
O Brasil e a Democracia no Início do Século XXI: Entre a Soberania Popular e a Austeridade

Brazil and Democracy at the Beginning of the 21st Century: Between Popular Sovereignty and Austerity

Arnaldo Provasi Lanzara¹

Telma Ferreira Farias Teles Costa²

Resumo: O presente artigo propõe algumas ponderações sobre como as opções reformistas, adotadas

-
- 1 Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos - IESP/UERJ. Também é pesquisador vinculado ao Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT-PPED) e ao Grupo de Pesquisa Futuros da Proteção Social do Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz - CEE/Fiocruz. Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase na área de Estado, Políticas Públicas e Cidadania. Atualmente é professor adjunto de Ciência Política e Políticas Públicas no curso de Administração Pública do Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal Fluminense - ICHS/UFF e coordenador do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento - PROFIAP/UFF.
 - 2 Mestranda em Administração Pública pela Universidade Federal Fluminense, Especialista em Comunicação e Semiótica e Master of Business Administration (MBA) em Gestão de Contas Públicas pela Universidade Cândido Mendes (2019), Bacharel em Administração Pública pela Universidade Federal Fluminense (2019) e em Letras Português/Espanhol pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2007).

no Brasil após 2016, operam como instrumentos de austeridade e enfraquecem o sistema de soberania democrática. As discussões conceituais e histórico-comparativas são combinadas para melhor apreensão da lógica, do funcionamento e dos interesses atrelados à política econômica vigente. À luz da literatura sobre democracia e reformas e tendo como escopo empírico questões orçamentárias suscitadas pela Emenda Constitucional n.º 95/16, objetiva-se discutir os impactos das medidas de austeridade e analisar como o ímpeto reformista se configura para erigir uma nova arquitetura jurídica e institucional de proteção aos interesses dos investidores em prejuízo dos direitos sociais constitutivos da cidadania democrática consagrada pela Constituição brasileira. As considerações finais sintetizam que as reformas analisadas, apesar de ocorrerem em espaços democraticamente constituídos, são marcadas pela assimetria de interesses que, ademais de não viabilizarem o ajuste fiscal que propõem, mitigam as possibilidades de fortalecimento do escopo democrático do Estado.

Palavras-chave: Democracia. Austeridade. Soberania popular. Reforma fiscal.

Abstract: This article presents some considerations about how the reformist options, adopted in Brazil after 2016, operate as instruments of austerity and how it is weakening the democratic sovereign system. The conceptual and historical comparative discussions are combined to better understand the logic, the functioning and the interests associated with the current socio economic policy. In the light of the literature about democracy and reforms, the empirical scope is some budgetary issues raised by Constitutional Amendment n.º. 95/16, and the aim is to discuss the impacts of austerity measures and

to show that the rush reformist impulse builds a new legal and institutional architecture to protect the interests of investors in detriment of the social rights and the democratic citizenship proclaimed by the Brazilian Constitution. The final considerations show that the reforms analyzed, although it occurs in spaces democratically constituted, are marked by the asymmetry of interests that mitigate the possibilities of strengthening the democratic scope of the State.

Keywords: Democracy. Austerity. Popular Sovereignty. Tax Reform.

1. Introdução³

As grandes mudanças nos mercados globais e nos sistemas produtivos e a gradual corrosão do Estado interventor mobilizaram argumentações tautológicas em prol de políticas de austeridade ao redor do mundo. Enfatizando a concorrência e a competição como “valores universais”, a meta estabelecida para os diferentes países é propiciar ambientes de negócios favoráveis que viabilizem a possibilidade de retomada do crescimento econômico.

As análises políticas e econômicas fundamentadas nos argumentos da teoria neoclássica sugerem, acriticamente, que os ganhos provenientes das reformas econômicas orientadas para o mercado beneficiam todos os grupos da sociedade. Por trás desse pressuposto, há uma visão equivocada e mistificadora de “interesse geral”, compreendido exclusivamente como um ideal de harmonização dos interesses econômicos e políticos. O corolário disso é a difusão generalizada da crença de que todo processo de liberalização

3 Agradecemos aos pareceristas anônimos da *Revista Brasileira de Estudos Políticos*.

econômica produz, como desdobramento, uma sociedade livre de poder e conflito, visto que tal processo é empreendido para desobstruir a identificação do interesse geral com os interesses econômicos individuais, interesses estes pretensamente obnubilados por regulamentações rígidas e identidades corporativas.

Para essas teorias, de um modo geral, qualquer tentativa de o Estado proteger os interesses das coletividades dos rigores da competição capitalista gerará, como consequência, ineficiências alocativas e privilégios injustificáveis, que acabarão se voltando contra a realização do “interesse geral”. Portanto, as reformas liberalizantes assumiriam uma dimensão transcendente e refundacional ao promoverem uma nova institucionalidade mais afeita à realização plena e harmônica de tais interesses. Importa ainda mencionar que este apelo abstrato ao interesse geral mascara as reais intenções dos agentes que o evocam dissimuladamente para conferir um caráter “técnico e neutro” a certas decisões de política econômica, decisões estas de acentuado caráter privatista e informadas pela ação estratégica das coalizões de poder.

No caso brasileiro, as reformas liberalizantes foram intensificadas em um momento de transição política, marcado pelo controverso *impeachment* de 2016. Os eventos que se sucederam, particularmente, as céleres aprovações de reformas orientadas para o mercado – a saber, aquelas que conduzem à desregulamentação de direitos, ligados às relações de trabalho, previdência e à fixação de limites constitucionais as despesas públicas –, evidenciam características relevantes sobre os caminhos que a democracia representativa tem trilhado.

Posto isso, o presente artigo propõe reflexões sobre austeridade e as agendas reformistas efetivadas no Brasil após 2016. Como hipótese, afirma-se que os efeitos da crise mundial de 2008, sentidos efetivamente no Brasil a partir de

2014, configuraram oportunidades para o fortalecimento de diretrizes políticas autoritárias que primam pela desregulamentação do arcabouço de direitos sociais consagrados pela Constituição de 1988.

Por meio de pesquisa exploratória, procura-se responder à seguinte indagação: quais são as implicações sobre o processo democrático no Brasil advindas da espiral de desregulamentações que se abateu sobre o país após o advento da Emenda Constitucional n.º 95/2016 que, entre outras coisas, congelou por vinte anos o crescimento das despesas primárias legalmente constituídas?

O objetivo geral deste artigo é analisar como a defesa de medidas de austeridade projeta e patrocina um sistema específico de normas que desmantela o fluxo democrático de efetivação de direitos sociais e reforça instituições orientadas para o mercado. Os objetivos específicos contemplam a possibilidade de traçar um breve panorama com aspectos históricos e gerais das reformas normativas orientadas para o mercado, delimitar pontos privativos à reforma fiscal de 2016 e analisar informações quantitativas que ratifiquem os argumentos apresentados e sugiram resultados sociais deletérios entre 2016 e 2019, decorrentes das mudanças implementadas com os marcos legais avaliados.

Para isso, o artigo está dividido em cinco seções. Após esta introdução, a segunda seção sugere breves apontamentos sobre como a intensificação da influência de discursos tecnicistas nos processos de tomada de decisão política favorecem a descaracterização da democracia e o enfraquecimento da soberania popular. Na terceira seção, são apresentados pontos específicos da Emenda Constitucional n.º 95/16 que suscitam questionamentos quanto aos caminhos trilhados pela democracia no Brasil. Na quarta seção, são discutidas possibilidades de associar o reformismo fiscal estudado ao

desmonte das capacidades estatais de produzir resultados sociais positivos. Nas considerações finais, por fim, são resumidas as hipóteses centrais desenvolvidas ao longo do artigo.

2. Novos tempos trazem uma nova democracia

Democracia é um conceito que já foi tantas vezes preenchido e esvaziado de significações que demanda, portanto, reiteradas atualizações frente aos diversos movimentos políticos e expectativas que suscitou e suscita. Ela espelha, de modo geral, uma série de possibilidades, sentimentos e necessidades de múltiplos sujeitos que, perante variáveis específicas, definem as diretrizes de sua trajetória enquanto forma de governo.

