 1947, Harold Luhnow (presidente do *William Volker Fund* à época) e Hayek criaram a *Mont Pèlerin Society* (MPS) e organizaram as condições para o seu primeiro estudo, envolvendo pesquisadores associados à Universidade de Chicago: o *Free Market Study* (Mirowski; Plehwe, 2009).

3.3.1 O neoliberalismo, a escola de Chicago e a *Mont Pèlerin Society*

O termo neoliberalismo - um vocábulo já existente e utilizado com outros sentidos no século XIX - foi ressignificado a partir do Colóquio Walter Lippmann, em 1938, na cidade de Paris (Dardot; Laval, 2016, cap.2). Ao longo do século XX, neoliberalismo viria a se transformar no termo mais apropriado para designar um entendimento muito específico da sociedade, economia e política (Plehwe Slobodian; Mirowski, 2020). Uma “leitura da sociedade” que não é meramente econômica, e não nasceu com a Ciência Econômica, porém afetou a teoria econômica e dela se beneficiou enquanto plataforma científica para as suas ideias. No âmbito da Economia, o neoliberalismo guarda algumas origens e semelhanças com a escola austríaca de Ludwig Von Mises e F. A. Hayek, mas não se confunde com essa, como já apresentado nessa tese anteriormente.

O neoliberalismo foi, progressivamente, adquirindo a sua própria estrutura ideológica, conceitual e teórica (Plehwe, 2016). Além dessa estrutura intelectual, o neoliberalismo adquiriu também dimensões diretamente aplicáveis: desde o urbanismo até a política econômica, passando por expressões artísticas, culturais, sexuais e a sociabilidade em geral, nos séculos XX e XXI (Springer; Birch; Macleavy, 2016a). A confluência do neoliberalismo com a teoria econômica, em 1945, a criação da *Mont Pèlerin Society*¹⁰¹ (MPS), em 1947, e a origem da escola de pensamento de Chicago são eventos históricos que não coincidiram, diretamente, no tempo e no espaço.

That MPS and the Chicago School were joined at the hip from birth is verified by the fact that most of the major protagonists were present at the creation of both organizations: Director, Friedman, Wallis, and Knight. [George Stigler was also present]. When the MPS was legally constituted, it was registered as a nonprofit corporation in Illinois, with offices formally listed as located in the University of Chicago Law School (Von Horn; Mirowski, 2009, p.159).

¹⁰¹ Conferir o site <montpelerin.org> para conhecer mais sobre a sociedade atualmente.

Tanto a MPS quanto a escola de pensamento de Chicago fizeram parte de um projeto de pesquisa e influência política com propósitos, financiamento e prazos definidos no âmbito do *Free Market Study* (Mirowski; Plehwe, 2009). Logo, para entender como a teoria econômica aderiu e elaborou, simultaneamente, os princípios do neoliberalismo, é preciso avaliar algumas atividades de Hayek logo após a publicação de “*The Road to Serfdom*”, sua *magnum opus* de 1944.

Logo após a publicação mencionada, Friedrich Hayek foi para os Estados Unidos. Na ocasião, ele teve contato com Harold Luhnow [1895-1978], um empresário conservador e presidente do *William Volker Fund*. Esse contato foi fundamental e marca a origem (cronológica) da relação entre o neoliberalismo e a teoria econômica. Isso porque Luhnow fez uma proposta para que Hayek elaborasse uma versão estadunidense do seu livro “O caminho da servidão” (no original, *The Road to Serfdom*), com vistas à divulgação científica para o público não especializado dos Estados Unidos. Assim sendo, “The two men [Luhnow e Hayek] agreed that the Volker Fund would finance an investigation of the legal foundations of capitalism and that a product of this investigation would be an American *Road to Serfdom*” (Nik-Khah; Van Horn, 2016, p.28).

Thus the Volker Fund financially supported the stage-managed Hayek’s 1946 American tour; [...] After April negotiations in Chicago, in early May, Hayek wrote Luhnow that Chicago would be the preferable work site for the *American Road* (Van Horn, Mirowski; 2009, p.150).

Como contraproposta à ideia de Luhnow, Hayek observou que um estudo aprofundado “of the competitive order had regrettably never occurred” e mais ainda: “He suggested that the task for the future would be to succeed where nineteenth-century liberals had failed” (Nik-Khah; Van Horn, 2016, p.28). De fato, não havia grande divergência quanto à necessidade de restaurar o estudo de temas caros ao liberalismo clássico, tais como a livre-empresa, o mercado autoajustável e a centralidade do indivíduo na economia.

Entretanto, diferentemente da Economia Política inglesa do século XVIII e XIX, “The ultimate purpose of institutions such as the MPS and the Chicago School was not so much to revive a dominant classical liberalism as it was to forge a neoliberalism better suited to modern conditions” (Van Horn; Mirowski, 2009, p.160). Isto é, ao invés de restaurar o liberalismo de maneira anacrônica em meados do século XX, a proposta caminhava para a formulação de um neoliberalismo. Para esses autores, o neoliberalismo foi na sua origem um projeto de pesquisa que fez uso da teoria econômica com vistas à ação política e à conquista da opinião pública. Poucos anos depois, já estava claro que a proposta era muito mais abrangente - sobretudo para os membros-fundadores da MPS.

Nesse processo de discussão e persuasão mútua para o novo projeto de pesquisa, Hayek entrou em contato com Henry C. Simons [1899-1946]¹⁰² e seus colegas da Universidade de Chicago para distribuir e repartir a investigação com outros pesquisadores. Apesar desse passo de Hayek em direção à pesquisa, ainda não havia nada acertado com Harold Luhnnow e o *William Volker Fund*, responsável por financiar a proposta. A importância dessas relações acadêmicas e interpessoais adquire mais sentido tão logo fique claro, de um lado, o tamanho e importância das organizações a serem criadas e, de outro, a notoriedade e o impacto dessas pesquisas. Essas investigações começaram com a simples proposta de elaboração do projeto *American Road*, por Harold Luhnnow, Henry Simons e Friedrich Hayek.

Em questão de pouco tempo, ainda em 1945, o projeto e suas tratativas para viabilizá-lo, já eram conhecidos como “Projeto Hayek” na faculdade de Direito da Universidade de Chicago. O projeto (não documentado) consistia em restabelecer apenas alguns pontos do liberalismo clássico, com um enfoque totalmente novo, centrado na liberdade individual, na economia e na política, na competição, na oposição ao estatismo e no combate ao coletivismo.

A denominação, atribuída pelos colegas a nomes de prestígio da universidade, como Aaron Director (reitor da Faculdade de Direito de Chicago e membro ativo da MPS), não poderia ser mais emblemática da influência e esforço de Hayek na criação da escola de Chicago. Contudo, antes de retornar ao surgimento conjunto da MPS e da escola de Chicago, a partir de 1945, três considerações são necessárias para evitar imprecisões e omissões.

Primeira. Milton Friedman, a despeito de ter sido laureado com o prêmio Nobel de Economia¹⁰³ em 1976, e de ter se tornado o economista mais conhecido dos Estados Unidos, não foi a figura que mais contribuiu para o surgimento da escola de pensamento de Chicago nos seus primeiros anos. Seu reconhecimento público deve-se, em especial, às obras “Capitalismo e Liberdade” de 1962 e “Livre para escolher” de 1980 (Friedman, M; Friedman, R., 2015). Além disso, a série de televisão *Free to Choose* (mesmo título do livro) na emissora *Public Broadcasting Service* (PBS), dos EUA, transmitida a partir de 1980 também foi fundamental para o reconhecimento do público não especializado em qualquer ramo científico. Tanto as obras como o programa televisivo, com ampla audiência, receberam a notável coautoria e contribuição de sua esposa, Rose Friedman

¹⁰² Henry Simons foi um economista estadunidense da Universidade de Chicago que contribuiu com a formação da própria escola de Chicago, mas teve a sua carreira abreviada, por conta de sua morte inesperada.

¹⁰³ Para Mirowski (2020, p.219-254), é importante pesquisar, compreender e deixar claro que a Ciência Econômica não tem um prêmio Nobel verdadeiro; mas, tão somente, uma generosa premiação em dinheiro e prestígio do Banco da Suécia dedicada à memória de Alfred Bernhard Nobel [1833-1896].

[1910-2009]. Em suma, desde o processo de fundação e desenvolvimento da escola, até o início da década de 1950, Milton Friedman teve uma importância menor quando comparado a seus pares no departamento de Economia e na faculdade de Direito da Universidade de Chicago. Essa assertiva baseia-se nas contribuições que foram dadas para o avanço da agenda político-científica por Luhnnow, Hayek, Simons, Director e outros, no desenvolvimento da *Mont Pèlerin Society* (MPS). Depois do *Free Market Study* e, na sequência, do *AntiTrust Project*. Tanto as pesquisas (FMS e *Anti-Trust*) quanto o *think-tank* (MPS) contribuíram significativamente para o desenvolvimento do pensamento neoliberal (Van Horn; Mirowski, 2009; Nik-Khah; Van Horn, 2016).

Segunda. Haja vista o enorme esforço pessoal de Hayek para a criação da MPS e da comunidade epistêmica de Chicago, ambas a partir de 1945, pode-se imaginar que ambas foram influenciadas, fortemente, pela economia austríaca. Entretanto, Harold Luhnnow, cujo papel na presidência do Fundo Volker foi muito além do financiamento, impactando diretamente a agenda de pesquisa na origem, tinha duas certezas: (1) o projeto não deveria ser uma abordagem estadunidense da economia austríaca; e (2) um projeto para revisar e atualizar o liberalismo clássico inglês do século passado estava completamente descartado (Nik-Khah; Van Horn, 2016).

Terceira. A Universidade de Chicago já possuía um departamento de Economia com professores e pesquisadores renomados, que vieram a influenciar diretamente a escola de pensamento de Chicago. Por isso, a ideia da fundação de uma escola de pensamento, a partir de 1945 e 1946, proveniente da MPS e situada na faculdade de Direito de Chicago, pode parecer, à primeira vista, tão estranha quanto equivocada. Contudo, Van Horn e Mirowski (2009, p.158) afirmam que: “we cannot count the number of times one encounters a variation on the assertion that: ‘Frank Knight’s main claim to fame is his undisputed position as the founder of the Chicago School of Economics’”. Mirowski e Van Horn (2009) analisaram os arquivos de cada pesquisador da escola de Chicago, na sua origem, para fundamentar o estudo. A partir dos resultados obtidos, eles não deixam de reconhecer a importância do departamento de Economia, porém, afastam o entendimento convencional, isto é, a que a escola surgiu com o próprio departamento. Como resultado:

Indeed, our central thesis is that the rise of the Chicago School must be understood as one component of a specific larger transnational project of innovating doctrines of neoliberalism for the postwar world. This chapter diminishes the importance of certain figures who have often loomed large in the folklore, such as Frank Knight or Jacob Viner; it reevaluates the role of the others, such as Milton Friedman; and it elevates to prime positions some neglected figures such as Friedrich Hayek, Henry Simons, and Aaron Director (Van Horn; Mirowski, 2009, p.140).

Por este motivo também é fundamental analisar, brevemente, a situação do departamento de Economia no período, tendo em vista que ele estava desfalcado pelos esforços de guerra, mas em funcionamento e produtivo. Na época da criação da MPS (1945 a 1947), o presidente da Universidade de Chicago, Robert Maynard Hutchins [1899-1977], estava procurando uma fonte de financiamento privada, para compensar o aumento da influência do governo federal na vida intelectual de Chicago.

Devido às atribuições impostas pela Segunda Guerra Mundial, o departamento de Economia simplesmente não tinha condições de sustentar uma orientação ideológica persistente e dominante, capaz de atrair financiamento externo. Havia a Comissão Cowles, uma organização de pesquisa mantida com doações externas, que estava repleta de acadêmicos autodeclarados socialistas. Adicionalmente, o departamento também tinha um conjunto de economistas institucionalistas, de estilo mais antigo, os quais provavelmente não teriam levado a sério um grupo de pesquisadores aversos à coletividade e ao Estado. Por conta de sua pouca influência e recursos (humanos e financeiros), os economistas mais antigos foram afastados das principais atividades no departamento de Economia da Universidade de Chicago (Van Horn; Mirowski, 2009, p.151).

Por outro lado, também não seria correto afirmar, a partir do exposto na *primeira* consideração, que Friedman não contribuiu para os projetos da MPS e da escola de Chicago no período de 1945 a 1953. Da mesma forma que a *segunda* consideração não implica afirmar que os esforços para uma reformulação do liberalismo clássico, feitos em Chicago após 1945, não passaram de uma releitura estadunidense do ordoliberalismo e da economia austríaca de Ludwig Von Mises (Nik-Khah; Van Horn, 2016; Von Mises, 2017). De fato, a MPS e a escola de Chicago conseguiram um significativo distanciamento das ideias austríacas mais fundamentais. Isso se deve principalmente à influência de Luhnnow, mas, logo em seguida, pela própria formação do *Free Market Study* (FMS), orientada para uma reinterpretação de temas tradicionais do liberalismo clássico: tratava-se do surgimento do ‘neoliberalismo de Chicago’ na teoria econômica.

Desde então, uma parte da Economia, enquanto disciplina, e do neoliberalismo, como doutrina e ideologia, passam a evoluir em conjunto. O limite dessa coevolução é o ponto no qual o questionamento se uma teoria econômica é neoliberal ou se uma característica desta concepção de sociedade (o neoliberalismo) se trata de uma formulação científica, torna-se pertinente e plausível. James Buchanan e Friedman exploraram bem esse limite para diferentes finalidades em cada época, demonstrando a força da confluência de teoria e ideologia.

Contudo, a imbricação entre ideologia, teoria econômica e política não era novidade: por exemplo, esteve presente nas discussões daqueles que militaram pela Revolução Russa (1917-1923).

Mas, na história e prática governamental do neoliberalismo e da instituição da austeridade, percebe-se que, desta vez, uma nova razão do mundo conseguiu avançar em todos os *fronts*, na luta contra o coletivismo e o estatismo, perseverando por meio da teoria e da política econômica.

Em síntese, o neoliberalismo na teoria econômica não se formou e nem foi implantado a partir da escola austríaca, ou de qualquer outra escola. No âmbito da Ciência Social, a inserção do neoliberalismo na teoria econômica foi um projeto privado bem financiado, com métodos, prazos e propósitos definidos. Nesse sentido, o nascimento concomitante da MPS e da escola de pensamento de Chicago permite afirmar que houve um processo de formação conjunta e coevolução, desde 1945. A este fenômeno histórico e relevante para o pensamento econômico e social, *a pesquisa denominada de confluência do neoliberalismo com a teoria econômica* (Springer; Birch; Macleavy, 2016a). Portanto, não houve formação conjunta da escola e do *think-tank*, seguidos pelas suas primeiras pesquisas: (a) o *Free Market Study* e, (b) o *Antitrust Project*.

That MPS and the Chicago School were joined at the hip from birth is verified by the fact that most of the major protagonists were present at the creation of both organizations: Director, Friedman, Wallis, and Knight (Van Horn; Mirowsky, 2009, p. 159).