Para fins de delimitação teórica, cabe uma breve digressão para especificar o conceito de democracia ora adotado. Ele se alinha ao conceito de representação e é apresentado por Nadia Urbinati em *Democracy Desfigured*, que elucida que:

No que diz respeito às nossas sociedades contemporâneas, elas são democráticas porque têm eleições livres e a oportunidade de ter mais de um candidato competindo, porque permitem uma competição política efetiva e debate entre opiniões diversas e concorrentes e, finalmente, porque as eleições fazem dos eleitos objeto de controle e escrutínio.⁴

Em desdobramento dessa premissa, a soberania democrática é entendida como um sistema diárquico em que opinião e decisão são os dois poderes que compõem a democracia. Conforme argumenta a referida autora:

A democracia, sobretudo quando implementada através de eleições, não pode ignorar o que os cidadãos opinam ou dizem quando atuam como atores políticos, não como eleitores. Assim,

4 URBINATI, 2014, p. 21, trad. livre.

na democracia representativa, o soberano não é simplesmente o órgão autorizado pela lei civil e implementado pelos estados e instituições, mas é uma entidade dupla na qual a decisão é um componente, sendo o outro a opinião de quem obedece e participa apenas indiretamente na decisão, o cidadão. A opinião participa da soberania, embora não possua poder de autoridade; sua força é externa às instituições e sua autoridade é informal (não traduzível diretamente na lei e não dotada dos sinais de comando).⁵

Campos e Moraes sinalizam que esse diálogo entre opinião e decisão frequentemente gera uma confusão entre o que é soberania popular, democracia e representação⁶. Ainda que se presuma que o parlamento (instituição que dita os principais conteúdos normativos em uma democracia) deva manter um relacionamento constante com os cidadãos – e as opiniões são os meios pelos quais esse relacionamento se desenvolve –; não é possível afirmar que os processos eleitorais sempre conduzam à democratização dos processos decisórios⁷.

Para Urbinati, as opiniões, quando tecidas com ímpeto político por cidadãos nas democracias de massa, dizem respeito ao fato de que esses cidadãos são livres para desenvolver e modificar seus pontos de vista, bem como revogar seu apoio às decisões tomadas preteritamente e monitorar aqueles que estão no poder. Assim, a importância e o sentido da igualdade política e liberdade se assentam justamente sobre a continuidade em arenas públicas e abertas desse processo⁸, que não pode ser visto como menos valioso do que os procedimentos e instituições que produzem decisões.

Entende-se que uma arena ou fórum aberto e gratuito de opiniões pode ocorrer em quaisquer ambientes de informação e comunicação e:

5 *Id.*, p. 22, trad. livre.

6 CAMPOS; MORAES, 2020.

7 *Id.*, p. 49.

8 URBINATI, *op. cit.*, p. 9.

[...] é um sinal de liberdade e um bem em si: primeiro, porque a chance de contestar e controlar um regime aumenta na medida em que as opiniões dos cidadãos não são confinadas dentro de suas mentes ou mantidas como opiniões privadas; segundo, porque está de acordo com o caráter da democracia como um sistema político que se baseia e gera a dispersão do poder; e terceiro, porque possibilita a formulação de múltiplas opiniões políticas em relação as quais os cidadãos fazem suas escolhas.⁹

Sob esse prisma, o valor da democracia repousa sobre o fato de que os cidadãos possam mudar suas decisões e líderes sem precisar questionar a ordem política de seu país, na certeza de que nenhuma decisão será necessariamente definitiva. O procedimentalismo democrático normatizado satisfaz, portanto, tanto o aspecto anterior, que sintetiza a liberdade política, quanto a paz civil, uma vez que esta implica que os cidadãos podem discordar entre si – sem gerar violência – e que eles consintam obedecer à lei mesmo que não concordem com a escolha da maioria que a legitimou¹⁰.

Ressalte-se que, ainda que distorções na essência democrática não sejam fenômenos exclusivos do século XXI, Nadia Urbinati chama atenção para algumas desfigurações das democracias contemporâneas. Partindo do entendimento de que a aparência não é a substância, mas aquilo que é revelado externamente, a autora usa a analogia de um corpo humano desfigurado para explicar como a democracia perdeu alguns elementos fenotípicos, gerando preocupantes mutações deletérias, que a altera e inviabiliza que um observador desatento esteja certo de sua identidade e consiga diferenciá-la em relação a outros sistemas.

Posto isso, dentre as deformidades da democracia apresentadas por Urbinati estão: o mito epistêmico da verdade ou a avaliação de procedimentos democráticos sob a pers-

9 URBINATI, *op. cit.*, p.17-18, trad. livre.

10 *Id.*, p. 11.

pectiva de seus bons resultados; o populismo ou o mito da unificação do povo sob a opinião da maioria conduzida por um líder; e, por fim, o mito plebiscitário ou da participação como a coroação de um líder¹¹. Em conformidade com os objetivos instados, cabe ponderar sobre o primeiro ponto.

2.1. Transnacionalização estatal: entre o tecnicismo e a despolitização das decisões

Na história recente das democracias europeias e americanas, entre o imediato pós-guerra e os anos de 1970, o capital foi capaz de restringir suas estruturas geradoras de lucro e promover a confiança na possibilidade de conciliação, com agenciamento e apoio dos seus respectivos Estados de origem, entre a continuidade na trajetória capitalista e a lógica do mundo da vida social. Sob vestes democráticas, em um movimento inteiramente defensivo, dada a fragilidade do capitalismo frente à concorrência de sistemas em todo o mundo após 1945¹², os direitos de propriedade foram devidamente protegidos de um lado, assim como os direitos contestatórios, de outro. Os desdobramentos dessa configuração deram ensejo a um significativo incremento na qualidade de vida e nos direitos sociais devido aos regimes de *welfare state*, cujas configurações variaram de acordo com as especificidades de diferentes sociedades nacionais¹³.

Os anos de 1970 marcaram, entretanto, o momento de diagnóstico do desconforto quanto a esse arranjo. Enquanto os neomarxistas entendiam que o regime de acumulação capitalista não tinha legitimidade frente à “verdadeira democracia”; para os neoliberais, a democracia ameaçava o

11 *Id.*, p. 4.

12 STREECK, 2018.

13 ESPING-ANDERSEN, 1991.

“verdadeiro capitalismo”, criando um desequilíbrio entre “as expectativas de rendimentos dos proprietários do capital e as suas exigências em relação à sociedade”¹⁴. Com a grave recessão que se instalou no mundo após a segunda crise do petróleo em 1979, a “fórmula da paz”¹⁵ foi deveras abalada, abrindo caminho para o fortalecimento de críticos, dentre os quais se destacam Friedrich Hayek e outros da Escola de Freiburg, que assinalaram pontos convergentes de objeção aos experimentos de planejamento estatal e estruturaram os alicerces para o processo de implementação da União Europeia¹⁶.

Sob a convicção de que o Estado tanto não é capaz de transpor uma série de externalidades e outros “entraves estruturais”¹⁷ como também intensifica o problema por meio dos mecanismos de intervenção democrática de que se vale¹⁸, intensifica-se nesse período uma reação contra o processo de incorporação de direitos e alargamento das possibilidades de participação política, ademais de objeções militantes contra as conquistas civilizatórias do Estado de bem-estar social que o pós-guerra favoreceu.

Nesse ínterim, o aprofundamento dos mecanismos do sistema capitalista, dentre as quais se destacam a globalização e financeirização da economia, suscitou um distanciamento entre os agentes econômicos e as pretensões democráticas direcionadas aos Estados nacionais. Tal qual

14 STREECK, *op. cit.*, p. 71

15 “Fórmula da paz” é o termo usado pela Escola de Frankfurt para se referir às mediações do Estado intervencionista que conciliava a imposição de uma disciplina ao mercado e distribuía concessões que levaram à implantação de instrumentos keynesianos e políticas estatais repletas de obrigações sociais (STREECK, *op. cit.*, p. 72).

16 SCHARPFT, 2010.

17 CRUZ, 2010, p.8.

18 MISES, 2010, p. 66.

Slobodian expõe, uma forte vertente desse “neoliberalismo antidemocrático”¹⁹, resgatada nos escritos de Ludwig von Mises, propõe que “a definição de igualdade deve permanecer minimalista, esgotando-se com a igualdade perante a lei.”²⁰. Desse modo, em lugar de uma democracia pautada na efetivação de direitos, insta-se a constitucionalização de políticas de livre mercado, pautadas na celeuma da austeridade, que compromete o funcionamento da democracia ao implodirem a relação Estado/sociedade.

Em vista disso, as expectativas de concretização de um capitalismo nos moldes do imediato pós-guerra não se coadunam mais às pretensões do capital: o modo como a democracia é desenvolvida mudou, assim como o *establishment* dominante sobre o desenvolvimento econômico, levando à dissolução dos limites entre política e economia. Em torno da narrativa “*there is no alternative*”²¹, disseminou-se um modelo específico de intervencionismo sociojurídico que esvazia os domínios democráticos com um conjunto de regras e padrões cingidos e uniformes para a ação estatal.

Respaldados por estudos, relatórios técnicos, planos de reforma nacionais e de organismos internacionais, bem como um *mass media*, dependentes dos meios empresariais, ativo e doutrinado nas “ideias modernas de mercado”²², diferentes ordenamentos jurídicos efetuaram ou estão no processo de recalibragem da constitucionalização de direitos, preocupando-se em ressaltar o imperativo de uma nova gestão da *res publica*, pautada na austeridade e no princípio do *accountability* como “técnica de disciplina dos governos”²³.

19 SLOBODIAN, 2018.

20 *Id.*, p. 45, trad. livre.

21 Cf. STREECK, *op. cit.*, p. 103.

22 DARDOT; LAVAL, 2016, p. 205.

23 *Id.*, p. 213.

Nesse sentido, com distinções e peculiaridades locais, os debates sobre o tamanho do Estado ganham os holofotes. À defesa de afrouxamento das liberdades econômicas e desregulamentação das leis de proteção social, soma-se a necessidade de medidas de austeridade para a redução dos gastos públicos como único *modus faciendi* para sanear o problema econômico e alavancar algum crescimento para os países.

O núcleo duro dessas reformas, diretamente orientadas para as demandas dos mercados, marca o perecimento dos focos remanescentes do keynesianismo e o consequente fortalecimento, em nível global, de políticas integradas e revisoras dos sistemas de seguridade social e proteção ao trabalho. Em um movimento de profunda retificação do Estado social das décadas anteriores, a coerência reformista das décadas de 1980 e 1990 – e resgatada, no caso brasileiro, a partir da segunda metade da década de 2010 – é “dada pelo princípio geral de transferir o maior número de atividades possível para o âmbito do mercado e minimizar as distorções provocadas pela intervenção do Estado”²⁴.

No seio dessas transformações da esfera pública estão os governos representativos e a economia de mercado como “instituições que precisam da opinião como meios de troca de informações e conhecimentos, graças aos quais os produtos se tornam mercadorias e as necessidades são avaliadas, procuradas e precificadas”²⁵. Ocorre que, quando a dispersão policêntrica das opiniões sobre as decisões que o Estado deve adotar se constituem fora dos domínios territoriais de um Estado, ou seja, importando prévias construções deliberativas aos quais os cidadãos diretamente afetados não participaram, vislumbra-se a consolidação do que Dardot e Laval chamaram de *state governance*²⁶ ou, conforme a perspectiva

24 CRUZ, *op.cit.*, p. 8.

25 URBINATI, *op. cit.*, p. 36, trad. livre.

26 DARDOT; LAVAL, *op. cit.*, p. 275.

apresentada por Azevedo e Vieira, “a transnacionalização das fronteiras do Estado nacional”²⁷. Irradiando para todas as esferas decisórias diretrizes do Direito da Integração – cujos objetivos precípuos direcionam para “a integração econômica entre Estados nacionais com vistas, fundamentalmente, ao desenvolvimento do livre comércio”²⁸ –, vislumbra-se, pois, um modo de exercício do poder em que os Estados operam sob a influência de instâncias supragovernamentais privadas, constituídas e administradas aquém de mecanismos democraticamente estabelecidos.

No corolário desse afrouxamento das soberanias nacionais, difundiu-se a criação de organizações que compõem uma rede de técnicos e especialistas que geram periodicamente uma série de estudos, *rankings*, indicadores e outras classificações, cujas metodologias para cálculos e obtenção dos dados formam uma verdadeira “Babel tecnocrática”²⁹, por vezes inacessíveis até mesmo para os mais experientes peritos.

Minando a possibilidade de que a democracia possa “permitir que todas as visões ou ideias concorram aberta e livremente pela obtenção das decisões que consideram importantes para cumprir as promessas que a democracia faz [que é] promover uma distribuição igualitária do poder político”³⁰, essa “coprodução público-privada de normas internacionais”³¹, que formatam discursos e conhecimentos técnicos para o Estado, fundamenta a materialização de agendas liberalizantes e flexibilizadoras, afetando, portanto, as relações de poder, a alocação de recursos e a natureza das decisões políticas em nível mundial.

27 VIEIRA; AZEVEDO, 2019, p. 394.

28 *Id.*, p. 377.

29 HOLMES, 2014, p. 1143.

30 URBINATI, *op. cit.*, p. 99, trad. livre.

31 DARDOT; LAVAL, *op. cit.*, p. 318.

A chave para o poder e legitimidade dessas instituições frente aos distintos atores públicos e privados pelo mundo é justamente a pretensa tecnicidade, imparcialidade e objetividade dos indicadores que criam. Soma-se ainda a corrosão na confiança nos agentes políticos na gestão da representação dos interesses dos cidadãos, o que suscita a demanda por mais racionalidade e conhecimentos ditos como verdadeiros, “neutros” e inquestionáveis para a política democrática, a fim de mudar sua natureza baseada em dissensos e opiniões plurais.

Ainda que tais instrumentais não signifiquem inadimplência ao procedimentalismo democrático na tradição de Schumpeter e Dahl, os saberes transnacionais assumem, por conseguinte, centralidade para a configuração das pautas decisórias e competem contra a imperatividade da soberania democrática, como consequências diretas da feitichização por números e estatísticas, responsável pela “hiper-racionalização de resultados”³².

Exemplo disso pode ser visto no relatório *Doing Business*, lançado anualmente, desde 2002, pelo Banco Mundial. Ele objetiva coletar e publicar dados sobre o mercado de trabalho, com foco na flexibilidade da regulamentação, bem como vários aspectos relativos à qualidade dos empregos³³. Apresentando indicadores quantitativos sobre a qualidade do ambiente regulatório em termos de facilidades normativas e proteção de direitos de propriedade em 190 países³⁴ e, como desdobramento, oferecendo padrões de referência para reformas regulatórias, o Banco Mundial, o “intelectual coletivo”³⁵, gera também o *Ease of Doing Business Ranking* que, por meio de um ranqueamento anual, estimula os países

32 DARDOT; LAVAL, *op. cit.*, p. 319.

33 THE WORLD BANK, 2019.

34 *Ibid.*

35 CRUZ, *op. cit.*, p. 8.

a concorrerem entre si para alcançar uma regulamentação mais eficiente.

Entre 2014 e 2018, o Brasil oscilou entre a 116^a e a 130^a posição no *ranking*, saltando para a 109^a em 2019³⁶, fruto do “esforço pela promoção das reformas microeconômicas que envolvem diferentes esferas de governo”³⁷, sugeridas nas edições anteriores.