Certamente, Friedrich Hayek, Harold Luhnow, Henry Simons e Aaron Director (reitor da faculdade de Direito) foram os nomes mais importantes para que esse processo de formação conjunta (financiamento, escola de pensamento e o *think tank*) assumisse a sua forma concreta no final dos anos 1940. De fato, o *think tank* e a escola de pensamento não seriam possíveis. Sem o esforço consistente de Luhnow para administrar os recursos financeiros para a organização da MPS, por um lado, e o trabalho obstinado de Hayek para aceitar a contraproposta de Aaron Director, o *Free Market Study* teria sido o esboço de um projeto de pesquisa (Van Horn; Mirowski, 2009; Nik-Khah; Van Horn, 2016; Plehwe *et al.*, 2020).

Muito desse esforço deve-se à percepção de que havia um “bem maior” na formação de uma estrutura científica e política para o desenvolvimento e divulgação das ideias neoliberais, ou seja, um senso de propósito na tarefa de libertar a sociedade do coletivismo e estatismo (Hayek, 2017; Von Mises, 2017). No mesmo sentido, o esforço de Henry Simons para aproximar Hayek de seus pares em Chicago e noutras universidades, favorecendo o processo de recrutamento dos primeiros economistas associados, também foi notável.

No caso de Simons - muito particular, mas bastante significativo pela sua morte prematura e possivelmente ligada à frustração com as “portas fechadas” na própria Universidade de Chicago e

na MPS (Van Horn; Mirowski, 2009; Nik-Khah, Van Horn, 2016) - as contribuições dadas no início dessa trajetória foram realmente significativas. Muito antes de contatar Luhnów nos Estados Unidos, Hayek já tinha simpatia e apreço pelos trabalhos de Simons, que remontam ao tempo da Grande Depressão. De fato, Henry Simons acreditava que Hayek teria uma missão tão desafiadora quanto importante nos Estados Unidos.

...By 1939, a close comradeship had developed: Simons then commiserated with Hayek over the British political landscape: ‘For England, however, it seems impossible to hold out even a slender hope. England, to be sure, may still be saved, but not by her own actions – only by the example of a wise and successful liberal program in the United States (Van Horn; Mirowski, 2009, p.142).

Mais de uma década depois desse contato com Hayek, o próprio Simons adquiriu uma posição central dentre o grupo de economistas escolhidos para compor a MPS, com o apoio do fundo Volker: “From his marginal position at the Chicago Law School, with Volker’s encouragement, Simons soon became the center of gravity for the group of Chicago economists Hayek had begun to imagine as a dedicated cadre to pursue his political goals” (Van Horn; Mirowski, 2009, p.142). A rigor, “...Simons enjoyed close personal relations with President Robert Hutchins, who help in multiple ways to facilitate what Simons had come to call the Hayek Project”¹⁰⁴.

Essa é a história do processo de intersecção de acadêmicos, pensadores e administradores dispostos a financiar um projeto novo, na faculdade de Direito da Universidade de Chicago, criando o que hoje é conhecido como a escola de Chicago. Para além dos dois estudos iniciais (FMS e *Antitrust*) e do *restatement* da teoria quantitativa da moeda (TQM), do mesmo modo que a MPS, esses pensadores, acadêmicos, formuladores de políticas e ideólogos conseguiram aplicar as suas visões de mundo com o início da estagflação na economia estadunidense. No mesmo sentido, as taxas de juros começaram a subir, num contexto em que o padrão ouro-dólar (regime oriundo dos acordos de Bretton Woods em 1944) havia terminado *de facto* em 1969, mas, oficialmente, no ano de 1971.

3.3.2 Alguns efeitos da confluência do neoliberalismo com a teoria econômica para a institucionalização da austeridade.

Como visto nas seções anteriores, a escola de Chicago e a da Virgínia (*Public Choice*) desempenharam um papel significativo no desenvolvimento de políticas de austeridade, que efetivamente espalharam-se pelo mundo. Diferentemente das ideias e teorias europeias - como o

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 143.

ordoliberalismo alemão, a escola austríaca (Foucault, 2022) e a escola de Bocconi (Alesina *et al.*, 2020) - o Banco Mundial, o FMI e a Secretaria de Estado dos EUA aplicaram em larga escala as políticas oriundas dessas duas escolas. Por qual motivo? Simplesmente porque os seus quadros estavam repletos de alunos, pesquisadores e professores formados e ligados à escola de Chicago, à *Mont Pèlerin Society* e também à escola da Virgínia (Blyth, 2017; Klein, 2008).

Por um lado, essa investigação volta-se para a ontologia do neoliberalismo para compreender o conceito, tendo em vista que o mesmo é fundamental para estudar a institucionalização da austeridade. Nessa perspectiva, as ideias, teorias e escolas europeias são fundamentais para a compreensão da natureza do neoliberalismo. Por outro, a pesquisa enfatiza o estudo das escolas estadunidenses e seus autores pelo impacto que exerceram sobre a construção das teorias e políticas econômicas dominantes (*mainstream economics*), dentre as quais faz parte a austeridade. De fato, o percurso da pesquisa torna-se mais longo, sempre que faz menção e aborda o neoliberalismo em sua natureza e complexidade, porque rigoroso. Caso as contribuições intelectuais globais tivessem convergido para uma escola de pensamento que influenciasse a teoria econômica dominante e as políticas de austeridade, o foco do estudo não deveria ser exclusivamente nos *founding fathers* de Chicago e Virgínia, junto com seus principais escritos e políticas. Assim mesmo, faz-se necessário reapresentar com outro olhar algumas características dessas escolas, tendo em vista o próprio título da seção: os efeitos do neoliberalismo e da teoria econômica (leia-se, Chicago e Virgínia especialmente) para a instituição da austeridade.

A *Public Choice* faz uma análise neoclássica das ações governamentais, bem como do próprio papel do Estado na sociedade. A escola argumenta que os políticos são motivados pelo interesse próprio e que as políticas governamentais são muitas vezes ineficientes como resultado. A escola de Chicago, por sua vez, enfatiza a importância dos mercados livres e as limitações da intervenção do governo, argumentando que os gastos e a regulamentação do governo podem levar a ineficiências do mercado. E mais ainda: a escola sustenta que reduzir os gastos públicos e a desregulamentação dos setores econômicos (por parte das agências públicas) é necessário para promover o crescimento econômico. Juntas, essas escolas e suas teorias têm sido utilizadas como *rationale* (ou justificativa) para embasar políticas que reduzem gastos públicos, sobretudo com a previdência e assistência social, a fim de equilibrar os orçamentos e promover o crescimento econômico. No limite, as teorias mencionadas chegam a assumir como pressuposto que todo investimento de um país, no sentido macroeconômico, vai ser realizado pelo setor privado.

Desde a aquisição de uma nova colheitadeira (o que parece razoável para uma agroindústria) até a construção de uma ferrovia de alta velocidade, tudo pode e deve ser feito pelo setor privado. Por esse desdobramento das teorias associadas às duas escolas em análise, torna-se compreensível, por exemplo, as severas dificuldades de infraestrutura dos Estados Unidos (no conceito antigo, e no atual, que inclui a economia dos cuidados) ligadas diretamente às ideias de não-intervenção estatal e de repressão ao investimento público. O pequeno exemplo estadunidense não é propriamente uma exceção; no entanto, é emblemático por representar a maior economia do mundo. Mas, com efeito, retrata como vários economistas mantêm a força das ideias daqueles que exercem o poder, e não o contrário, qual seja, as ideias econômicas têm poder e podem ser defendidas por esses economistas.

Outra escola que apresenta, direta e explicitamente, os efeitos do neoliberalismo sobre a teoria econômica vem da Itália: a escola de Bocconi, em Milão, que se desenvolveu rapidamente nas últimas décadas do século XX. A escola adquiriu proeminência na formulação de políticas a partir de 1990. O seu economista mais conhecido, Alberto Alesina [1957-2020], contribuiu fundamentalmente para uma nova Economia [do fim] do Setor Público. A leve ironia encontra amplo respaldo nas obras de Alberto Alesina, o qual aplica o *mainstream economics* para o estudo dos processos decisórios na política. Assim sendo, ele e seus pares ficaram conhecidos pelas contribuições à *public economics* como campo de análise do setor público sob inspiração da teoria neoclássica. Em outras palavras, uma análise pautada por ideias de maximização e minimização de perdas e ganhos, tal como a *Public Choice* de James Buchan, Richard Wagner e tantos outros autores (Blyth, 2013, 2017).

Nesse campo, eles defenderam a necessidade e a vantagem das contrações fiscais indicando, a partir de poucos exemplos e dados, e muitas suposições, que déficits menores, oriundos de um gasto público menor, resultariam em maior crescimento não só no longo prazo, mas já a curto prazo. As motivações e justificativas (*rationale*) para as políticas de Bocconi não eram novas, sendo em tudo semelhantes, senão parte do próprio neoliberalismo de Hayek, Friedman e Buchanan, nos Estados Unidos. Deste modo, a escola de Bocconi apresentava uma das maiores contribuições do neoliberalismo para a teoria e política de austeridade: o remédio é doce e o tratamento breve, ou seja, a contração fiscal expande o produto, solucionando crises financeiras e recessões causadas por elas.

Adicionalmente, a escola de Bocconi enfatiza o papel das “restrições políticas”, i.e., a influência da coletividade organizada em associações, sindicatos, partidos e grupos de interesse na obtenção de resultados econômicos. Entretanto, como apresentado, não foi por isso que ela conquistou parte da teoria econômica dominante desde o início da década de 1990 a 2005 (quando o FMI começa a reconhecer que algumas teorias nem sempre estavam corretas). Os autores de Bocconi

argumentam que organizações como partidos políticos, grupos de interesse e sindicatos influenciam, negativamente, as políticas econômicas, como sustentam James Buchanan (1975b, ch.4-9, 1975c) e Buchanan e Wagner (1967, 1977), exatamente no mesmo sentido de “O Caminho da Servidão” (Hayek, 2017), publicado originalmente em 1944, e não por acaso. Nesse ponto, Foucault (2022) faz uma excelente historiografia do neoliberalismo. Contudo, ele não imaginava e nem ousava adivinhar, em 1979 - até porque o futuro é impossível de ser conhecido -, a dimensão e potencial que a nova governamentalidade, que fez uso e foi utilizada pela teoria econômica, alcançaria antes e logo após a Crise Financeira Global de 2008, conforme Dardot e Laval (2016) estudam e informam.

Além disso, a escola de Bocconi enfatiza a importância da microfundamentação da macroeconomia - seguindo a tradição novo-clássica de Lucas (1977), Sargent e Wallace (1975) e outros-, para explicar a economia por meio do comportamento agregado dos indivíduos, famílias e empresas. Em termos de austeridade, a escola de Bocconi analisou o papel das organizações e das restrições políticas na formulação e implementação de programas de ajuste fiscal, destacando o papel da política (fortemente inspirada no entendimento da *Public Choice*) para o desenho dessas “consolidações fiscais” no século XXI.

A maior contribuição da teoria econômica para o neoliberalismo, na verdade, não partiu inteiramente dos acadêmicos na escola de Chicago ou em qualquer outra universidade, porém, de um casal de pensadores, Milton Friedman e Rose Friedman. Os dois habilmente conseguiram emitir uma mensagem para a elite acadêmica, política e financeira, e outra para as massas - nesse caso mais agradável e profundamente plausível. Os episódios mais famosos da série de televisão da PBS, *Livre para Escolher*, com elevada audiência, apresentavam de maneira compreensível, para qualquer adulto, um conjunto de falsos truísmos indicando os problemas causados pela ação do governo. Com relação a isso, deve-se reconhecer que Milton e Rose Friedman foram muito além da teoria e política da escola de Chicago, haja vista as suas correspondências e palestras com chefes de Estado de todos os continentes e suas equipes econômicas. A esse respeito existem muitas pesquisas, porém, a vasta documentação e o amplo trabalho de jornalismo econômico e político realizado por Naomi Klein (2008), merecem mais uma vez o reconhecimento, para além de uma mera citação nesse texto.

O neoliberalismo, portanto, teve um impacto significativo na teoria econômica, particularmente nas áreas de macroeconomia e comércio internacional. O neoliberalismo, como apontado anteriormente, é uma concepção da sociedade e sua economia, cuja ideologia e discurso (embora diferentes) enfatizam a importância dos mercados livres, da mínima intervenção do governo na economia e da liberalização do comércio, bem como dos fluxos de capitais.

Uma das principais maneiras pelas quais o neoliberalismo afetou a teoria econômica foi por meio de sua influência no desenvolvimento da macroeconomia neoclássica e da neokeynesiana, a partir de meados do século XX. A macroeconomia novo-clássica enfatizou a importância de incorporar no modelo as expectativas racionais, a existência de preços de equilíbrio e a necessidade de um uso eficiente de recursos, além de argumentar que a intervenção do governo na economia é contraproducente. Já a macroeconomia neokeynesiana, por outro lado, também tendo adotado as expectativas racionais, aceita que os mercados podem ser imperfeitos no curto prazo e argumenta que a intervenção do governo pode ser necessária para promover a estabilidade de preços.

No âmbito do comércio internacional, o neoliberalismo influenciou o desenvolvimento de contribuições como o conhecido modelo de Heckscher-Ohlin¹⁰⁵, que defende que os países tenderão a exportar bens que façam uso intensivo dos fatores de produção abundantes em sua economia. A clássica teoria das vantagens comparativas de David Ricardo, a qual sustenta que os países tenderão a se especializar na produção de bens capazes de oferecer uma vantagem comparativa em relação às demais nações, também foi defendida.

Em suma, o neoliberalismo teve um impacto significativo na teoria econômica ao enfatizar a necessidade de liberalização e desregulamentação dos mercados, a começar pelo próprio mercado de trabalho, que era dotado de sindicatos e ampla legislação protetiva em quase todos os países industrializados no pós-guerra. O mesmo também acontecia no mercado de trabalho de países em rápida industrialização e urbanização. Ademais, o neoliberalismo conseguiu utilizar o ferramental da teoria econômica para fomentar a racionalidade da intervenção mínima do governo, assim como da liberalização do comércio, do investimento, e do fluxo de capital financeiro. Embora, essa ideia de intervenção seja mais ideológica e discursiva (ou melhor, convencional) do que conceitual e própria do neoliberalismo. Aliás, essa diferenciação é tão importante que aparece, implícita ou explicitamente, ao longo de toda a tese.

Atualmente, a teoria econômica *mainstream*¹⁰⁶ reconhece que na ausência de programas de desenvolvimento econômico, os quais prescrevem, a título de exemplo, o protecionismo de setores

¹⁰⁵ O modelo econômico Heckscher-Ohlin foi desenvolvido pelos suecos Eli Heckscher e Bertil Ohlin em 1970 e, anos depois rendeu a eles o “prêmio Nobel” de 1977. O modelo postula que os países tendem a direcionar seus esforços para a produção dos bens que demandam os fatores em que esses países são abundantes – a inspiração parte nitidamente da obra de David Ricardo [1772-1823].