Apontando para as mesmas *rules of market*, os relatórios da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), publicados periodicamente após discussão e aprovação pelos países que integram o organismo, são frequentemente citados pelos entes nacionais para justificar mudanças legislativas ou contabilizar vitórias liberalizantes. A página eletrônica do Ministério da Economia apresenta ditos documentos como mecanismos para a troca de informações e alinhamento de políticas com o objetivo de “potencializar o crescimento econômico e colaborar com o desenvolvimento de todos os demais países membros. Por meio dessa cooperação, a OCDE tornou-se uma fonte importante de soluções para políticas públicas em um mundo globalizado”³⁸.

Em linhas gerais, as projeções apresentadas pela OCDE para o caso brasileiro apontam para a necessidade de reformas “mais ambiciosas”³⁹ que minimizem as barreiras comerciais e ao empreendimento, desenvolvam os mercados financeiros nacionais com o fomento à entrada de bancos privados nos mercados de crédito de longo prazo, reduzam a corrupção e aperfeiçoem a eficácia governamental⁴⁰.

36 THE WORLD, BANK, *op. cit.*, p. 5.

37 *Ibid.*

38 BRASIL. Ministério da Fazenda. Disponível em: http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/analises-e-estudos/arquivos/2018/doingbusiness2019_long_01_11.pdf. Acesso em 28 nov. 2019.

39 OCDE, 2019, p. 12

40 OCDE, *op. cit.*, p. 11.

Concomitantemente, há projeções que sinalizam um futuro otimista frente às reformas paramétricas em tramitação no parlamento no momento da elaboração do relatório, afirmando categoricamente que “a trajetória da dívida [pública] é altamente sensível à implantação da agenda de reformas.”⁴¹.

Sobre essa interferência alienígena aos procedimentos democráticos, Holmes expressa o seguinte posicionamento: “[...] tais redes operam muito mais como uma forma de contornar e ignorar os processos decisórios dos Estados nacionais e os procedimentos políticos de delegação de poder no direito internacional público.”⁴². Gilberto Bercovici, por sua vez, ressalta que instituições como o Fundo Monetário Internacional, a Organização Mundial do Comércio, entre outros, conseguem constituir verdadeiros “poderes de exceção sem qualquer contrapartida”⁴³ e, desse modo, a autodeterminação democrática perde, portanto, sua eficácia.

Cabe frisar ainda que, paralelamente à influência desses organismos que se configuram como partes legítimas de acordos do direito internacional, há também a presença cativa nos múltiplos instrumentos pré-normativos e noticiários sobre economia de pareceres de empresas especializadas em avaliar o risco de crédito dos países, as agências de classificação de risco (ou agências de *rating*). Atribuindo notas para cada país em razão da percepção de riscos presente e futuro para investimentos, essas instituições conduzem a um padrão de administração configurada em rede, mas estimulante da natureza competitiva das relações que suscita.

A Secretaria do Tesouro Nacional descreve que, oficialmente, o Brasil tem contratos para classificação de seu

41 *Id.*, p. 22.

42 HOLMES, *op. cit.*, p. 1153.

43 BERCOVICI, 2006, p. 97.

risco de crédito com a *Standard & Poor's* (S&P), *Fitch Ratings* e *Moody's*⁴⁴, ainda que haja também outras agências internacionais que monitorem o risco de crédito do país, como a *Dominion Bond Rating Service* (DBRS), a *Japan Credit Rating Agency* (JCR) e *Rating and Investment Information* (R&I)⁴⁵. Tais agências são responsáveis por validar informações que compõem o risco soberano, entendida como “uma nota ou classificação de risco atribuída a um país emissor de dívida de acordo com a avaliação sobre a capacidade e a disposição para que esse país honre, pontual e integralmente, o serviço de sua dívida.”⁴⁶.

Nesse sentido, as pretensas finalidades objetivas de elucidar aos investidores do mundo os lugares e negócios mais atraentes para que possam fazer seus aportes com mais segurança e rentabilidade, e também mostrar os caminhos para os países se tornarem mais atraentes para esses investidores, podem não ser aquelas que parecem apresentar. Segundo Brown, tal formatação, própria da racionalidade neoliberal, justifica iniciativas de poder por parte de *outsiders* ao Estado – em especial aquelas que direcionam as políticas públicas e investimentos dos países – que deveriam ser inaceitáveis em um arranjo democrático de procedimentos⁴⁷.

Frente ao constrangimento internacional por uma circulação ininterrupta de informações e *accountability*, os caminhos que os Estados adeptos dessa lógica percorrem desconsideram a função do sistema diárquico de opinião e decisão soberanas e direcionam a um insuficiente tratamen-

44 Vale lembrar o papel dessas três agências de risco na avaliação de créditos de títulos hipotecários que levaram à crise de 2008.

45 BRASIL. Ministério da Economia. Página eletrônica da Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/classificacao-de-risco>. Acesso em 30 nov. 2019.

46 *Ibid.*

47 BROWN, 2006, p. 705.

to democrático para suas atuações e decisões concertadas. Conforme propõe Bercovici, ao refletir sobre os países da América Latina, estes:

[...]mantêm formalmente seu auto-governo, mas compartilham de modo crescente sua gestão macroeconômica com os Estados Unidos através dos organismos multilaterais e do sistema financeiro internacional. As redes de poder foram deslocadas, portanto, para o campo da administração macroeconômica global. Com esta decisão política de abrir mão do controle das políticas monetária e fiscal, há uma erosão da autoridade pública e o esgarçamento da solidariedade nacional, despolitizando radicalmente as relações econômicas e reduzindo ao mínimo a vida democrática.⁴⁸

No escrutínio da lógica de governança global, as fronteiras entre as esferas pública e privada perdem seu contorno, não no sentido de uma gestão patrimonialista, mas materializando o processo de desdemocratização em decorrência da pulverização da democracia representativa como *modus operandi* em que os ordenamentos estatais centram o poder decisório. Sobre o mérito, Holmes observou que:

Em lugar de uma democracia fundada no Estado, poderíamos estar observando o surgimento de uma democracia desagregada, em que uma série de *stakeholders* controlam reciprocamente o seu poder regulatório, sem a existência de um centro último capaz de funcionar como órgão decisório de última instância.⁴⁹

Vale frisar que o conceito de desdemocratização, formulado por Charles Tilly em *Democracy*, foi desenvolvido de forma diferente daquele empregado por Wendy Brown, que é o adotado neste artigo. Partindo de uma perspectiva histórico-comparativa, Tilly define democracia como um conjunto de relações entre o Estado e seus cidadãos que obedecem a critérios de amplitude (quantitativo de cidadãos

48 BERCOVICI, *op. cit.*, p. 98.

49 HOLMES, *op. cit.*, p. 1152.

que conseguem efetivamente expressar demandas ao Estado), igualdade (de possibilidades de transformar demandas em ações coletivas e estatais), proteção (às liberdades dos cidadãos nas relações com o Estado) e, por fim, vinculação aos compromissos assumidos mutuamente⁵⁰.

Considerando tal metodologia, a democratização e seu oposto, a desdemocratização, são, portanto, movimentos crescentes e decrescentes, respectivamente, que traduzem o nível e/ou qualidade da democracia de dado país:

Nesta perspectiva simplificada, um regime é democrático na medida em que as relações políticas entre o Estado e seus cidadãos engendram consultas amplas, igualitárias, protegidas e mutuamente vinculantes. A democratização significa um movimento real no sentido de promover uma consulta mais ampla, mais igualitária, mais protegidas e mais vinculante. Então, obviamente, a desdemocratização significa um movimento real no sentido de uma consulta mais estreita, mais injusta, menos protegida e menos vinculante.⁵¹

Wendy Brown⁵², por sua vez, e sob o mesmo prisma de análise usado por Dardot e Laval⁵³, define a desdemocratização como parte da forma política produzida na interseção da racionalidade neoliberal e neoconservadora. Esse processo conduz à (1) desvalorização da autonomia política, (2) transformação de problemas políticos em problemas individuais solucionáveis no mercado [despolitização dos problemas sociais], (3) produção do consumidor-cidadão como receptáculo do fardo da governança e (4) legitimação do estatismo [empreendedor e gerencial]⁵⁴.