¹⁰⁶ Cabe lembrar que a pesquisa segue o entendimento de Colander *et al.* (2004), Dequech (2007, 2017) e Hodgson (2011) quanto ao conceito de teoria econômica dominante (*mainstream*). Nesse sentido, autores como Ha-Joon Chang e tantos outros, distantes da ortodoxia e da teoria neoclássica, no entanto, repletos de prestígio e influência, podem fazer parte da teoria dominante.

específicos da economia, pode haver crescimento e desenvolvimento econômicos. Como exemplo, países como a Argentina, Brasil e México jamais alcançariam uma rápida e intensa industrialização, orientada e financiada pelo Estado, no século passado, com o uso de modelos Heckscher-Ohlin. Entretanto, o processo de desenvolvimento autônomo desses países foi *parcialmente* interrompido (muitos setores continuaram avançando, no entanto, a perda de autonomia e aumento da dependência externa foi generalizada), durante as décadas de 1960 e 70, por meio de golpes de Estado. A finalidade, como revelam as pesquisas sobre o tema e os documentos oficiais que antecedem os golpes de Estado, coligidos e analisados em Klein (2008), foi assegurar que a “*ordo*”, isto é, as leis e a ordem econômica neoliberal que devem estar acima de tudo, no entendimento de Hayek e Friedman, não estivessem sob nenhuma ameaça. Nesse sentido, o próprio “milagre brasileiro” entre 1969 e 1973, foi alvo de profundas críticas, a começar pelo regime ditatorial e o “arrocho” dos salários mais baixos.

3.3.3 Considerações finais da seção

O neoliberalismo confluiu com a teoria econômica logo após a Segunda Guerra Mundial. A doutrina e concepção de sociedade coevoluiu com parte da teoria econômica ao longo do século XX e nessas primeiras décadas do século XXI. Por este motivo, não há um determinismo e nem uma relação de causalidade que parte desta concepção de sociedade (aqui denominada de neoliberalismo) para a teoria econômica e as demais teorias políticas e sociais. Sem embargo, a ideologia neoliberal e o seu discurso neste caso específico, caminharam juntos e levando a crer que a teoria econômica foi uma mera ferramenta nas mãos de habilidosos cientistas, políticos, financistas e personalidades do jornal, rádio, televisão e outras mídias (mais contemporâneas).

Para ser preciso, o grupo de acadêmicos que fundou a escola de Chicago e a MPS, bem como o próprio Milton Friedman - que se destacou no campo das relações públicas com a sociedade estadunidense e, logo em seguida, conquistou “corações e mentes” no mundo todo - não tinha uma “revolução esquematizada” (uma planta da nova sociedade). Todavia, eles tinham algo mais valioso, que talvez tenha faltado aos socialistas e comunistas: uma nova governamentalidade para a sociedade a ser transformada. O *neo-subject*, conceito de indivíduo neoliberal, trazido por Dardot e Laval (2016), seria controlado por estruturas externas, obviamente. Mas, também, e primeiramente, por meio da sua destituição enquanto ser humano (com alguma autonomia) quando este passa para a condição de homem-empresa, num absoluto individualismo, com vistas à livre produção mesclada com a própria vivência ou sobrevivência (a depender das condições de mercado).

Assim sendo, mais uma vez, é preciso afirmar que a pesquisa não trata de buscar uma ontologia do neoliberalismo para operacionalizar o seu conceito. Entretanto, isso não significa confundir, ingênua ou equivocadamente, a ideologia neoliberal, e nem o seu discurso, com o fenômeno histórico, político e econômico em si mesmo. A ideologia neoliberal, o discurso neoliberal e o neoliberalismo em si mesmo são diferentes. Para ficar num exemplo, pode-se pensar na hipótese do Estado mínimo como requisito para o estabelecimento das demais formulações neoliberais, tais como o apoio, senão endosso, às políticas de austeridade e à *New Public Management* como solução para qualquer desafio do setor público. Outro exemplo é a defesa de que os impostos levam à ineficiências do mercado porque distorcem os preços, desencorajam o investimento e a inovação espontânea, desacelerando o crescimento econômico. Dessarte, os seus ideólogos defendem a desregulamentação, a privatização e o corte de gastos públicos para promover o crescimento econômico. Às vezes, como nos exemplos citados - com exceção do Estado mínimo - a ideologia e o discurso até podem coincidir com alguma prática de orientação neoliberal. Mas isso não implica (ou não deveria implicar) perder de vista “a figura maior” e o sentido desta “nova razão de mundo” enquanto conceito e sociabilidade.

Quanto ao Estado mínimo cabe uma digressão, pois o exemplo é emblemático de como a literatura sobre o neoliberalismo e os próprios autores, autoproclamados neoliberais, simplesmente mesclam o conceito e o fenômeno com a sua ideologia e discurso. Historicamente, em todo e qualquer país, até o primeiro semestre de 2023, as políticas de orientação neoliberal e, sobretudo, aquelas de inspiração Friedmaniana, precisaram de um Estado com organizações e instituições sólidas. Com controle político do sistema estatal constituído é possível promover mudanças na constituição, reformas na previdência, retirar direitos trabalhistas, suspender programas de assistência social e, no geral, promover cortes de gastos generalizados. Todavia, a ideologia e o discurso neoliberal apontam e, com efeito, direcionam exatamente para o oposto, quer para conquistar mais adeptos, quer como uma estratégia diversionista, ou mesmo por desconhecimento da doutrina neoliberal por parte dos seus defensores.

Aliás, James Buchanan e Richard Wagner trabalharam arduamente para demonstrar que a liberalização econômica deve ser precedida por uma revolução normativa, jurídica e legal (Buchanan, 1975a, 1975b, 1975c; Klein, 2008) – o que ficou claro, mais tarde, com a aplicação do pensamento de Friedman no Chile e Bolívia, onde as principais leis mudaram assim que aconteceram os golpes cívico-militares (Hobsbawm, 1995). Apesar disso, da revolução não ser restrita ao Direito na sua positividade e formalidade legal, os pensadores de Chicago e da Virgínia sempre compreenderam que

a mudança constitucional (tema caro para Buchanan e Wagner), não se restringia à carta magna ou equivalente. Isto é, tratava-se da constituição, como organização social dos indivíduos e razão de governo, de um novo tipo de exercício do poder e uma nova forma de viver.

Enfim, tanto o neoliberalismo quanto a austeridade, uma política baseada na teoria econômica dominante, a qual é consideravelmente devota do neoliberalismo, baseiam-se na ideia do mercado autorregulado, segundo a qual os mercados naturalmente se autorregulam e se equilibram. Acredita-se que esse equilíbrio será alcançado de forma mais rápida e eficiente se o governo não interferir no mercado – sistema de preços - por meio de impostos, regulamentações e subsídios (Friedman, 2014). Assim haverá uma alocação mais eficiente de recursos, resultado da livre iniciativa dos indivíduos, capaz de aumentar o crescimento econômico e a riqueza da nação.

3.4 O NEOLIBERALISMO E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA AUSTERIDADE NA POLÍTICA ECONÔMICA

Apesar da dificuldade de conceituar o neoliberalismo em geral, como discutido na introdução do capítulo, pode-se afirmar que o neoliberalismo, na política econômica, apresenta alguns pontos centrais. Nesse sentido, seguindo Blyth (2017, p.229), Harvey (2008), Hayek (1976, 2017), Klein (2008), Whiteside (2016) e Whiteside *et al.* (2021), sustenta-se que as políticas econômicas preconizadas pela doutrina neoliberal têm em conjunto uma completa aversão:

- (i) às políticas do *New Deal* adotadas nos Estados Unidos de 1933 a 1937 e às políticas que estabelecem as bases para um Estado de Bem Estar na Europa;
- (ii) às tendências coletivistas e estatistas – nos termos de Friedrich Hayek (1978, 2017) - que antagonizam com a liberdade do indivíduo;
- (iii) ao controle dos meios de produção pelo Estado (*e.g.* as políticas inglesas de nacionalização dos principais setores da economia, logo após o *Beveridge Report* de 1942);
- (iv) às estruturas de mercado não competitivas, exceto quando são monopólios naturais ou adquiridos (paradoxalmente, o monopólio adquirido no livre mercado é legítimo);
- (v) ao uso dos tributos (tarifas, taxas e impostos) e dos gastos públicos como política fiscal para calibrar o ajuste entre a oferta e a demanda agregada a fim de aumentar o nível de emprego dos fatores (*fine tuning*);

- (vi) à ausência de instituições capazes de assegurar, em todas as suas formas, o direito absoluto à propriedade privada – adquirida ou transmitida por doação e herança;
- (vii) à cobrança de taxas, tributos e impostos pelo governo para qualquer finalidade, exceto a manutenção da ordem legal, a liberdade do indivíduo, a competição nos mercados e a defesa nacional.

Todavia, a participação do neoliberalismo na institucionalização das políticas de austeridade não consiste numa breve lista que aponta, pelo caminho contrário, aquilo que certamente não é uma política econômica inspirada ou impactada pelo neoliberalismo. Esse é apenas um método possível. Trata-se de um caminho mais adequado, que exemplifica práticas de governo. Tais políticas públicas (sobretudo, econômicas) costumam ser alvos prediletos dos proponentes desta razão do mundo que não constituem, sob nenhum pressuposto, o neoliberalismo. Além disso, o impacto do neoliberalismo após a sua confluência com a teoria econômica, em 1945, não se trata somente da *rationale* para as políticas neoliberais e nem se restringe às duas escolas de pensamento mais influentes – em termos de impacto para a instituição da austeridade – dos Estados Unidos, a saber: a própria escola de Chicago e a *Public Choice*.

De imediato, deve-se reconhecer as contribuições da “revolução das expectativas racionais” e da teoria novo-clássica no campo puramente econômico e, mais especificamente, monetário. Essa teoria também ficou conhecida como monetarismo tipo 2 – diferentemente do monetarismo original de George Stigler, Milton Friedman e Patrick Minford. A teoria novo-clássica revolucionou a maneira de pensar a economia porque, nos modelos, os indivíduos passam a ter toda informação disponível e, mais ainda, eles operam exatamente o modelo correto da economia em suas mentes (o modelo novo-clássico). As autoridades monetárias e o governo com sua política fiscal não têm mais como praticar a “ilusão monetária” do monetarismo original, elevando os preços temporariamente até que os agentes descobrissem e reivindicassem as perdas na renda real. Agora a moeda era considerada superneutra, i.e., os aumentos na quantidade de moeda não poderiam afetar o produto e a renda sequer no curtíssimo prazo, pois todos tinham o modelo correto, atualizado, da economia¹⁰⁷ (Cardim de Carvalho *et. al.*, 2007; Modenesi, 2005).

¹⁰⁷ Assim como no capítulo dois, o objetivo não é explicar cada “ideologia, teoria e escola” que conformou a macroeconomia contemporânea nos últimos cinquenta anos. O trabalho, além de exaustivo, fugiria completamente ao escopo da pesquisa. Entretanto, as referências mais úteis à pesquisa e às leitoras(os) aparecem ao final de cada parágrafo na tese. Deste modo, caso haja interesse, pode-se conhecer com profundidade a história do pensamento macroeconômico e monetário. Aqui a proposta é apenas mencionar os pontos principais de cada componente dessa história e o seu papel (científico, econômico e político) na instituição da austeridade.

Sendo assim, uma das consequências esperadas das políticas de austeridade - qual seja, a redução de gastos e do nível de preços, dependeriam mais de um arcabouço fiscal comprometido com metas de gasto público intertemporais do que com a quantidade de moeda e a sua velocidade de circulação. Mas de que maneira foi possível relacionar o resultado fiscal do governo com o aumento generalizado do nível de preços ou inflação?

Christopher Sims (1994), Woodford (1994) e John H. Cochrane (2011, 2020), oferecem uma boa resposta: eles e mais um pequeno grupo de economistas desenvolveram a “teoria fiscal do nível de preços”, em meados dos anos de 1990. Apesar da exaustiva matemática, a ideia consiste em pressupostos comuns à teoria novo-clássica: uma economia com moeda sem utilidade; a suposição de vida perpétua de seus agentes; indivíduos racionais que não podem reagir à política monetária e uma economia baseada no “ciclo real de negócios”. No limite, o modelo chega a parecer uma economia de troca reais ou escambo (Lucas, 1977; Modenesi, 2005). Nesta teoria, é o gasto do setor público, na verdade o seu déficit, que aumenta a quantidade de moeda - e não mais a política monetária – afetando, assim, a taxa de inflação.

Logo, como os autores demonstram com densa matemática, a fim de convencer e exaurir qualquer possibilidade de discussão, os proponentes desta teoria sugerem que um governo perdulário causa um aumento na inflação tendo em vista um mundo de expectativas racionais – racional no sentido dos economistas – e praticamente sem moeda, ou seja, ela serve apenas como meio de troca. Pode parecer estranho que algo assim tenha sido levado a sério; no entanto, existem componentes históricos e políticos que atuaram para o ingresso dessas teorias no *mainstream economics*.

Em primeiro lugar, (i) a confluência do neoliberalismo com a teoria econômica chegava ao seu auge na última década do século XX, com escolas consolidadas e teorias dotadas de prestígio e influência (Colander *et al.*, 2004; Dequech, 2007, 2017); (ii) a Guerra Fria havia terminado em 1991; (iii) havia um superendividamento, em dólares, do antigo terceiro mundo, por conta da Crise da Dívida de 1981-82 (resultado da política de juros de Paul Volcker) que precisava de uma solução rápida; (iv) o regime de metas monetárias havia fracassado; (v) um consenso na teoria e política econômica estava em rápida formação (Hobsbawm, 1995).

Parecia o momento ideal para testar a fundo as ideias mais neoliberais e Friedmanianas possíveis, justamente na forma de um choque econômico - e assim foi feito (Klein, 2008). Muito mais poderia ser dito a respeito do período, e as omissões são intencionais para ir direto ao ponto: havia um componente político para a aceitação dessas ideias como subsídios à política econômica. Os anos de 1980 e a era de Paul Volcker à frente do *Federal Reserve* (1979-1987) haviam consolidado um

consenso de que a estabilidade de preços, a qualquer custo, seria o principal e maior valor a pautar as políticas econômicas nas próximas décadas. As terapias de choque e as reformas de austeridade somente teriam alguma importância se fossem capazes de estabilizar os preços na moeda nacional e diminuir a volatilidade da taxa de câmbio.

Por outro lado, a institucionalização da austeridade na política econômica dos países, independentemente da denominação recebida em cada lugar, não se limitou às escolas de pensamento que se desenvolveram nos Estados Unidos e coevoluíram com o neoliberalismo desde a segunda metade do século XX. Existem contribuições notáveis, embora menos importantes pela perspectiva da teoria econômica dominante, para a conformação e a reativação da austeridade (Blyth, 2017), tal como a escola de Bocconi na Itália. Nesse último caso, a escola italiana e seus autores deram o significado atual e mais conhecido para a austeridade: uma política de contração fiscal expansionista do produto (Alesina *et al.*, 2020; Alesina; Ardagna, 1998; Alesina; Perotti, 1995). Tal entendimento compartilhou a influência do neoliberalismo na teoria econômica de maneira quase acrítica, a partir de suas influências ordoliberais, que precedem à própria fundação da MPS e das escolas estadunidenses, tendo encontrado um caminho para a economia do setor público: a manutenção de finanças sólidas (superávit fiscal) para reduzir o estoque de dívida pública.

Na última versão dessa abordagem italiana, isto é, a contração fiscal expansionista, o resultado dessa busca por finanças sólidas (por meio da consolidação fiscal) resultaria numa expansão do produto e da renda pelo canal das expectativas, que aumentariam o investimento privado (Alesina, Ardagna, 1998); Trata-se de uma teoria do investimento completamente oposta à de John Maynard Keynes (1964), além de equivocada, porque não compartilha de uma teoria monetária robusta, porém, pressupostos que informam modelos acerca da tributação e gasto público. Mas, a sabedoria convencional dos economistas mais influentes acredita que ela é uma teoria do investimento (adequada e correta) para o nosso tempo e conjuntura (Alesina; Favero; Giavazzi, 2020; Cochrane, 2022; Blyth, 2017).

De acordo com essa teoria do investimento de Bocconi, os agentes basicamente tomariam as suas decisões de investimento a partir do grau de confiança na política fiscal. Esse grau de confiança é determinado pelos resultados fiscais do governo, em particular, e das expectativas sobre a economia, em geral. Além disso, se considera que quanto menor a relação dívida/PIB (em percentual), menores serão as expectativas de inflação e maior o declínio (alívio) sobre a curva de juros para vencimentos mais longos. Atualmente, a teoria do investimento que sustenta a contração fiscal expansionista faz parte da instituição da austeridade, e somente um “lunático” questionaria: (1) a ausência de evidências

empíricas, (2) a sua (in)compatibilidade com a teoria macroeconômica ortodoxa (tanto neoclássica como da síntese neoclássica), e (3) a sua eficácia na administração da política macroeconômica (Plehwe, 2019).

A teoria do investimento anexa às ideias de Boconni é sustentada por escassas evidências empíricas sobre a pressuposta causalidade única: partindo da confiança dos empresários para as decisões de investimento (cf. os trabalhos de Alberto Alesina já citados e referenciados neste trabalho). Um dos motivos é que os detentores de riqueza, e seus representantes, seguem e compartilham esta regra de pensamento e comportamento como tal no sistema financeiro. Por isso, a teoria do investimento de Bocconi é tipicamente um tema para uma pesquisa centrada na institucionalização da austeridade. Por meio de uma abordagem institucionalista, pode-se evitar uma análise econômica e política equivocada ou apenas superficial, que explicaria os comportamentos e pensamentos compartilhados, como desejo por mais dinheiro ou desejo por exercer mais poder (Hodgson, 1998, 2006; Veblen, 1909, 1987).

3.4.1 Os institutos, *think tanks* e as escolas de pensamento que contribuíram diretamente para a instituição da austeridade

Como o estudo apresentou até o momento, alguns *think tanks* e escolas de pensamento tiveram impacto direto na instituição da austeridade desde que o neoliberalismo confluíu e coevoluiu com a teoria econômica. Do ponto de vista metodológico, para testar a sua hipótese, a pesquisa poderia investigar todos os pensadores que desenvolveram alguma ideia capaz de contribuir, cientificamente, para a formulação da austeridade. Entretanto, a opção foi compreender, apoiado em revisão de literatura, e escolas de pensamento que permitiram, por meio de políticos, financistas e pessoas públicas influentes, institucionalizar a austeridade (Klein, 2008; Springer *et al.*, 2016b).

Conforme Foucault (2022, p.135-214) apresenta, respectivamente, nas aulas de 7 e 14 de fevereiro de 1979, o ordoliberalismo alemão não apenas precede a confluência da teoria econômica com o neoliberalismo, como é anterior a este último. Assim sendo, as influências de Von Mises e Hayek, por meio das ideias e escolas austríacas e alemãs, impactaram mais o neoliberalismo do que a literatura contemporânea sugere, e não somente porque surgiram anteriormente, isto é, com Lippmann e seu colóquio em 1938. Por esse motivo, a pesquisa se restringe àquelas teorias e escolas que conseguiram ser acopladas, por meio de sua influência e prestígio (Colander *et al.*, 2004), na teoria econômica dominante do século XX e XXI, mesmo que os contornos do *mainstream* não sejam

claros. Assim sendo, as principais escolas de pensamento, institutos, *think tanks* e representantes individuais são apresentados pela primeira vez na tese itemizados ou revistos da mesma forma.

- **A escola de Chicago**, que aborda desde a microeconomia até o papel do Estado na economia, tem influenciado o desenvolvimento de políticas de austeridade partindo de um ponto fundamental, que abriu as portas para todo tipo de raciocínio e política nos últimos cinquenta anos: o *restatement* da teoria quantitativa da moeda (Friedman, 1956, 1961, 1968). Além disso, a escola é conhecida pelas suas persistentes críticas aos gastos público e à regulação de quase todos os setores da economia, bem como à existência de entidades de classe, sindicatos, associações civis e agremiações. Como exceção, os *think-tanks* e institutos dedicados a divulgar a doutrina neoliberal e implementá-la como políticas públicas são aceitas, pois fazem oposição direta ao coletivismo (Friedman, 2014; Hayek, 2017).
- **Mr. John Merrill Olin**. Foi um empresário e filantropo, longo, que nasceu em 1892 (em Illinois, EUA) e viveu até 1982 (em Nova Iorque, EUA), tendo desempenhado um papel significativo no apoio e promoção do pensamento neoliberal nos Estados Unidos. Embora ele próprio não fosse um acadêmico ou um intelectual diretamente envolvido no desenvolvimento de ideias neoliberais, tal como Henry Simons, Harold Luhnnow e Friedrich Hayek, ele financiou várias organizações e projetos conservadores e “libertários” que promoveram essas ideias. A *Olin Foundation* fez contribuições significativas para instituições como a *American Enterprise Institute* (AEI), o *Cato Institute* e a *Heritage Foundation*, que ainda têm sido influentes na promoção de ideias e políticas de livre mercado - profundamente alinhadas com os cânones da doutrina neoliberal - na sua forma mais elementar. O financiamento da fundação apoiou pesquisas, bolsas, publicações e conferências que promoveram os princípios do neoliberalismo. Em especial, John M Olin, pessoalmente, financiou as pesquisas, divulgação científica, viagens e atividades políticas de Milton e Rose Friedman por décadas (Klein, 2008). Não foi por acaso que John Merrill Olin começou a financiar essas organizações e *think tanks* a partir de 1953, mas justamente pela confluência entre a teoria econômica e o neoliberalismo na Universidade de Chicago, os quais estavam em rápido crescimento e coevolução na época.

- A *escola da Virgínia* ou *Public Choice*, como denomina Mark Blyth – que é mais conhecida pela segunda denominação e cuja lista de fundadores é amplamente apresentada no capítulo anterior -, deixou inúmeras contribuições que remontam exatamente aos tempos do *Antitrust Project* da escola de Chicago, no início da década de 1950. Contudo, apesar de ter sido composta por vários autores que produziram muitas obras - como Gordon Tullock e o seu clássico livro, escrito com James Buchanan, “*The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*” de 1962 - a pesquisa tem interesse particular pelos estudos de James Buchanan e Richard Wagner na década de 1970, quando a agenda de pesquisa principal da *Public Choice* era o combate ao pensamento não-monetário (em sentido estrito) de John Maynard Keynes, ao keynesianismo e ao Estado de Bem Estar Social e seu papel na sociedade.
- A *escola de Bocconi* de economia, também conhecida como "escola de Milão" devido a sua localização na Universidade de Bocconi, em Milão. Essa escola de pensamento tem feito enorme esforço na construção de um campo da “economia do setor público”, totalmente contrário à síntese neoclássica e à possibilidade de política fiscal expansionista. Após a Crise Financeira de 2008, seus economistas recomendaram uma forte contração fiscal para auxiliar a economia que caminhava para uma depressão. De fato, isso foi feito dois anos depois, quando tudo voltou ao “*business as usual*” e a União Europeia – e não somente os países da Zona do Euro– serviu como um grande experimento ao ar livre. Ademais, o período representa a reativação e a institucionalização da austeridade – um momento sem igual para a proposta desta pesquisa.
- O *Novo Consenso Macroeconômico (NCM)*, consolidado na década de 1990 logo após o Consenso de Washington em 1989, trazendo uma síntese entre a escola neokeynesiana, o monetarismo tipo 2 ou teoria novo-clássica, e a antiga síntese neoclássica. O NCM tem como premissa que a inflação passa a ser um fenômeno ligado à demanda agregada (interna e externa) que pode ser controlada a partir da taxa básica de juros, afetando toda a estrutura a termo das taxas de juros (curva de juros) de modo a contrair a atividade econômica e sinalizar aos agentes o seu entendimento sobre o nível de preços (Arestis; Sawyer, 2005; Cobham, 2002, 2003; Dow, 2004). Existem inúmeras críticas ao NCM na sua versão pós-Crise de 2008 e dentre as críticas, o aprisionamento dos *policy-makers* nas suas ideias e práticas se destaca,

ainda que elas não funcionem como previsto pela teoria econômica dominante (Arestis, 2009; Fontana, 2009; Nassif *et al.*, 2020).

- A **Mont Pèlerin Society (MPS)**, um *think tank* neoliberal fundado por Hayek e seus pares em 1947, e que surgiu quase que simultaneamente à escola de Chicago. A sociedade também atuou (e ainda atua) no incentivo e promoção de ideias e políticas neoliberais, incluindo a austeridade. Entre seus membros estão economistas, sociólogos, cientistas políticos e outros pesquisadores que defendem uma concepção de mundo específica: o neoliberalismo (Springer; Birch, Macleavy, 2016a).
- O **William Volcker Fund**, um fundo de caridade criado em 1932 para auxiliar nos sistemas de saúde e educação de Kansas City (Missouri, EUA) talvez não merecesse aparecer listado aqui. Contudo, o seu presidente, Harold Luhnnow - um empresário conservador que trabalhava na administração do fundo de caridade de seu tio, William Volcker - após a aposentadoria de seu tio e, mais tarde, com o seu falecimento, herdou os recursos e a administração do fundo e passou a utilizar os mesmos como instrumento para o seu ambicioso projeto de persuadir Hayek a escrever o *American Road* (que nunca foi escrito), em 1945. Além disso, Luhnnow e seu fundo também seguiram financiando os primeiros passos e estudos dos membros comuns à escola de Chicago e à MPS.
- O **American Enterprise Institute (AEI)** é um *think tank* conservador nos Estados Unidos, fundado em 1938, por Lewis H. Brown. Ainda que o Instituto defenda os princípios do livre mercado e da intervenção limitada do governo, ele não se concentra exclusivamente na promoção do neoliberalismo, tal como o mesmo é concebido ao nível ideológico e propagandístico (para evitar a imprecisão, talvez equívoco, de assumir um nível discursivo). O AEI abrange uma gama mais ampla de perspectivas e políticas conservadoras e neoconservadoras - o que pode fazer muito sentido para leitores familiarizados com os Estados Unidos e quase nenhum para outros. Os especialistas do AEI geralmente defendem a redução das regulamentações governamentais, a implementação de reformas pró-mercado financeiro e bolsas de valores, assim como a promoção da liberdade econômica: isto é, a livre-iniciativa é suprema. Contudo, isso se enquadra dentro da sua estrutura de pensamento conservadora e, portanto, de uma agenda que vai muito além da economia e suas políticas econômicas. O AEI, de fato, realiza pesquisas em diversas áreas políticas, incluindo economia, política externa,

saúde, educação e questões sociais mais amplas. Por esse motivo, o Instituto se autodenomina AEI – *Institute for Public Policy Research* atualmente.

- O **Cato Institute** é um *think tank* libertário, com sede nos Estados Unidos. Embora defenda princípios de governo limitado e livre mercado, o Instituto não se concentra exclusivamente na promoção do neoliberalismo. Em vez disso, o Cato Institute promove uma ampla gama de ideias e políticas libertárias consideradas, em certo aspecto, conservadoras e neoconservadoras. O *Cato Institute* se alinha com alguns aspectos do neoliberalismo: (1) apoio ao livre mercado, (2) à intervenção limitada do governo na atividade econômica próximo de (1), porém, diferente em essência e na prática, e à liberdade individual (tema altamente complexo e controverso) porque traz consigo o antigo questionamento da Filosofia: o que é um indivíduo livre? Ademais, o Cato Institute realiza pesquisas, produz análises de políticas públicas e promove ideias consistentes com esses princípios (altamente neoliberais). Os estudiosos e especialistas do Instituto geralmente defendem a promoção da “liberdade individual” em várias áreas políticas, incluindo economia, saúde, educação e justiça criminal. Contudo, oficialmente, assim como alguns outros *think tanks*, o Instituto encoraja a pluralidade de ideias, pensadores, pesquisas e políticas, sem compromissos ideológicos nem teóricos e políticos explícitos.
- A **Heritage Foundation**, um *think tank* conservador com sede em Washington D.C. (EUA) e fundado em 1973, teve (e ainda tem em alguma medida) importante papel no estímulo às ideias de livre mercado, “governo pequeno” e “liberdade individual” que, de alguma forma, apoiam e suportam as políticas econômicas de austeridade. A fundação defendeu reduções nos gastos do governo e transferências de renda como forma de manter o orçamento equilibrado, apesar dos enormes déficits dos EUA ao longo do século XX e XXI (até o momento desta publicação).
- O **Adam Smith Institute** é um *think tank* autodeclarado neoliberal, com sede no Reino Unido, e fundado em 1977. Ele também atua como um grupo de *lobby* e pressão em favor de pautas neoliberais, como aquelas que caracterizavam o programa de governo de Thatcher, além da redução drástica dos déficits públicos. Além disso, o instituto alerta a sociedade sobre os

perigos da dívida trilionária do tesouro inglês (pouco mais de £ 2,49 trilhões¹⁰⁸), denominada totalmente em libras esterlinas do próprio tesouro real.

A respeito dessas organizações com financiamento, finalidade e propósito, Naomi Klein (2008) faz uma importante ponderação, contemplando vários aspectos dessa relação entre pensamento, financiamento, relações públicas, *lobby* e (neo)liberalismo:

Friedman se autodenominava um “liberal”, mas seus seguidores, que associavam os liberais a altos impostos e aos hippies, tendiam a se identificar como “conservadores”, “economistas clássicos”, “defensores do livre mercado” e, por último, como adeptos da economia “reaganiana” ou de “*laissez-faire*”. Na maior parte do mundo, a ortodoxia deles é conhecida como “neoliberalismo”, mas também pode ser chamada de “livre-comércio” ou simplesmente “globalização”. Somente a partir de meados da década de 1990, o movimento intelectual protagonizado pelas instituições do pensamento direitista com as quais Friedman tinha longa associação – Fundação Heritage, Instituto Cato e American Enterprise Institute – começou a se proclamar “neoconservador”. Sua visão de mundo punha o poder da máquina militar dos Estados Unidos a serviço dos interesses das corporações (Klein, 2008, p.24).