50 TILLY, 2007, p. 13-4.

51 TILLY, *ibid.*, tradução livre.

52 BROWN, 2006, p. 703.

53 DARDOT; LAVAL, *op. cit.*, p. 20.

54 BROWN, *op. cit.*, p. 703-4, trad. livre.

Em face dos delineamentos apresentados, entende-se que a desdemocratização é um processo que transcende a mera desfiguração da democracia. Ela significa uma democracia sem seu *demos*, visto que a categoria povo, cada vez mais atomizada, perde seu papel de centro refletor das opiniões públicas – que conduzem à deliberação – para uma plutocracia tecnocrática que torna “aistóricas as discussões contemporâneas sobre a política de desenvolvimento econômico”⁵⁵; optando por proposições tautologicamente fundamentadas e/ou apoiadas nas experiências contemporâneas dos países atualmente desenvolvidos.

Nessa perspectiva, Ha-Joon Chang argumenta que, omitindo todo um passado de protecionismo, violação dos direitos à propriedade intelectual, políticas industrial, comercial e tecnológica intervencionistas para promoção das indústrias nascentes e também políticas sociais ativistas; “os países atualmente desenvolvidos e o *establishment* internacional de políticas de desenvolvimento, por eles controlado, recomendam políticas que os beneficiam, mas não aos países em desenvolvimento”⁵⁶. “Chutando a escada”⁵⁷ pela qual subiram, induzem a adoção de um pacote de boas políticas e uma série de medidas que eles não empregaram quando eram economias em *catching-up*⁵⁸.

3. A Emenda Constitucional n.º 95/2016: quimeira ou panaceia?

De acordo com Gilberto Bercovici, tradicionalmente as leis de emergência eram a resposta do Estado frente a

55 CHANG, 2004, p. 21.

56 *Id.*, p. 209.

57 LIST, *apud* CHANG, *op. cit.*

58 *Ibid.*

situações de ameaça à unidade política e interferiam nas liberdades políticas e econômicas, em especial no direito de propriedade; ou seja, os direitos individuais eram limitados em prol do bem-estar da coletividade⁵⁹. Contemporaneamente, no entanto, a exceção pode ser caracterizada pela “utilização dos poderes de emergência para limitar os direitos da população em geral para garantir a propriedade privada e a acumulação capitalista”⁶⁰. Desse modo, “com as estruturas estatais ameaçadas ou em dissolução, o estado de emergência aparece cada vez mais em primeiro plano e tende a se tornar a regra”⁶¹.

Guiados pela convicção de que, “diante de uma desaceleração econômica e de um aumento da dívida pública, os governos devem realizar um ajuste fiscal, preferencialmente com cortes de gastos públicos em detrimento de aumento de impostos”⁶², a austeridade, em seu uso mais contemporâneo e voltado para pensar o Estado e o orçamento público, pode ser conceituada como “a política que busca, por meio de um ajuste fiscal, cortar gastos, ajustar a economia e promover o crescimento, preferivelmente”⁶³. Seus apoiadores propagam que aplicar medidas de austeridade “inspirará ‘a confiança empresarial’ uma vez que o governo não estará esvaziando o mercado de investimentos ao sugar todo o capital disponível através da emissão de dívida, nem aumentando a já ‘demasiada grande’ dívida da nação.”⁶⁴

Conforme já referenciado anteriormente, no ano de 2016 foi editada a Emenda Constitucional n.º 95 que intro-

59 BERCOVICI, *op. cit.*, p. 97.

60 *Ibid.*

61 *Id.*, p. 95.

62 ROSSI *et al.*, 2019, p. 4.

63 *Ibid.*

64 BLYTH, 2017, p. 22.

duziu diversos dispositivos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), formando o arcabouço legal do Novo Regime Fiscal brasileiro. Na Exposição de Motivos - EMI n.º 00083/2016 MF MPDG, que acompanha a citada emenda, entre outras justificativas, argumenta-se que:

Com vistas a aprimorar as instituições fiscais brasileiras, propomos a criação de um limite para o crescimento das despesas primárias do governo central. Dentre outros benefícios, a implementação dessa medida: aumentará previsibilidade da política macroeconômica e fortalecerá a confiança dos agentes; eliminará a tendência de crescimento real do gasto público, sem impedir que se altere a sua composição; reduzirá o risco-país e, assim, abrirá espaço para redução estrutural das taxas de juros. Numa perspectiva social, a implementação dessa medida alavancará a capacidade da economia de gerar empregos e renda, bem como estimulará a aplicação mais eficiente dos recursos públicos. Contribuirá, portanto, para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos e cidadãs brasileiros.⁶⁵

A validade do modelo proposto de gestão do orçamento público é questionada, no entanto, por Rossi *et al.* que enfatizam que as consequências macroeconômicas tendem a não confirmar o cenário antecipadamente concebido:

Nesse sentido, também é intuitivo pensar por que um ajuste fiscal não necessariamente melhora a confiança. Um empresário não investe porque o governo faz ajuste fiscal, e sim quando há demanda por seus produtos e perspectivas de lucro. [...] Em uma grave crise econômica, quando todos os elementos da demanda privada (o consumo das famílias, o investimento e a demanda externa) estão desacelerando, se o governo contrair a demanda pública, a crise se agrava.⁶⁶

O art. 1º da aludida emenda estipula como devem ser calculados os limites individualizados para as despesas primárias no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Segurida-

65 BRASIL, 2016a.

66 ROSSI *et al.*, *op. cit.*, p. 7.

de Social da União do Poder Executivo; Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Conselho Nacional de Justiça, Justiça do Trabalho, Justiça Federal, Justiça Militar da União, Justiça Eleitoral e Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito do Poder Judiciário; Senado Federal, Câmara dos Deputados e Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo; Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público; e Defensoria Pública da União⁶⁷. A nova redação do art. 107 do ADCT dispõe que os referidos limites dos orçamentos terão como base do cálculo os orçamentos aprovados no exercício imediatamente anterior, corrigidos pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) ou de outro índice que vier a substituí-lo nos próximos vinte anos⁶⁸.

Encolhendo o gigantismo dos objetivos ditados na motivação da emenda, dentre os quais “melhorar a qualidade de vida dos cidadãos e cidadãs brasileiros”⁶⁹, o citado dispositivo materializa exclusivamente a obrigatoriedade de contingenciamento de despesas primárias, ou seja, o montante da despesa total antes do pagamento dos juros da dívida pública. Não obstante, as despesas financeiras não foram abordadas no texto do Novo Regime Fiscal.

Ocorre que o percentual orçamentário comprometido com a dívida pública é muito significativo para o resultado fiscal do país. Mesmo após a reforma fiscal de 2016, a deterioração dos resultados orçamentários continuou se acentuando. Conforme se pode verificar com os dados sintetizados na tabela 1 abaixo, consoantes a aqueles divulgados pelo Tesouro Nacional⁷⁰, o salto dramático no endividamento,

67 BRASIL, 2016b.

68 *Ibid.*

69 BRASIL, 2016a.

70 BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Dívida Bruta deve chegar a 81,8%

registrado entre 2014 e 2015, elevou a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) de 56,3% para 65,5% do PIB. Em 2018, no entanto, dois anos após a reforma fiscal, a DBGG seguia em ascensão, atingindo 77,1% do PIB nacional⁷¹. Estima-se que, em 2019, por sua vez, o percentual afetado tenha girado em torno de 81,1% do PIB⁷².