Aliás, essas organizações, escolas de pensamento e *think tanks* não foram os únicos que influenciaram o surgimento de políticas econômicas de austeridade, no entanto, dentre as quais se destacam algumas das mais influentes e notáveis organizações, desde que o FMI, Banco Mundial e a Secretaria de Estado dos Estados Unidos. Mais recentemente, observa-se a influência da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e do Fórum de Davos. Assim mesmo, a breve lista tem mais por intenção aguçar a busca pelo estudo da complexa institucionalização da austeridade - desde suas ideias, teorias, relações públicas, financiamento, formulação e implementação - do que esgotar o conjunto de atores políticos e organizações envolvidos nesta ideia e política pública também denominada por alguns de uma “ideia muito perigosa” e “fraude” em escala mundial (Blyth, 2017)¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Conferir os valores exatos e atualizados, além de outros dados sobre as finanças públicas do Reino Unido em: <https://www.ons.gov.uk/economy/governmentpublicsectorandtaxes/publicsectorfinance/timeseries/hf6x/pusf>.

¹⁰⁹ Para um estudo aprofundado da austeridade em si recomenda-se Skidelsky e Fracarroli (2017), que avaliam os mais influentes artigos e livros a respeito da austeridade contemporânea. Os autores concentram esforços em coligir a ampla literatura sobre austeridade. Por outro lado, Dieter Plehwe *et al.* (2019) conseguem apresentar sucintamente doze pontos críticos à austeridade fiscal e monetária, de uma perspectiva mais centrada na Economia Política e direta.

3.5 DA SUSTENTAÇÃO INTELLECTUAL DO NEOLIBERALISMO À INSTITUIÇÃO DA AUSTERIDADE

A instituição da austeridade na política econômica atual recebeu apoio ideológico, intelectual e político do neoliberalismo por meio de duas principais fontes. Em primeiro lugar, o apoio da teoria econômica dominante, sobretudo nos campos da macroeconomia, economia monetária e economia do setor público. Em segundo lugar, mas diretamente relacionado ao primeiro, à conformação de um Novo Consenso Macroeconômico (NCM), com repercussões diretas nas políticas fiscal e monetária, permitiu que a longa trajetória de restabelecimento (ou reativação) da austeridade pudesse ser consolidada num acrônimo que resumia as possibilidades de política econômica antes da Crise Financeira Global de 2008: TINA - *There is No Alternative* (em português: não há alternativa). O significado econômico e político mais imediato da TINA era deixar claro que não havia espaço para discricionariedades e planos de governo fora do *framework* dominante da teoria e política econômica, cuja austeridade, na sua forma mais sutil - a estabilidade de preços e as finanças públicas sólidas - era um componente indispensável.

O prolongado trabalho dos defensores e teóricos do neoliberalismo visava não apenas seguir os trajetos mencionados, mas também combater vigorosamente no cenário acadêmico, político e social. Isso incluía um esforço notável para influenciar a opinião pública, particularmente nos países desenvolvidos, a fim de desqualificar qualquer movimento divergente - como os ligados a ideais trabalhistas, nacionalistas, desenvolvimentistas e especialmente socialistas - retratando-os meramente como acontecimentos históricos. Essa tentativa ocorreu num contexto em que um paradigma estava chegando ao seu término por volta da década de 1970. A sociedade neoliberal viria a se tornar a nova razão do mundo e, como a realização de palestras de Milton Friedman na China revela, até mesmo o Partido Comunista (PCCh) desse país percebeu que as regras do jogo haviam mudado e que seria preciso compreendê-las plenamente. É nessa perspectiva que se deve compreender o que ocorreu na Universidade de Chicago, durante o inverno de 1989 (no hemisfério norte), que se tornou mundialmente conhecido pelo discurso proferido pelo filósofo e economista, Francis Fukuyama [1952-], cujo trecho mais notável aparece na citação abaixo.

A grande sensação foi o discurso proferido por Francis Fukuyama, com o título sugestivo de 'Estamos chegando ao fim da história?' Para Fukuyama, então pesquisador sênior do Departamento de Estado dos Estados Unidos, a estratégia para os defensores do capitalismo desregulamentado era óbvia: não discutam com a turma da terceira via; pelo contrário, declarem vitória preventivamente. Fukuyama estava convencido de que não se devia desistir dos extremos, nada de pegar o melhor dos dois mundos [EUA e URSS], nada de

estimular as diferenças. [...] Não era a ideologia que tinha acabado, mas a história enquanto tal. Sua fala foi patrocinada por John M. Olin, financiador de longa data da cruzada ideológica de Milton Friedman e responsável pelas folhas de pagamento de diversos think tanks da direita (Klein, 2008, p.218-219).

Portanto, o que se apresenta para alguns como uma vitória e supremacia da teoria e política econômica dominantes na verdade é resultado de uma mudança mais complexa e profunda, algo capaz de ressignificar as relações humanas para além da economia política no sentido convencional¹¹⁰, tal como concluíram Dardot e Laval (2016, cap.6), denominando o fenômeno de “A grande virada”. Na tentativa de seguir as reflexões de Foucault (2022), compreendem o fenômeno como o complexo conjunto de transformações socioeconômicas em curso, desde o século passado, para reinventar a “razão do mundo” e a própria sociedade sem precisar destruí-los – ao menos fisicamente e por completo – mas alterando a partir da *rationale* (no nível das estruturas sociais e do indivíduo) o ‘funcionamento’ da sociedade.

Para o economista convencional pode ser decepcionante pensar que uma política econômica e sua institucionalização, de um ponto de vista ontológico e, por que não, também de Economia Política, torna-se um fragmento intelectual no universo da filosofia - tendo em vista a emergência e êxito de uma nova governamentalidade associada a uma igualmente nova razão do mundo. Na verdade, essa governamentalidade ultrapassou os seus próprios limites, tornando-se uma nova razão de viver, dando origem ao *neoliberal-subject* e sepultando qualquer tentativa de organização coletivista. O desejo de Margareth Thatcher, Friedrich Hayek e Milton Friedman, dentre tantos outros, que não conheciam fronteiras entre as ideias e o poder, tornou-se praticamente uma realidade. Ainda que a vida aconteça coletivamente, e que os indivíduos, sociedades e países dependam, e não apenas pela economia, da convivência mútua, as “almas” mudaram (como esperava a ex-primeira ministra britânica).

Quando Friedrich Hayek, o santo padroeiro da Escola de Chicago, voltou de uma visita ao Chile, em 1981, estava tão impressionado com Augusto Pinochet e os Chicago boys que escreveu uma carta para sua amiga Margareth Thatcher, primeira-ministra britânica. Incentivou-a a utilizar aquele país sul-americano como exemplo para a transformação da economia Keynesiana da Grã-Bretanha. Mais tarde, Thatcher e Pinochet se tornariam grandes amigos, o que ela demonstrou ao visitar o velho general quando ele esteve em prisão domiciliar, na Inglaterra, sob acusação de genocídio, tortura e terrorismo (Klein, 2008, p.159).

¹¹⁰ Foucault (2022, p.3-36), logo no início do curso “Nascimento da Biopolítica”, apresenta uma ampla reflexão sobre o que pensamos saber e denominar por Economia Política, não como disciplina curricular, mas enquanto campo e objeto de estudo a ser utilizado praticamente para pensar e analisar outras categorias analíticas e fatos históricos.

Sem embargo, esta breve seção não pretende demonstrar - até porque precisaria de uma meticolosa análise da produção intelectual dos defensores e críticos da austeridade na sociedade neoliberal, *à la* Skidelsky e Fraccharoli (2017) – mas indicar que as bases intelectuais das teorias que sustentam a austeridade nunca estiveram, propriamente, na teoria econômica, e sim na confluência dessa com o neoliberalismo. Esse acontecimento, efetivamente, deu origem às teorias econômicas que embasam a austeridade na própria Ciência Econômica. Trata-se de pensar, novamente, que a institucionalização da austeridade resulta dos frutos teóricos e políticos da confluência do neoliberalismo (ainda primitivo enquanto ideologia e doutrina) com a teoria econômica da escola de Chicago e tantas outras escolas.

Em suma, a seção teve por objetivo ressaltar alguns pontos da pesquisa, a fim de preparar o caminho para as considerações finais deste capítulo. Mesmo assim, cabe mencionar que a instituição da austeridade, na atual política econômica dominante, recebeu apoio intelectual do neoliberalismo por meio de sua ênfase na importância da disciplina fiscal, no papel da política monetária restritiva, nas reformas microeconômicas em setores específicos e nas reformas macroeconômicas em geral que seriam capazes de tornar a economia mais eficiente pelo lado da oferta. O caminho era a redução de custos a partir do livre-comércio, da redução de direitos trabalhistas e previdenciários, da criação e estímulo à importação de insumos por meio de isenções fiscais para grandes corporações, bem como do aumento da carga tributária (relativamente) à pessoa física por meio de tributos que incidem na alimentação, moradia e transporte, por exemplo. Dessarte, o crescimento econômico poderia voltar em novas bases, a partir de uma economia igualmente nova.

Os casos do Canadá, Coréia do Sul e Suécia até podem até aparecer na literatura como exemplos bem sucedidos da aplicação da austeridade. Contudo, nos três países - apesar de suas diferenças econômicas e socioculturais - o que ocorreu foi: uma política de manutenção deliberada da economia tão distante do pleno emprego quanto de uma recessão, caracterizada pelo uso da política fiscal altamente contracionista, com ou sem o apoio de uma política de juros reais elevados. Em outras palavras, a austeridade, para todos os fins, não é mero corte de gastos e nem a implementação da *New Public Management* no setor público.

3.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

A austeridade pode ser considerada uma instituição da política econômica, no mesmo sentido de Veblen, Commons e Mitchells, isto é, um conjunto de regras de pensamento e comportamento compartilhadas e estabelecidas ao longo do tempo, por meio do hábito, sendo esse último, o hábito, um conceito-chave para o institucionalismo. Para o velho-institucionalismo, existe obviamente uma ênfase no papel das instituições econômicas na definição do comportamento e dos resultados econômicos, tendo em vista uma sociedade pecuniária (Dequech, 2002, 2014, 2017).

Nesse sentido, a instituição da austeridade é condicionada pela história política, econômica e social em que foi implementada (a rigor, institucionalizada). As influências desse processo de institucionalização abarcam desde os interesses e crenças dos atores que a promovem e implementam até os próprios fundamentos de uma sociedade pecuniária. Essa perspectiva institucionalista defende que o desenho, a implementação e o resultado dessa instituição são moldados pelos interesses e crenças dos atores envolvidos e pelo contexto político e social em que ela é implementada.

A austeridade como instituição (no sentido fiscal, ou estrito) refere-se a um conjunto de regras que foram estabelecidas em relação aos gastos do governo e à gestão da dívida pública, geralmente monitorada por bancos centrais considerados independentes. Essas regras de pensamento e comportamento compartilhadas na administração pública determinam que os governos devem reduzir os gastos para equilibrar os orçamentos e, assim, promover o crescimento com estabilidade de preços. Essa instituição foi estabelecida e seguida em muitos países ao redor do mundo, sendo vista como um passo necessário para alcançar o crescimento e a estabilidade macroeconômica.

Atualmente, a austeridade ultrapassou a sabedoria convencional dos especialistas em Economia, Finanças Públicas e Política, tornando-se quase um conhecimento tácito, pouco menos do que uma verdade por si mesma. Os atores do sistema financeiro e político com maior protagonismo, prestígio e relevância, quase não pronunciam e nem declaram o termo austeridade. Ao invés disso, como se pode conferir nos principais jornais de Economia - sobretudo no Brasil, mas, também, de países da Europa continental e do Reino Unido -, o assunto é sempre a importância das reformas econômicas, que reduziriam o gasto público, os déficits primários e a relação dívida/PIB. Com essas medidas, reformas e ações de governo, a pressão altista sobre a curva de juros e a taxa de câmbio da moeda local em relação ao dólar estadunidense poderia diminuir. Em conjunto, haveria supostamente uma redução na necessidade de os bancos centrais aumentarem suas taxas básicas de juros para conter a inflação. Ademais, em países como o Brasil, os artigos e colunas de jornal podem ser repetitivos à exaustão, como no ano de 2020 e 2021. Nesse biênio, durante o auge da pandemia de COVID-19, o principal periódico de economia e negócios do país alardeava, semanalmente, para os perigos do

“risco fiscal”, caso o teto de gastos (Emenda Constitucional nº95/2016) fosse ultrapassado ou rompido. Havia, inclusive, previsões catastróficas - mas para o desconforto dos cronistas, a realidade exigiu um déficit primário recorde, em 2020, de R\$ 743,1 bilhões de reais. Contrário ao esperado pelos colunistas especializados no tema, o país não teve que enfrentar uma enorme desvalorização do Real, seguida por hiperinflação, recessão e desemprego em massa.

A verdadeira preocupação em qualquer país, tendo o neoliberalismo como perspectiva, é uma ruptura com os ensinamentos de James Buchanan e Richard Wagner (1977, cap.10-12). Acreditar e impor políticas de matiz neoliberal, em determinada época, não é o caminho suficiente nem bastante para os autores. Pelo contrário, o fundamental é que elas sejam estabelecidas na forma das leis ordinárias ou da própria constituição, amarrando de preferência tais políticas na carta magna do país, a fim de que todo o sistema estatal seja obrigado a operar de acordo com uma nova racionalidade (Buchanan, 1975a, 1975b, ch.4-9; Buchanan; Wagner, 1967). Aqui, o sentido da constitucionalização das regras fiscais e da própria razão de governo não é somente formal (Dardot; Laval, 2016). Pode-se compreendê-lo como a necessidade de institucionalizar as políticas no país por meio, não somente, do Direito formal e da lei, dentre outros caminhos capazes de, passo a passo, moldar as mentes e os comportamentos dos indivíduos. Parece ambicioso, senão ousado, como um cuidadoso planejamento estratégico. Na verdade, o neoliberalismo e suas políticas, tais como a austeridade contemporânea, sempre foram isso mesmo: um projeto político-científico, embora possa haver nessa asserção alguma ambiguidade. Afinal, foi um projeto político ou científico *de facto*? Ou ambos? Ainda há muito a ser explorado pela metodologia e análise trazida em “Nascimento da Biopolítica” [1978-1979], de Michel Foucault? A esta altura do estudo, já deve estar claro que a austeridade nunca foi voluntarismo e nem mero interesse pecuniário de acadêmicos, financistas e políticos. Na verdade, quando a austeridade é instituída, o seu caráter de política pública já havia perdido sua importância inicial: ela vira quase um conhecimento tácito e um comportamento padrão, além de esperado, dos agentes no setor público e privado.

Aliás, a nova racionalidade estabelece limites e requisitos mais rígidos do que qualquer ato normativo e legal em prol das políticas econômicas neoliberais (com relevo para as consolidações fiscais características da austeridade). Havendo a constitucionalização das escolhas públicas de cada agente, burocrata ou político eleito, o sistema estatal fica, por obrigação legal, destinado a um comportamento autofágico (Bartlett, 2007) pelos seguintes meios: descontinuação de serviços públicos, suspensão de transferências (*e.g.* pensões, bolsas e auxílios), liquidação indiscriminada de ativos públicos, aumento da tributação, além de uma possível contração monetária. Contudo, a *Public*

Choice e seus pares sabiam que uma boa ideia não se transformava numa ótima política simplesmente por voluntarismo ou força de lei, e nem mesmo por terapia de choque.

Portanto, a dimensão constitucional foi apenas mais um dos instrumentos para eliminar o Keynesianismo e teorias do desenvolvimento econômico. Seguindo a tradição intelectual de Hayek (1978, 1996, 2017), Milton e Rose Friedman (2014, 2015), Buchanan e Wagner (1977), o objetivo sempre foi vencer a cruzada contra o estatismo e, principalmente, contra o coletivismo. No entendimento dos autores, o estatismo e o coletivismo são inimigos da liberdade individual e, portanto, caminhos para a servidão. Nessa cruzada, o Keynesianismo e os ideais social-democratas aparecem como precursores do autoritarismo e ausência de liberdade.

Contudo, os autores não defendem um “governo pequeno” e nem o fim da “sociedade organizada” coletivamente. A discussão é mais profunda, e por isso, o trabalho recorreu tantas vezes aos conceitos oferecidos por Dardot e Laval (2016), com inspiração em Foucault (2022). Para Hayek, Friedman, Buchanan e Wagner (em trabalhos já citados e referenciados nesta tese), basta que o governo tenha o tamanho necessário para reformular a si mesmo. Estabelecendo a sua nova razão governamental, no contexto de uma biopolítica diferenciada, sem empecilhos para a organização coletiva da sociedade, desde que seja em prol do conceito neoliberal de sociedade. Por exemplo, a organização de torcedores para uma partida esportiva não é uma ameaça à liberdade (ao menos não em sentido absoluto). Contudo, a organização de trabalhadores num sindicato certamente é uma mobilização “coletivista” reprovável, que direciona para o estatismo e à estrada da servidão, a qual, aliás, não tem retorno.

Muito provavelmente, o flanco mais bem-sucedido na cruzada neoliberal foi no campo da institucionalização da ideologia e discurso, aplicados no momento certo, com força extrema e bruta, para estabelecer o neoliberalismo *de facto e de jure* (indiretamente na constituição de muitos países), mudando os rumos da sociedade como um todo (Hodgson, 2009, 2011; Dequech, 2017). Esse movimento muito claro a partir de 1973, e não apenas pela experiência do Chile, abriu espaço para a verdadeira guinada: o estabelecimento de uma nova razão de mundo, a constituição dos “indivíduos-empresas” competindo intensamente entre si, numa comunidade global de mercados desregulamentados, em processo de rápida integração. Nesse sentido, o discurso de Francis Fukuyama parecia certo: a história havia chegado ao fim. Porém, o neoliberalismo não é um monolito e sua governamentalidade exige alguma criatividade para lidar com cada nova crise econômica, política ou social e generalizada. Atualmente, em qualquer município, estado ou província, além de outras unidades subnacionais, segundo a denominação de cada país, a maior parte dos governantes e

funcionários públicos sabe que o mais importante é manter as finanças equilibradas e seguir as orientações dos economistas. O restante da atividade governamental, como a assistência à saúde, a manutenção de vias públicas e a regulamentação da vida comunitária, será decorrente de uma política fiscal adequada e, principalmente, do respeito às iniciativas privadas para os problemas públicos. Como Naomi Klein (2008) demonstra, as crises, tragédias ou problemas públicos tornaram-se valiosas oportunidades privadas (Whiteside *et al.*, 2016, 2021). Chega a parecer que tudo se resume à organização pecuniária da sociedade, como alertam as conclusões a que se pode chegar¹¹¹ do pensamento de Thorstein Veblen e John Maynard Keynes, sem as devidas mediações e rigoroso estudo de suas obras originais (Dillard, 1980).

Na cruzada dos neoliberais pela liberdade (no seu entendimento), a austeridade fiscal e monetária foi o instrumento ideal. Enquanto corações e mentes não podiam ser conquistados, e nem mesmo as almas, como gostaria Margareth Thatcher, a institucionalização da austeridade foi uma arma poderosa de Friedman e da MPS para vencer as ideias keynesianas, socialistas e diferentes em geral. Contudo, aqui não há um determinismo que vai da doutrina neoliberal para a austeridade, e sim uma complexa coevolução entre a teoria e política econômica (vide capítulo dois) e o neoliberalismo. Dessa complexidade, a pesquisa aborda somente o necessário para a sua finalidade e proposta: (i) o papel das instituições na teoria e política econômica; (ii) a história da teoria e política econômicas dominantes desde meados do século passado, e (iii) a função e o significado do neoliberalismo para a instituição da austeridade.

Em suma, a instituição da austeridade tem sua origem nas ideias econômicas desenvolvidas pela escola de Chicago e pelo neoliberalismo, cujas ideologias enfatizam a importância dos mercados livres, da intervenção mínima do governo e da liberalização do comércio e do investimento global. A teoria econômica dominante, que foi fortemente influenciada pela confluência do *neoliberalismo com a teoria econômica*, desempenhou um papel fundamental para a instituição da austeridade nos últimos cinquenta anos, desde a “grande virada” (Dardot; Laval, 2016, cap.6-9).

¹¹¹ Reconhecer que existem outras conclusões diferentes e até melhores, parece o caminho mais sensato para conduzir o leitor(a), bem como, minimizar qualquer eventual erro na interpretação desses grandes pensadores.

CONCLUSÃO

Inicialmente, a tese apresenta as origens da austeridade, na teoria e política econômica, enquanto objeto de uma hipótese a ser analisada à luz do institucionalismo. O capítulo um utiliza o institucionalismo original na Ciência Econômica, bem como, seus autores mais contemporâneos, para oferecer uma metodologia (embutida na escola de pensamento) capaz de investigar a instituição da austeridade. O institucionalismo é apresentado como uma abordagem coerente dos assuntos econômicos, com origem há pouco mais de um século. O capítulo um aborda, ainda, o conceito, a composição e o funcionamento das instituições e como elas se relacionam com a austeridade na teoria e na política econômica. O capítulo diferencia o conceito de austeridade de seus efeitos deflacionários e elucida a complexidade envolvida na classificação da austeridade na teoria econômica dominante. Em suma, o capítulo inicial fornece uma ampla introdução à abordagem institucionalista original e, principalmente, sua utilidade para a análise do conceito de austeridade. Ele tanto prepara as condições (tema, objeto, hipótese principal e metodologia) para a pesquisa como, em si mesmo, já é parte fundamental da investigação desenvolvida e apresentada na tese. O capítulo apresenta um embasamento teórico-conceitual robusto, capaz de sustentar a análise da institucionalização da austeridade: um objeto capaz de coevoluir com a própria história econômica e humana (no caso da sociedade pecuniária em seu estágio neoliberal).

O segundo capítulo apresenta o conceito de austeridade de uma perspectiva teórica, sobretudo, mas, também, histórica e política. O objetivo é fornecer ao leitor uma visão abrangente sobre o tema e sua institucionalização na política econômica. O capítulo começa reforçando a necessidade e utilidade do institucionalismo como fundamento necessário para o estudo da institucionalização de ideias na política econômica. Em seguida, passa a explorar o significado da “institucionalização da austeridade” nas últimas cinco décadas, desde a década de 1970 até o rescaldo da Crise Financeira Global de 2008.

A história da institucionalização da austeridade revela um complexo jogo de forças. O monetarismo de Milton Friedman (escola de Chicago) e a teoria da escolha pública de James Buchanan e outros (escola de Virgínia) introduziram novos entendimentos do quantitativismo na Economia (precursor do monetarismo) e da natureza do Estado e do governo. No entanto, o retorno à Economia Clássica e a reavaliação do individualismo metodológico dentro da teoria neoclássica, como fundamentação para a *Public Choice* não foram revoluções teóricas, nem mesmo ideias originais, no entanto, uma maneira para que os economistas e políticos, ligados à interesses ideológicos e pecuniários – o que não é necessariamente corporatismo - legitimarem suas ideias.

Por certo, como os cientistas sociais e humanistas provaram, o interesse não se restringia à obtenção de prestígio acadêmico, fundos para pesquisa, recursos financeiros para uso próprio e a vitória de uma disputa ideológica e teórica contra Keynes e os defensores do Estado de Bem Estar. A proposta de muitos *think tanks*, tal como aparecem listados ou mencionados ao longo do trabalho, além de organismos multilaterais, como o FMI e o Banco Mundial, tratava de transformar ideias em políticas econômicas e sociais. Mas vai além, como a emblemática afirmação de Thatcher (ex-primeira ministra do Reino Unido), isto é, deve-se conquistar as almas dos indivíduos, pois elas é que precisavam ser modificadas por completo, no mesmo sentido de seu amigo pessoal, Hayek.

A pesquisa segue destacando como a década de 1970 marcou uma virada na sociedade. Embora faça pouco das especificidades apresentadas e exploradas por Dardot e Laval (2016) sobre a “Grande Virada”, os autores são uma referência-chave para compreender o fenômeno. O Acordo de Bretton Woods tornou-se insustentável para os Estados Unidos, uma economia em rápida expansão que precisava equilibrar seus pagamentos enquanto sustentava altos níveis de gastos públicos e intervenções militares durante a Guerra Fria. Simultaneamente, a corporação vertical apoiada pelo estado industrial e sua relação com os sindicatos também atingiu seus limites, com os salários reais nos Estados Unidos parando de crescer no início dos anos 1970, indicando um esgotamento geral do modelo econômico pós-Segunda Guerra Mundial.

A estagnação caracteriza, de fato, o esgotamento na economia, quando o mundo conhece o fenômeno da súbita e persistente elevação dos preços enquanto o crescimento econômico estagnava. O fato aconteceu e caracteriza a Grande Virada, sobretudo, nos Estados Unidos e nas maiores economias industrializadas, com exceção da economia japonesa, repleta de especificidades. Os dois eventos mais importantes para o quadro de estagnação tiveram um intervalo não maior do que seis anos: o primeiro choque do petróleo em 1973 e o segundo em 1978 e 1979. Certamente, outros sete a dez grandes eventos geopolíticos também contribuíram muito para os acontecimentos durante a Grande Virada. Esses eventos criaram um ambiente para a Economia política, em sentido amplo: como discute e apresenta Foucault (2022, p.3-36), logo na sua primeira aula. Nesse amplo ecossistema da economia, totalmente novo, a austeridade foi legitimada, mesmo já parecendo e se apresentando como uma ideologia, sustentada por trabalhos científicos, para que os *policy-makers* adotassem medidas fiscais contracionistas e restringissem programas de bem-estar social.

A segunda parte da pesquisa, apresentada no capítulo dois, situada propositadamente no centro ou meio da tese, levanta a questão de saber se as sociedades e seus governos devem ser prudentes e parcimoniosos ou se o consumo e os gastos podem estimular a Economia e beneficiar os

indivíduos. Essa questão alimentou debates acalorados ao longo da história da teoria e da política econômica, principalmente nas políticas fiscais (tributação e gastos públicos).

Em última análise, a institucionalização da austeridade revela uma complexa interação de forças, com economia, política e fatores sociais desempenhando um papel na formação de decisões políticas. Essa interação e correlação de forças fez parte da própria institucionalização da austeridade. Esses movimentos e tensões na teoria econômica são próprios da formação de um hábito de pensamento que passa ao estado de conhecimento compartilhado. E vai além: transformando-se também, com efeito, numa conjunto de comportamentos compartilhados e aceitos pelos detentores de riqueza e seus representantes, bem como, pode chegar às mídias de massa (este é o caso de vários países) e, no limite, se tornar uma instituição por excelência: todos os agentes da economia (e da sociedade em geral) entendem que o seu verdadeiro papel histórico do Estado é deixar os indivíduos livres de qualquer controle estatal e organização coletiva¹¹².

Por último, o capítulo três questiona, no âmbito da relação entre a austeridade e o neoliberalismo: qual é a perspectiva institucional sobre a austeridade e como ela se relaciona com os “hábitos de comportamento e pensamento compartilhados” (Hodgson, 1998, 2000; Veblen, 1909) no seu desenvolvimento histórico e instituição? Portanto, a perspectiva institucional entende a austeridade como uma instituição de política econômica diretamente ligada ao neoliberalismo. Significa que um conjunto de regras compartilhadas de pensamento e comportamento foram estabelecidas ao longo do tempo: nas universidades, institutos, *think tanks*, casas de análise econômica, partidos políticos etc.

De acordo com institucionalistas como Veblen, Commons e Mitchells, as regras formadoras de hábitos são um conceito-chave para compreender uma instituição. Contudo, nesta pesquisa, não foi necessário recorrer às regras de pensamento de maneira pormenorizada, passando por cada escola de pensamento, desde as ideias e teorias às razões individuais e coletivas de cada executivo, pesquisador e político. Para o antigo institucionalismo, utilizado na investigação como base metodológica, há uma ênfase no papel das instituições econômicas em moldar o comportamento e os resultados econômicos, especialmente numa sociedade pecuniária. A instituição da austeridade, nesse sentido, está condicionada pela história política, econômica e social em que foi implementada e

¹¹² Aqui seria interessante, perfeitamente, uma ampla discussão, baseada na Filosofia, sobre o entendimento de liberdade, as origens da doutrina do “*laissez-faire, laissez passer*”, do liberalismo clássico e do neoliberalismo, tendo em vista a obra magna de Hayek (2017), publicada em 1944. Contudo, o neoliberalismo é somente parte da hipótese central e das hipóteses auxiliares da pesquisa. Ele não é o centro da investigação e suas hipóteses. Este continua sendo the *institution of austerity* (o qual pode aparecer de maneira intercambiável como instituição ou institucionalização na tese).

institucionalizada. As influências desse processo de institucionalização vão desde os interesses e crenças dos atores que o promovem e implementam até os próprios fundamentos de uma sociedade pecuniária. Essa perspectiva institucionalista sustenta que o desenho, a implementação e o resultado dessa instituição são moldados pelos interesses e crenças dos atores envolvidos e pelo contexto político e social em que ela é implementada.

A instituição da austeridade refere-se, também, ao conjunto de regras estabelecidas em relação aos gastos do governo e à gestão da dívida, normalmente monitoradas por bancos centrais "independentes". Essas regras compartilhadas na administração pública determinam que os governos devem reduzir gastos para equilibrar os orçamentos e, assim, promover o crescimento com estabilidade de preços. Portanto, essa instituição foi estabelecida, e seguida em muitos países ao redor do mundo, como um passo necessário para alcançar o crescimento macroeconômico e a estabilidade.