Indicadores macroeconômicos do Brasil (2014-2019)⁷³

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Crescimento do PIB	0,5	-3,8	-3,5	1,1	2,2	2,4
Consumo governamental	0,8	-1,1	-0,6	-0,5	0,7	1,3
Investimento	-4,2	-13,9	-10,3	-2,5	2,5	2,7
Taxa de desemprego	6,8	8,5	11,5	12,7	11,2	9,4
Inflação (média anual)	6,3	9,0	8,7	3,6	3,9	4,2
Resultado fiscal (% PIB)	-6,0	-10,2	-9,0	-7,8	-8,0	-7,3
Resultado primário (% PIB)	-0,6	-1,9	-2,5	-1,7	-2,3	-1,8
DBGG (% PIB)	56,3	65,5	69,9	74,0	77,1	81,1
Saldo em conta corrente (% PIB)	-4,3	-3,1	-1,3	-0,4	-1,0	-1,0

Em verdade, os dados destacados deixam transparecer que os planos atuais não são capazes de estabilizar a dívida pública, haja vista que, em razão da própria dinâmica dos

do PIB em 2022. Artigo da sala de imprensa, sem autoria, publicado da página eletrônica da Secretaria do Tesouro Nacional. 2019. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/divida-bruta-deve-chegar-a-81-8-do-pib-em-2022>. Acesso em 31 jan. 2020.

71 OCDE, *op. cit.*, p. 15.

72 *Ibid.*

73 Tabela 1. Indicadores macroeconômicos do Brasil (2014-2019). Fonte: OCDE, 2019, p. 15. Adaptado pelos autores

juros remuneratórios no mercado, a ausência de teto para os gastos financeiros poderá permitir que as dívidas públicas ascendam de tal forma que torne a situação fiscal insustentável apesar das reformas⁷⁴. Nesse sentido, entende-se que o endividamento público opera como *topos* por meio do qual se justifica o antagonismo entre as estratégias de mudança normativa na esfera político-econômica e a efetivação de despesas que atendam aos interesses da classe dependente de salário. Sobre a temática, Tavares e Ramos expressam que:

[...] o fato do orçamento ser menos rígido não implica, necessariamente, em convertibilidade imediata para graus de democracia, dado que o destino final desse montante financeiro ainda será decidido pelos gestores públicos, podendo se encaminhar para contas destinadas aos direitos humanos ou para lugares de onde a população não usufrui tanto, como o pagamento de juros da dívida pública.⁷⁵

Essa conjuntura dialoga com aquela exposta por Streeck para explicar como a tripla crise (bancária, orçamentária e da economia real) transformou o Estado fiscal (*tax state*) em um Estado endividado (*debt state*)⁷⁶. Dardot e Laval, ao seu turno, também desenvolvem argumentações em torno da ideia de que os padrões orçamentários defendidos mundialmente operam como “instrumentos de disciplina dos comportamentos”⁷⁷.

Tal cenário remete ainda às lições de Jon Elster sobre como a Constituição de um país pode desempenhar a função de amarras em prol da racionalidade⁷⁸. O referido autor se vale do caso literário do personagem mítico Ulisses, na

74 OREIRO, 2018, p. 9.

75 TAVARES; RAMOS, 2018, p. 459.

76 STREECK, *op. cit.*, p. 125.

77 DARDOT; LAVAL, *op. cit.*, p. 219.

78 ELSTER, 2009, p. 213.

Odisseia, de Homero, que queria ouvir o canto das sereias, mas sabia dos riscos envolvidos e, por isso, ordenou que sua tripulação o acorrentasse ao mastro de seu barco para não ceder a possíveis tentações.

A constitucionalização da austeridade passa pela mesma convicção de que realizar sacrifícios transitórios pode conduzir ao objetivo maior de alcançar melhores resultados no longo prazo para o Estado ou a sociedade. Cabe indagar a quem cabe o sacrifício das amarras.

Partindo do supracitado mito, Elster elenca exemplos históricos em que as constituições restringiram a maioria em favor de minorias ou ainda circunstâncias em que a minoria criou amarras contra a maioria⁷⁹. O lado para qual penderá a balança, em geral, expressa o direito do Estado de auto-conservação, o que leva à inferência schmittiana de que “a soberania do Estado não consiste no monopólio da coerção ou da dominação, mas da decisão”⁸⁰.

Para Bercovici, na periferia do capitalismo, onde é possível visualizar um permanente estado de exceção econômica, é mais latente conformações marcadas pelo “decisionismo de emergência para salvar os mercados, bem como a subordinação do Estado ao mercado, com a adaptação do direito interno às necessidades do capital financeiro, exigindo mais flexibilidade para reduzir as interferências da soberania popular”⁸¹. Nesse sentido, e em sintonia com a nova síntese neoclássica⁸², a Emenda n.º 95 opera a função de sinalizar ao mercado que não haverá risco de inadimplência nos serviços da dívida, pois, ao lado do temor de insolvência do Estado, traduzido nos elevados custos de financiamento de

79 *Id.*, pp. 124-125.

80 SCHMITT, 1996, p. 17-8; AGAMBEN, 1995, p.21-24; *apud* BERCOVICI, 2006, p. 96.

81 *Ibid.*.

82 DWECK; VIANNA; BARBOSA, 2018.

dívidas antigas e atuais e na possibilidade de que gatilhos de contenção fiscal sejam acionados automaticamente⁸³, está o constrangimento, por meio de organismos financeiros nacionais e internacionais, para aplicação de mais medidas de austeridade e *disclosure* financeiro.

Exemplificando tal pressão, tem-se o já aludido relatório da OCDE, que patenteia como uma estratégia infrutífera a aplicação do teto de gastos sem a afetação de alguns itens do orçamento federal, especialmente as despesas relacionadas ao sistema de previdência e transferências sociais:

Embora os planos atuais sejam suficientes para estabilizar a dívida pública, o cumprimento do teto de gastos será difícil. A deterioração das contas fiscais reflete o caminho insustentável de gastos primários crescendo quase 3 vezes mais rápido do que o PIB ao longo da última década. Despesas discricionárias, as quais incluem investimento público e algumas transferências como o Bolsa Família, representa apenas 20% dos gastos primários do governo central e não apresentam espaço para mais ajustes. O teto de gastos somente pode ser cumprido com reduções ambiciosas de despesas obrigatórias e esse deve ser o principal caminho para avançar.⁸⁴

Apesar disso, a reforma fiscal de 2016 ainda pode ser considerada “bem sucedida” na lógica da austeridade, mesmo sujeitando as contas do governo a um presumível *déficit* nominal permanente com os acréscimos das despesas financeiras. São duas as razões.

Por um lado, o caráter hermético e exaustivo das possibilidades previstas é *per si* capaz de frustrar o incremento das despesas com os gastos sociais pelos próximos vinte exercícios financeiros⁸⁵. Cria-se, deste modo, um *gap* entre o

83 BRASIL, 2016b.

84 OCDE, *op. cit.*, p. 23.

85 A Emenda Constitucional n.º 102/19 incluiu na lista exaustiva do Acordo Fiscal de 2016 os repasses federativos que a União pode vir a arrecadar com a cessão onerosa do pré-sal. *Vide* BRASIL, 2019b.

crescimento da população e renda e o orçamento destinado aos gastos públicos primários; malgrado o reajuste pela inflação acumulada e a Emenda Constitucional n.º 102/19, que exclui do cálculo do teto de gastos os lucros auferidos pela exploração de petróleo por parte da União para repasse aos estados, Distrito Federal e municípios⁸⁶.

Por outro lado, o Novo Regime Fiscal, instituído com a citada emenda, se manteve afastado de qualquer revisionismo das renúncias fiscais, investindo na argumentação de que a panaceia para os problemas fiscais nacionais deve provir pela via da redução das despesas, e não pelo crescimento das receitas.

4. Reformismo fiscal e resultados sociais: duas faces da mesma moeda

Enquanto o *establishment* no qual a Emenda n.º 95 se alinha difunde que a crise fiscal se deve ao fato de as burocracias públicas erodirem os recursos das economias, a literatura mais heterodoxa, por sua vez, ressalta que, na maioria dos casos, o problema é mais profundo: trata-se da incapacidade de extrair tributos⁸⁷ ou de adotar um conjunto de decisões e medidas a favor do fortalecimento da administração fiscal em detrimento da evasão ou formas de elisão⁸⁸. Evidencia-se assim a sub-representação política das classes dependentes de salário, incapazes de efetivar por meios democráticos um regime de tributação progressiva sobre propriedade e riqueza como base da matriz arrecadatória em lugar de impostos indiretos, fáceis de tributar, mas instrumentos ratificadores da concentração de renda.