Atualmente, a austeridade ultrapassou a sabedoria convencional dos especialistas em Economia, Finanças Públicas e Ciência Política, tornando-se um conhecimento quase tácito, pouco menos que uma verdade em si mesmo. Atores do sistema financeiro e político com maior destaque, prestígio e capazes de exercer poder sobre as elites quase não mencionam o termo austeridade. Em vez disso, como pode ser visto nos principais jornais econômicos, especialmente nos Estados Unidos, Brasil, mas também nos países da África, Ásia (exceto China), Europa continental e Reino Unido, o foco sempre está na importância de reformas econômicas que poderiam reduzir os gastos públicos, os déficits primários e a relação dívida/PIB, para ganhar a confiança dos investidores.

Com essas medidas, reformas e ações governamentais, a pressão ascendente sobre a curva de juros poderia diminuir (na taxa *overnight*, na de três meses e na de cinco anos), assim como, a cotação da moeda local em dólares. Além disso, em países como o Brasil, artigos e colunas de jornais podem ser repetitivos à exaustão, como nos anos de 2020 e 2021, ao tratar da importância de controlar o "risco fiscal". Nesse período, no auge da pandemia de COVID-19, o principal jornal de negócios e economia do país alertou semanalmente para a perigos do "risco fiscal" caso o teto de gastos (Emenda Constitucional nº 95/2016) fosse ultrapassado ou, ainda pior, rompido. Houve até previsões catastróficas – mas, para desconforto dos colunistas especializados, a realidade exigiu um déficit primário recorde em 2020, na ordem de R\$ 743,1 bilhões. Ao contrário do que esperavam os cronistas especializados em Economia, o país não precisou enfrentar uma grande desvalorização do Real, seguida por fuga de capitais, aumento rápido da inflação e desemprego.

A verdadeira preocupação, em qualquer país, tomando o neoliberalismo como razão de viver que inclui a austeridade no seu glossário de políticas neoliberais, é a ruptura com os ensinamentos de

James Buchanan e Richard Wagner. Para esses autores, seguindo uma longa tradição que antecede Milton e Rose Friedman e o próprio Friedrich Hayek, acreditar e impor políticas neoliberais em um determinado momento não é suficiente. *De facto* e *de jure*, o essencial é que as políticas públicas (principalmente aquelas econômicas e de assistência social, as habitacionais e de seguridade social, direcionadas ao fortalecimento do pacto social) se estabeleçam na forma de lei, na carta magna, ou nas práticas jurídicas mais incontestáveis. Assim sendo, todo o sistema estatal e seu imenso aparato repressivo torna-se obrigado, por força de lei, além da instituição que rege os *policy makers* e juristas, a operar segundo uma nova racionalidade. O assunto faz referência diretamente à emergência de uma nova governamentalidade, que ultrapassa a esfera da própria razão de governo, instituindo com o neoliberalismo uma nova razão de viver. A biopolítica nunca foi descartada como marco dessas relações. Pelo contrário, ela concedeu o espaço intelectual e prático para uma “Grande Virada” comparável somente às antigas revoluções, que caracterizaram a história da humanidade.

REFERÊNCIAS

- ALESINA, Alberto; ARDAGNA, Silvia. Tales of fiscal adjustment. **Economic policy**, v. 13, n. 27, p. 488-545, 1998.
- ALESINA, Alberto; FAVERO, Carlo; GIAVAZZI, Francesco. **Austerity: When it Works and When it Doesn't**. Princeton University Press, 2020, cap.1-8.
- ALESINA, Alberto; PEROTTI, Roberto. Fiscal expansions and adjustments in OECD countries. **Economic policy**, v. 10, n. 21, p. 205-248, 1995.
- ALESINA, Alberto; TABELLINI, Guido. A positive theory of fiscal deficits and government debt. **The Review of Economic Studies**, v. 57, n. 3, p. 403-414, 1990.
- ARESTIS, Phillip. Fiscal Policy within the New Consensus Macroeconomics Framework. **Current Thinking on Fiscal Policy**, Basingstoke: Palgrave Macmillan, p. 6-27, 2009.
- ARESTIS, Phillip; SAYWER, Malcom. New Consensus Monetary Policy: an appraisal. In: Arestis, Phillip; BADDELEY, Michelle; McCOMBIE, John. (Org.). **The New Monetary Policy: Implications and Relevance**. Londres: Edward Elgar, 2005.
- ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo**. Contraponto Editora, 2012.
- BARTLETT, Bruce. "**Starve the Beast**": Origins and Development of a Budgetary Metaphor. *The Independent Review*, v. 12, n. 1, p. 5-26, 2007.
- BEA. BUREAU OF ECONOMIC ANALYSIS. **Gross Domestic Product, 2020**. Disponível em: <https://www.bea.gov/news/2020/gross-domestic-product-2nd-quarter-2020-advance-estimate-and-annual-update>. Acesso em: 30. out. 2022.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga; BASTOS, Pedro. (Orgs.) **Austeridade para quem? Balanço e Perspectivas do governo Dilma Rousseff**. São Paulo: Carta Maior e Friedrich Ebert Stiftung, 2015.
- BELL, Stephanie. The hierarchy of money. **Levy Economics Institute**. WP no. 231, 1998.
- BELL, Stephanie. The role of the state and the hierarchy of money. **Cambridge Journal of Economics**, v. 25, n. 2, p. 149-163, 2001.
- BERNANKE, Ben. The Great Moderation. **Remarks before the Eastern Economic Association**. Washington, DC, v. 20, 2004.
- BLANCHARD, Olivier. Reaganomics. **Economic Policy**, v. 2, n. 5, p. 15–56, 1987.

BLYTH, Mark. Paradigms and paradox: The politics of economic ideas in two moments of crisis. **Governance**, v. 26, n. 2, p. 197-215, 2013.

BLYTH, Mark. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

BRASIL. Ministério da Economia - **Secretaria do Tesouro Nacional**. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/ptbr/assuntos/noticias/2021/janeiro/governo-central-tem-deficit-primario-de-r-743-1-bilhoes-em-2020>. Acesso em: 18. dez. 2022.

BRUE, Stanley. **História do pensamento econômico**. São Paulo: Thomson, 2006.

BUCHANAN, James. A contractarian paradigm for applying economic theory. **The american economic review**, v. 65, n. 2, p. 225-230, 1975a.

BUCHANAN, James. **The limits of liberty: Between anarchy and Leviathan**. University of Chicago Press, 1975b.

BUCHANAN, James. Utopia, the minimal state, and entitlement. **Public Choice**, v. 23, n. 1, p. 121-126, 1975c.

BUCHANAN, James.; TULLOCK, Gordon. **The Calculus of Consent: Logical foundations of constitutional democracy**. University of Michigan Press, 1965.

BUCHANAN, James. WAGNER, Richard. **Public debt in a democratic society**. Aei Pr, 1967.

BUCHANAN, James.; WAGNER, Richard. **Democracy in deficit: The Political Legacy of Lord Keynes**. New York: Academic Press, 1977.

CARDIM DE CARVALHO, Fernando. et al. **Economia Monetária e Financeira: teoria e política**. Editora Campus. Rio de Janeiro, 2007.

CHAPPELL, Henry; MCGREGOR, Rob Roy; VERMILYEA, Todd. **Committee decisions on monetary policy: evidence from historical records of the Federal Open Market Committee**. Massachusetts: MIT Press, 2005.

COBHAM, David. **The Making of Monetary Policy in the UK: 1975-2000**. London: Wiley, 2002.

COBHAM, David. **Why Does Monetary Committee Smooth Interest Rates?** Oxford: Oxford University Press, 2003.

COCHRANE, John H. Understanding policy in the great recession: Some unpleasant fiscal arithmetic. **European economic review**, v. 55, n. 1, p. 2-30, 2011.

COCHRANE, John H. The fiscal theory of the price level. In: **The Fiscal Theory of the Price Level**. Princeton University Press, 2022.

COLANDER, David; HOLT, Richard; ROSSER JR, Barkley. The changing face of mainstream economics. **Review of Political Economy**, v. 16, n. 4, p. 485-499, 2004.

COMMONS, John Rogers. Institutional economics. **The American Economic Review**, Vol. 21, No. 4, pp. 648-657, 1931.

COMMONS, John Rogers. **Institutional economics**. Its Place in Political Economy. New York: Macmillan Co., 1934, p.135-167.

DALTO, Fabiano et al. **Teoria Monetária Moderna**: A chave para uma economia a serviço das pessoas. Fortaleza: Nova Civilização, 2020.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**. São Paulo: Boitempo, 2016.

DAVIDSON, Paul. **Money and the real world**. Springer, 1978.

DE DEOS, Simone; ULTREMARE, Fernanda. O déficit público é a poupança do setor privado. **Texto para Discussão Unicamp-IE**, n. 437, p. 1-10, 2022.

DEQUECH, David. Uncertainty, conventions and short-term expectations. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 19, n. 3, p. 75, 1999.

DEQUECH, David. 'The demarcation between the 'old' and the 'new' institutional economics: recent complications', **Journal of Economic Issues**, 36: 565–572, 2002.

DEQUECH, David. Cognition and valuation: Some similarities and contrasts between institutional economics and the economics of conventions. **Journal of Economic Issues**, v. 39, n. 2, p. 465-473, 2005.

DEQUECH, David. Neoclassical, mainstream, orthodox, and heterodox economics. **Journal of Post Keynesian Economics**, v. 30, n. 2, p. 279-302, 2007.

DEQUECH, David. The institutions of economics: A first approximation. **Journal of Economic Issues**, v. 48, n. 2, p. 523-532, 2014.

DEQUECH, David. Some institutions (social norms and conventions) of contemporary mainstream economics, macroeconomics and financial economics. **Cambridge journal of economics**, v. 41, n. 6, p. 1627-1652, 2017.

DILLARD, Dudley. A monetary theory of production: Keynes and the institutionalists. **Journal of Economic Issues**, v. 14, n. 2, p. 255-273, 1980.

DORFMAN, Joseph. **Institutional Economics**: Veblen, Commons, and Mitchell Reconsidered. Berkeley: University of California Press, 1963.

DORNBUSCH, Rudiger; FISCHER, Stanley. STARTZ, Richard. **Macroeconomia**. Tradução técnica Eliezer Martins Diniz. São Paulo: McGraw-Hill, 2009.

DOW, Sheila. Uncertainty and monetary policy. **Oxford Economic Papers**, v. 56, n. 3, p. 539-561, 2004.

EAGLETON-PIERCE, Matthew. Historicizing the neoliberal spirit of capitalism. In: Macleavy, Julie; Springer, Simon; Birch, Kean (Ed.). **Handbook of Neoliberalism**. Routledge, 2016, p. 17-26.

ENGLAND, Kim; WARD, Kevin. Theorizing neoliberalization. In: Macleavy, Julie; Springer, Simon; Birch, Kean (Ed.). **Handbook of Neoliberalism**. Routledge, 2016, p. 78-88.

ERBER, Fábio. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 31, p. 31-55, 2011.

FEDERAL RESERVE SYSTEM (Fed) **Federal Debt: Total Public Debt as % of GDP**. Disponível em: <https://fred.stlouisfed.org/series/GFDEGDQ188S>. Acesso em: 26.jan.2023a.

FEDERAL RESERVE SYSTEM (Fed). **Inflation, consumer prices for the United States**. Disponível em: <https://fred.stlouisfed.org/series/FPCPITOTLZGUSA> Acesso em: 31.jan.2023b.

FEDERAL RESERVE SYSTEM (Fed) **Gross Domestic Product**. Disponível em: <https://fred.stlouisfed.org/series/A191RP1Q027SBEA>. Acesso em: 03.fev.2023c.

FEDERAL RESERVE SYSTEM (Fed). **Open Market Operations - Fed Funds Rate**. Disponível em: <https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/openmarket.htm>. Acesso em: 24.jan.2023d.

EVANS, Bryan; McBride, Stephen; Neujeffski, Moritz; Plehwe, Dieter. **Austerity: 12 myths exposed**. SE Publishing, 2019.

FABRIZIO, Stefania; FLAMINI, Valentina. Fiscal consolidation and income inequality. **Inequality and Fiscal Policy**, p. 159-74, 2015.

FERNANDES, Florestan. **Sociedade de classes e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.

FERNANDES, Florestan. **Mudanças Sociais no Brasil**. São Paulo: Difusão Europeia, 1974.

FINANCIAL TIMES. "**What crisis? Inflation and EU funds help Italy's debt to 'fall like a rock'**". Disponível em: <https://www.ft.com/content/f63b8aa4-9dd4-4287-b834-124e828a44e9>. Acesso em: 02. fev. 2023.

FONTANA, G. Whither New Consensus Macroeconomics? The role of government and fiscal policy in modern macroeconomics. **Levy Economics Institute**. Working Paper, n. 563, 2009.

FOUCAULT, Michel. **Nascimento da biopolítica**. Curso dado no Collège de France (1978-1979). São Paulo: Martins Fontes, 2022.

FRIEDMAN, Milton. **The methodology of positive economics**. 1953.

FRIEDMAN, Milton. **Studies in the Quantity Theory of Money**. Chicago: University Chicago Press, 1956.

FRIEDMAN, Milton. The Lag in Effect of Monetary Policy. **Journal of Political Economy**.V.69, n.5, p. 447-466, Oct., 1961.

FRIEDMAN, Milton. The Role of Monetary Policy. **The American Economic Review**, v.58, n.1, p. 1-17, 1968.

FRIEDMAN, Milton. Quantity theory of money. In: EATWELL, J; MILGATE, M; NEWMAN, P. (eds). **The New Palgrave - Money**. Macmillan: London, 1989.

FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose. **Capitalismo e liberdade**. Edição do 40º aniversário, com prefácio do autor. Rio de Janeiro: LTC, 2014.

FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose. **Livre para escolher: Uma reflexão sobre a relação entre liberdade e economia**. Rio de Janeiro: Record, 2015.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). **Fiscal Monitor, April 2017**. Disponível em: <http://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2017/04/06/fiscal-monitor-april-2017>. Acesso em: 23.nov. 2020a.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). **Fiscal Monitor, October 2020**. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/09/30/october-2020-fiscal-monitor>. Acesso em: 25. nov. 2020b.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). **Real GDP growth**. Disponível em: https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD. Acesso em: 14. jan. 2023a.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). **2023 Projected Real GDP (% Change)**. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Countries/USA>. Acesso em: 14 jan. 2023b.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). **Fiscal Monitor, April 2021**. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2021/03/29/fiscal-monitor-april-2021>. Acesso em: 23 jul. 2023c.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). **Fiscal Monitor, April 2019**. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2019/09/12/fiscal-monitor-october-2019>. Acesso em: 15 jul. 2023d.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). **Fiscal Monitor, April 2015**. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2016/12/31/The-Commodities-Roller-Coaster>. Acesso em: 29 jul. 2023e.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). **Fiscal Monitor, April 2012**. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2016/12/31/Taking-Stock-A-Progress-Report-on-Fiscal-Adjustment>. Acesso em: 31 jul. 2023f.

FURTADO, Celso Monteiro. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007a.

- FURTADO, Celso Monteiro. **Transformação e crise na economia mundial**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007b.
- GALBRAITH, John Kenneth. **O novo estado industrial**. Rio de Janeiro: Civilização Bras., 1969.
- GALBRAITH, John Kenneth. **A sociedade afluenta**. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1972.
- GALBRAITH, John Kenneth. **Moeda: de onde veio, para onde foi**. São Paulo: Ed. Pioneira, 1977.
- GIAVAZZI, Francesco; PAGANO, Marco. Can severe fiscal contractions be expansionary? Tales of two small European countries. **NBER macroeconomics annual**, v. 5, p. 75-111, 1990.
- GUERRERO, Diego. **Historia del pensamiento económico heterodoxo**. Buenos Aires: RyR, 2008.
- GUIZZO, Danielle Cristina. **A genealogia foucaultiana da economia política clássica**. 2013. 124f. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Sociais Aplicadas.
- HAAS, Peter. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. **International Organization**, v. 46, n. 1, p. 1–35, 1992.
- HAMILTON, Walton. The institutional approach to economic theory. **The American Economic Review**, v. 9, n. 1, p. 309-318, 1919.
- HAMILTON, Walton. Institution. **Encyclopedia of the social sciences**, v. 8, p. 84–89, 1932.
- HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.
- HAYEK, Friedrich August. **The Road to Serfdom**. Routledge, 1976.
- HAYEK, Friedrich August. **The Constitution of Liberty**. University of Chicago Press, 1978.
- HAYEK, Friedrich August. **O caminho da servidão**. São Paulo: LVM Editora, 2017.
- HICKS, John. Mr. Keynes and the "classics": a suggested interpretation. **Journal of the Econometric Society**, p. 147-159, 1937.
- HOBBSBAWM, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- HODGSON, Geoffrey. The reconstruction of economics: is there still a place for neoclassical theory? **Journal of Economic Issues**, v. 26, n. 3, p. 749-767, 1992.
- HODGSON, Geoffrey. **Economics and evolution: bringing life back into economics**. Polity Press, 1993.
- HODGSON, Geoffrey. The Approach of Institutional Economics. **Journal of Economic Literature**, v. 36, p. 166–192, 1998.

HODGSON, Geoffrey. What is the essence of institutional economics? **Journal of economic issues**, v. 34, n. 2, p. 317-329, 2000.

HODGSON, Geoffrey. **The evolution of institutional economics**. Routledge, 2004, cap.1-2.

HODGSON, Geoffrey. What Are Institutions? **Journal of Economic Issues**, v. 40, n. 1, p. 1–25, 2006.

HODGSON, Geoffrey. Institutions and Individuals: Interaction and Evolution. **Organization Studies**, v. 28, n. 1, p. 95–116, 2007.

HODGSON, Geoffrey. The great crash of 2008 and the reform of economics. **Cambridge journal of economics**, v. 33, n. 6, p. 1205-1221, 2009.

HODGSON, Geoffrey. Sickonomics: Diagnoses and remedies. **Review of Social Economy**, v. 69, n. 3, 2011, p.357-376.

HUNT, Emery Kay. **História do pensamento econômico: uma perspectiva crítica**. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2005.

IFANTI, Amalia *et al.* Financial crisis and austerity measures in Greece: their impact on health promotion policies and public health care. **Health policy**, v. 113, n. 1-2, p. 8-12, 2013.

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

KEYNES, John Maynard. Economic Possibilities for Our Grandchildren. In Keynes, J. M. (Ed.). **Essays in Persuasion**. New York: Harcourt-Brace & World Inc, 1932.

KEYNES, John Maynard. The general theory of employment. **The quarterly journal of economics**, v. 51, n. 2, p. 209-223, 1937.

KEYNES, John Maynard. **The General Theory of Employment, Interest, and Money**. New York: Harcourt-Brace & World Inc, 1964.

KEYNES, John Maynard. A monetary theory of production - 1933. In: **The Collected Writings of John Maynard Keynes**, v.13: The General Theory and After Part1: Preparation. Macmillan Press, p. 408-11, 1987.

KEYNES, John Maynard. **A treatise on probability**. Mineola: Dover, 2004, cap.1-2.

KIERSEY, Nicholas. Neoliberalism and the biopolitical imagination. In: Springer, S; Birch, K.; Macleavy, J. (Ed.). **The Handbook of neoliberalism**, Routledge, 2016.

KLEIN, Naomi. **A doutrina de choque: a ascensão do capitalismo de desastre**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.

KLEIN, Phillip. The Institutional Challenge: beyond dissent. In: Tool, M. **Institutional economics: theory, method, policy**. Boston: Kluwer Academic Publishers, 1993.

KNIGHT, Frank. Review of Institutional Economics. Its Place in Political Economy. **Columbia Law Review**, v. 35, n. 5, p. 803–805, 1935.

KYDLAND, Finn E; PRESCOTT, Edward C. Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans. **Journal of political economy**, v. 85, n. 3, p. 473-491, 1977.

LACERDA, Antonio Corrêa de. **O mito da austeridade**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019.

LAVOIE, Marc. **Post-Keynesian economics: new foundations**. Edward Elgar Publishing, 2014.

LEEPER, Eric. Equilibria under ‘active’ and ‘passive’ monetary and fiscal policies. **Journal of monetary Economics**, v. 27, n. 1, p. 129-147, 1991.

LOPREATO, F. **O papel da política fiscal: um exame da visão convencional**. Texto para Discussão n.119. Campinas: Unicamp IE, 2006.

LUCAS JR, Robert E. Understanding business cycles. In: **Carnegie-Rochester conference series on public policy**. North-Holland, p. 7-29, 1977.

LUZ, Manoel Ramon de Souza; FRACALANZA, Paulo Sérgio. Alfred Marshall e as "evoluções" vitorianas: situando Darwin e Spencer nos fundamentos teóricos do pensamento marshalliano. **Nova Economia**, v. 22, p. 417-450, 2012.

MACHLUP, Fritz. Apresentação à edição brasileira. Ludwig von Mises: um acadêmico intransigente. In: Von Mises, Ludwig. **O contexto histórico da escola austríaca de economia**. São Paulo: LVM Editora, 2017.

MILLER, Edythe. Commentary by Edythe S. Miller. In: Tool, Marc (Ed.). **Institutional economics: Theory, method, policy**. Springer Science & Business Media, 1993, p.48.

MIROWSKI, Phillip. The neoliberal Ersatz nobel prize. In: Plehwe, D; Slobodian, Q; Mirowski, P (Ed.). **Nine lives of neoliberalism**. Verso Books, 2020.

MIROWSKI, Phillip; PLEHWE, Dieter. (Eds). **The Road from Mont Pelèrin: The Making of the Neoliberal Thought Collective**. Cambridge: Harvard University Press, 2009.

MITCHELL, Wesley. Commons on institutional economics. **The American Economic Review**, v. 25, n. 4, p. 635-652, 1935.

MITCHELL, Wesley. **Types of economic theory: from mercantilism to institutionalism**, 1967.

MITCHELL, Wesley. **Os ciclos econômicos e suas causas**. São Paulo: Nova Cultural, 1987.

MODENESI, André de Melo. **Regimes monetários: teoria e a experiência do real**. Barueri: Editora Manole, 2005.

NASSIF, André; FEIJÓ, Carmem; ARAÚJO, Eliane. Macroeconomic policies in Brazil before and after the 2008 global financial crisis: Brazilian policy-makers still trapped in the New Macroeconomic Consensus guidelines. **Cambridge Journal of Economics**, v. 44, n. 4, p. 749-779, 2020.

NIK-KHAH, Edward; VAN HORN, Robert. The ascendancy of Chicago neoliberalism. In: Springer, S; Birch, K; Macleavy, J (Ed.). **The Handbook of neoliberalism**, Routledge, 2016 p. 27-38.

O'NEILL, Phillip; WELLER, Sally. Neoliberalism in question. In: Macleavy, Julie; Springer, Simon; Birch, Kean (Ed.) **The Handbook of neoliberalism**, Routledge, 2016, p. 112-120.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **In it together: Why less inequality benefits all**. OECD Publishing, 2015.

ORTIZ, Isabel; CUMMINGS, Mattew. **End Austerity: A Global Report on Budget cuts and Harmful Social Reforms in 2021-2025**. Eurodad, 2022.

PLEHWE, Dieter The origins of the neoliberal economic development discourse. In: MIROWSKI, P; PLEHWE, Dieter, eds. **The Road from Mont Pelèrin: The Making of the Neoliberal Thought Collective**. Cambridge: Harvard University Press, 2009.

PLEHWE, Dieter. Neoliberal hegemony. In: SPRINGER, S; BIRCH, K; MACLEAVY, J. (Ed.). **The Handbook of neoliberalism**, Routledge, p. 61-71, 2016.

PLEHWE, Dieter *et al.* **Austerity: 12 myths exposed**. Londres: Social Europe, 2019.

PLEHWE, Dieter; SLOBODIAN, Quinn; MIROWSKI, Phillip. (Ed.). **Nine lives of neoliberalism**. Verso Books, 2020.

PTAK, Ralf. Neoliberalism in Germany: Revisiting the Ordoliberal Foundations of the Social Market Economy. In: Mirowski, Phillip; Plehwe, Dieter. (Ed.) **The Road from Mont Pelèrin: The Making of the Neoliberal Thought Collective**. Cambridge: Harvard Press, 2015, p.98-138.

REINHART, Carmen; ROGOFF, Kenneth. Growth in a Time of Debt. **American economic review**, v. 100, n. 2, p. 573-78, 2010.

RESENDE, André Lara. **Consenso e contrassenso: por uma economia não dogmática**. Portfolio-Penguin, 2020.

RESENDE, André Lara. **A camisa de força ideológica da macroeconomia**. Portfolio-Penguin, 2022.

ROCKWELL JR, Llewellyn H. Introdução à edição brasileira. Por que a Economia Austríaca importa? In: Von Mises, L. **O contexto histórico da escola austríaca de economia**. São Paulo: LVM Editora, 2017.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; ARANTES, Flávio. Economia política da austeridade. In: Rossi P, DWECK; E, OLIVEIRA, A. (Org). **Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018, p. 14-31.

SARAIVA, Paulo; DE PAULA, Luiz Fernando; MODENESI, André de Melo. Da grande moderação a grande recessão: algumas considerações acerca da construção e revisão do novo consenso macroeconômico a partir da crise de 2007-2008. **Geosul**, v. 34, n. 70, p. 261-285, 2019.

SARGENT, Thomas; WALLACE, Neil. "Rational" Expectations, the Optimal Monetary Instrument, and the Optimal Money Supply Rule. **Journal of Political Economy**, Chicago, Vol. 83, n. 2, 1975, p. 241-254.

SCHUI, Florian. **Austerity: the great failure**. New Haven: Yale University Press, 2014.

SERRANO, Franklin; PIMENTEL, Kaio. Será que “acabou o dinheiro”? Financiamento do gasto público e taxas de juros num país de moeda soberana. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 21, 2017.

SIMS, Christopher A. A simple model for study of the determination of the price level and the interaction of monetary and fiscal policy. **Economic theory**, v. 4, n. 3, p. 381-399, 1994.

SILVA, Newton Gracia da. **O papel da incerteza na política monetária do Brasil durante o regime de metas de inflação**. 2015. 110 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas.

SKIDELSKY, Robert; FRACCAROLI, Nicolò. **Austerity vs Stimulus**. Palgrave Macmillan, 2017.

SPENCER, R; YOHE, W. The '*Crowding out*' of Private Expenditures by Fiscal Policy Actions. **Federal Reserve Bank of St. Louis Review**, October, pp. 12-24, 1970.

SPRINGER, S; BIRCH, K; MACLEAVY, J (Ed.). **The handbook of neoliberalism**. New York: Routledge, 2016a.

SPRINGER, S; BIRCH, K; MACLEAVY, J. An introduction to neoliberalism. **The handbook of neoliberalism**, 2016b.

STIGLITZ, Josef. **O mundo em queda livre: os Estados Unidos, o mercado livre e o naufrágio da economia mundial**. Editora Companhia das Letras, 2010.

STUCKLER, David; BASU, Sanjay. **The Body Economic: Why Austerity Kills?** Penguin, 2013.

SVENSSON, Lars. Open-economy Inflation Targeting. **Journal of International Economics**, v. 50, n. 1, p. 155-183, 2000.

TAYLOR, Dianna (Ed.). **Michel Foucault: conceitos fundamentais**. Editora Vozes Limitada, 2018.

TAYLOR, John. Discretion versus policy rules in practice. In: **Carnegie-Rochester conference series on public policy**. North-Holland, 1993, p. 195-214.

TAYLOR, John; WILLIAMS, John. Simple and Robust Rules for Monetary Policy, **NBER Working Paper**, no. 15908, 2010.

THE WORLD BANK. **GDP growth (annual %): China**. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=CN>. Acesso em: 25. jan. 2023.

TOOL, Marc. (Ed.). **Institutional economics: theory, method, policy**. Boston: Kluwer Academic Publishers, 1993.

USA DEPARTMENT OF TREASURY. **Troubled Asset Relief Program (TARP)**. Disponível em: <https://home.treasury.gov/data/troubled-assets-relief-program>. Acesso em: 23. nov. 2020.

VEBLÉN, Thorstein. Why is economics not an evolutionary science? **The quarterly journal of economics**, v. 12, n. 4, p. 373-397, 1898.

VEBLÉN, Thorstein The Limitations of Marginal Utility. **Journal of Political Economy**, v. 17, n.9, 1909.

VEBLÉN, Thorstein. **A teoria da classe ociosa: um estudo econômico das instituições**. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1987.

VON HORN, Robert; MIROWSKI, Phillip. The Rise of the Chicago School of Economics and the Birth of Neoliberalism. In: MIROWSKI, P; PLEHWE, D., eds. **The Road from Mont Pelèrin: The Making of the Neoliberal Thought Collective**. Cambridge: Harvard Press, 2009.

VON MISES, Ludwig. **O contexto histórico da escola austríaca de economia**. São Paulo: LVM Editora, 2017.

WALSH, Carl. **Monetary Theory and Policy**. Massachusetts: MIT Press, 2003.

WAPSHOT, Nicholas. **Keynes x Hayek: A origem e a herança do maior duelo econômico da história**. Editora Record, 2016.

WHITESIDE, Heather. Neoliberalism as austerity: The theory, practice, and purpose of fiscal restraint since the 1970s. In: SPRINGER, S; BIRCH, K; MACLEAVY (Ed.). **The Handbook of neoliberalism**, Routledge, p. 361-369, 2016.

WHITESIDE, Heather; MCBRIDE, Stephen; EVANS, Bryan. **Varieties of Austerity**. Bristol University Press, 2021.

WILLIAMSON, John. The Washington consensus and beyond. **Economic and Political Weekly**, p. 1475-1481, 2003.

WOODFORD, Michael. Monetary policy and price level determinacy in a cash-in-advance economy. **Economic theory**, v. 4, p. 345-380, 1994.

WRAY, Larry Randall. **Understanding Modern Money**. Books, 1998.

WRAY, Larry Randall. **Modern Money Theory: A primer on macroeconomics for sovereign monetary systems**. Springer, 2015.