86 BRASIL, 2019b.

87 CHANG, *op. cit.*, p. 171.

88 COELHO; OLIVEIRA, 2020, p. 16.

Associativamente, a reforma da previdência com a Emenda Constitucional n.º 103, promulgada em 12 de novembro de 2019, incrementou as expectativas do governo federal de adequação fiscal. Segundo a Secretaria da Previdência, por meio da Nota Técnica SEI nº 6/2019/SPREV/SEPRT-ME, estima-se que as mudanças efetivadas gerem uma economia de 28,5 bilhões em 2020; R\$1.072,4 bilhões, em 10 anos; e R\$ 4.497,4 bilhões, em 20 anos⁸⁹.

Execução da Despesa por Programas e Ações Orçamentárias (2017-2019)⁹⁰

	2017	%Despesa s totais	2018	%Despesa s totais	Δ% 2018/2017	2019	%Despesa s totais	Δ% 2019/2018
Serviços da dívida interna	R\$ 392,2 bilhões	16,38%	R\$ 529,1 bilhões	20,97%	34,90%	R\$ 518,8 bilhões	19,90%	-1,96%
Refinanciamento da dívida interna	R\$ 440,6 bilhões	18,40%	R\$ 443,1 bilhões	17,56%	0,55%	R\$ 462,3 bilhões	17,73%	4,33%
Gastos com previdência social	R\$ 531,8 bilhões	22,21%	R\$ 541,0 bilhões	21,44%	1,73%	R\$ 576,4 bilhões	22,11%	6,54%

A tabela 2 mostra a execução das despesas dos três programas e ações do governo federal que concentram mais recursos: previdência social, serviços da dívida interna (juros e amortizações) e refinanciamento da dívida interna. As execuções das despesas com previdência social totalizaram, respectivamente, 21,44% e 22,11% das despesas, em 2018 e 2019⁹¹. Conforme salientado na seção anterior, como não há

89 BRASIL, 2019a.

90 Tabela 2. Execução da Despesa por Programas e Ações Orçamentárias (2017-2019). Fonte: Portal da Transparência, 2020. Elaborado pelos autores

91 Vide BRASIL. Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/despesas>. Acesso em 01 mai.

contingenciamento normativo para as despesas financeiras, estas oscilam ao bel-prazer de variáveis macroeconômicas. Entre 2017 e 2018, por exemplo, o aumento percentual de pagamentos realizados com os serviços da dívida interna foi de 34,9% das despesas executadas. Em 2019, apesar da queda percentual de despesas com os serviços da dívida interna, a emissão de novos títulos da dívida pública, em particular da dívida externa, aumentou consideravelmente: segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional, a dívida externa em 2018 era de 10,5 bilhões e passou para 18,2 bilhões, uma variação percentual de 73,3%.⁹²

Favoráveis ao mercado, esses padrões de austeridade seletiva equacionam de um lado a redução da pressão fiscal sobre empresas e rendas para reforçar o estímulo ao enriquecimento e investimentos privados; e, de outro, a redução dos gastos públicos e dos programas sociais em prol do equilíbrio da dívida do Estado:

Conseguindo que se esquecesse que a diminuição dos descontos obrigatórios de uns acarretava uma contrapartida para outros, os governos instrumentalizaram os “buracos” criados nos orçamentos para demonstrar o quanto é exorbitante e intolerável a proteção social e os serviços públicos. Por um encadeamento mais ou menos intencional, o racionamento que se impôs aos programas sociais e aos serviços públicos, degradando o atendimento, gerou frequentemente o descontentamento dos usuários e adesão ao menos parcial destes às críticas de ineficácia que se dirigiam contra aqueles.⁹³

No empenho de ressignificar o ideal democrático de bem comum a partir da lógica da democracia fiscal que, em síntese, prega que o menor comprometimento orçamentário

2020.

92 BRASIL, 2020b, p. 8; BRASIL, 2019c, p. 2.

93 DARDOT; LAVAL, *op. cit.*, p. 220.

origina um grau maior de democracia⁹⁴, a Emenda Constitucional n.º 95 expressa contrariedade quanto à obrigação legal para que sejam aplicadas parcelas significativas do orçamento público com despesas primárias.

Recursos destinados ao Ministério da Educação (2017-2019)⁹⁵

2017	%Despesas	2018	%Despesas	Δ%	2019	%Despesas	Δ% 2019/2018
	totais		totais	2018/2017		totais	
R\$		R\$ 123,5			R\$ 122,9		
129,5	5.41%	bilhões	4.90%	-4,68%	bilhões	4.71%	-0,51%
bilhões							

A título de ilustração do argumento, a tabela 3, por sua vez, reflete a dinâmica de contingenciamento após a Emenda n.º 95, ainda que assinale uma contrariedade à trajetória histórica dos países atualmente desenvolvidos que, paralelamente às políticas industriais, comerciais e tecnológicas, investiram maciçamente em políticas de bem-estar social⁹⁶. Evidenciando como ocorre o congelamento real das despesas federais com educação e, conseqüentemente, como se processa a desconstrução da capacidade estatal de dar continuidade a diversas políticas sociais, os dados mostram o decréscimo percentual de recursos destinados ao Ministério da Educação: se, em 2017, foram destinados 129,6 bilhões ao referido órgão; em 2018 e 2019, essas cifras foram reduzidas, respectivamente, para 123,5 e 122,9 bilhões. A variação percentual entre 2018 e 2017 sinaliza um decréscimo orçamentário de 4,68%, ao passo que entre 2019 e 2018 o decréscimo foi de 0,51%.

94 STREECK; MERTENS, 2010, p. 6.

95 Tabela 3. Recursos destinados ao Ministérios da Educação (2017-2019). Fontes: Portal da Transparência, 2020. Elaborado pelos autores.

96 CHANG, *op. cit.*, p. 211.

Embora também corroborem a incapacidade das reformas orientadas para o mercado em cumprir a grande promessa de “melhoria na qualidade de vida dos cidadãos”, os dados ora apresentados apontam para a inferência de que a financeirização da vida política e econômica promove os interesses dos detentores de capital, logrando paulatinamente despolitizar a economia⁹⁷ e aumentando a distância entre crescimento e desenvolvimento econômico⁹⁸. Conforme destaca Ha-Joon Chang:

Quando da sua implementação, garantiram-nos que, embora essas “reformas” talvez aumentassem a desigualdade a curto e, possivelmente, também a longo prazo, elas gerariam um crescimento mais rápido e alçariam a todos mais efetivamente do que as políticas intervencionistas do imediato pós-guerra. A desigualdade da renda aumentou tal como se previu, mas a prometida aceleração do crescimento não se verificou.⁹⁹

Se forem tomados como parâmetros os argumentos de autores como Urbinati, tem-se, pois, um exemplo de negação da primazia de custeio de direitos sociais e mais: trata-se da privação de liberdade política também, uma vez que o encurtamento do espaço orçamentário para despesas primárias, dentre as quais se destacam as áreas de educação e saúde, repercutem diretamente na possibilidade de formação crítica e cognitiva de cidadãos para o fórum público de opiniões¹⁰⁰. Ambas as restrições apresentam desdobramentos diretos na “distribuição da oportunidade de voz e influência na política”¹⁰¹.

97 DARDOT; LAVAL, *op. cit.*, p. 200.

98 Para aprofundar a discussão sobre as diferenças entre crescimento econômico e desenvolvimento econômico, vide Amartya Sen, *Desenvolvimento como Liberdade*.

99 CHANG, *op. cit.*, p. 212.

100 URBINATI, *op. cit.*, p. 24.

101 *Ibid.*

Na perspectiva de Streeck, que entende que cabe aos procedimentos democráticos produzirem resultados corretos ou justos, o estabelecimento do ajuste fiscal como meta prioritária, tal qual se apresenta, configura um processo de “deseconomização da democracia”¹⁰², que torna estéril a possibilidade de concretização de “uma democracia de massas redistributiva”, reduzindo-se a “uma combinação de Estado de direito e distração pública”¹⁰³.

Ainda de acordo com Streeck, esse cenário conduz a uma progressiva “perda do poder político da democracia de massas”¹⁰⁴, em um movimento de revisão do contrato social entre Estado e sociedade civil por meio da promoção da “justiça de mercado” – em oposição à justiça social – como princípio norteador da distribuição dos frutos econômicos. Por conseguinte, os resultados do processo político não conduzem à redução das desigualdades socioeconômicas, mas acabam por intensificá-las, como deixa entrever os estudos recentes sobre concentração de renda em diversos países¹⁰⁵.

Sobre o caso brasileiro, especificamente, de acordo com os dados do *Panorama Social de América Latina* 2019, publicado pela Divisão de Desenvolvimento Social e Divisão de Estatísticas da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), o Brasil foi o único país na América Latina a registrar, entre 2014 e 2018, um aumento superior a 3% no índice de Gini¹⁰⁶. Conforme ilustrado no citado relatório:

No Brasil e na Argentina, entre os anos de 2014 e 2018, a pobreza total aumentou 4,3% por ano, número que contrasta com a tendência à queda registrada no período entre 2008 e 2014. A evolução

102 STREECK, *op. cit.*, p. 55.

103 STREECK, *op. cit.*, *ibid.*

104 *Id.*, p. 99.

105 MILANOVIC, 2020; NERI, 2019; SOUZA, 2018; PIKETTY; SAEZ, 2006.

106 CEPAL, 2019, p. 23.

dos números relativos à pobreza extrema é ainda mais alarmante: enquanto entre 2008 e 2014 a taxa anual diminuía 4%, entre 2014 e 2018 ela aumentou 11,8% por ano.¹⁰⁷

Pelo mesmo prisma de análise, uma pesquisa do FGV Social, publicada em agosto de 2019, assinala que o Brasil atingiu o patamar de 0,6291 no referido índice¹⁰⁸, o que significa dizer que o país está mais próximo da mais perfeita desigualdade do que da perfeita equidade.

O aludido estudo evidencia ainda que a recuperação do crescimento de renda a partir do segundo trimestre de 2016 não se converteu em bem-estar geral. O alargamento da taxa de concentração de renda justifica tal constatação, assim como colabora para a anêmica melhora econômica frente aos impactos negativos sobre a elasticidade-renda no consumo das famílias:

No primeiro trimestre de 2014 o bem-estar crescia a 6,47% em relação ao mesmo trimestre do ano anterior. Exatos dois anos depois o bem-estar caía a -6,87%. Fomos do topo da montanha ao fundo do vale em tempo recorde. Isto por que não só o crescimento da renda média reverte de 5,08% a -5,51%, mas o mesmo acontece com o crescimento de equidade que vai de 1,32% para -2,32% neste interím, reforçando a reversão social.¹⁰⁹

A pesquisa destaca também que, de 2014 até o segundo trimestre de 2019, a renda dos “50% mais pobres” da população teve queda de 17%, ao passo que a dos “10% mais ricos” caiu 3% e a dos “1% mais ricos” cresceu 10%. Considerando que há um decréscimo na média e incremento no topo, é possível relativizar a estagnação econômica, porque ocorre com a precisão que o sistema deseja.

Tal qual asseverou Streeck, ainda que a aplicação do capital concentrado pudesse eliminar as consequências

107 *Id.*, p. 104, trad. livre.

108 NERI, 2019, p. 4.

109 *Id.*, p. 8.

estruturais da estagnação econômica, esta não ocorre devido à desestabilidade das expectativas do capital e de sua desconfiança quanto à legitimidade do Estado em definir as regras do jogo financeiro: “[...] a superação da crise através da política econômica consiste em negociar uma espécie de equilíbrio entre as expectativas de rendimentos dos proprietários do capital e suas exigências em relação à sociedade”¹¹⁰.

Cunhando o que poderia ser entendido como um darwinismo normativo, as medidas de contingenciamento de investimentos se mostram, na análise de Rossi *et al.*, como “uma política de classe ou uma resposta dos governos às demandas do mercado e das elites econômicas à custa de direitos sociais da população e dos acordos democráticos”¹¹¹. Ainda nessa acepção:

[...] a EC95 propõe retroceder nos próximos 20 anos o que o país avançou nos últimos 20 anos em termos de gastos públicos, fundamentais para a consolidação dos direitos sociais no Brasil. Essa drástica redução da participação do Estado na economia é representativa de outro projeto de país, diferente daquele almejado pela Constituição de 1988, uma vez que reduz substancialmente os recursos públicos para garantia de direitos sociais como saúde, educação, previdência e assistência social.¹¹²

Aproximando essa redução de recursos públicos direcionados às políticas públicas de efetivação de direitos sociais a delineamentos manifestamente autoritários na Emenda em análise, Noce e Clark, por sua vez, discorrem sobre como as disposições dos art. 108 e art. 109, § 4º, criam uma tipologia paralela de cláusula pétrea¹¹³, restringindo a possibilidade de edição da Emenda¹¹⁴. Os autores também

110 STREECK, *op. cit.*, p. 71.

111 ROSSI *et al.*, *op. cit.*, p. 8.

112 *Id.*, p. 10.

113 NOCE; CLARK, 2017, p. 1229.

114 Segundo art. 108 da Emenda Constitucional n.º 95/2016, “O Presidente da

frisam como algumas imposições da Emenda, oficializada por um governo de legitimidade democrática questionável, distorcem a essência do voto quanto à liberdade dos futuros mandatários atuarem em relação ao orçamento¹¹⁵.

Concomitantemente, supondo que, ao cumprir as exigências orçamentárias de despesas primárias, os governos futuros não terão recursos disponíveis para acolher as demandas que se impuserem, o contramecanismo empregado para a contenção orçamentária – a proibição explícita de emprego de recursos, sob o risco de crime de responsabilidade para os executores – lesa “o direito de voto direto, universal, secreto e periódico [...] obstruindo a escolha democrática do eleitor por outras políticas socioeconômicas.”¹¹⁶

Em um estudo correlato, Mariano também aponta dissonâncias da Emenda à coerência da democracia fiscal como liberdade fiscal, dado que traz medidas que:

[...] retira[m] dos próximos governantes a autonomia sobre o orçamento, salvo se houver, no futuro, em uma nova gestão, outra proposta de emenda constitucional em sentido contrário. Retira também do cidadão brasileiro o direito de escolher, a cada eleição, o programa de governo traduzido no orçamento e, com isso, decidir pelas políticas públicas prioritárias para o desenvolvimento econômico.¹¹⁷

Ademais, como apontam alguns especialistas, a finalidade da Emenda n.º 95 é acirrar o conflito distributivo dentro

República poderá propor, a partir do décimo exercício da vigência do Novo Regime Fiscal, projeto de lei complementar para alteração do método de correção dos limites a que se refere o inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Parágrafo único. Será admitida apenas uma alteração do método de correção dos limites por mandato presidencial.” Já o art. 109, § 4º, dita que “As vedações previstas neste artigo aplicam-se também a proposições legislativas.” (BRASIL, 2016b).

115 NOCE; CLARK, *op. cit.*

116 *Id.*, p. 1230.

117 MARIANO, 2017, p. 261.

do orçamento público, comprimindo o espaço fiscal para as despesas com seguridade¹¹⁸. Assim, através da manipulação de um instrumento de limitação constitucional das despesas públicas, o governo passa a “fabricar uma escassez de recursos” para criar disputas orçamentárias entre os setores de política social, levando o conflito distributivo dentro do orçamento público ao limite para induzir a sociedade a aceitar uma espiral de desregulamentações contra os direitos constitucionais de cidadania¹¹⁹.

5. Considerações finais

“Liberalismo autoritário” foi um termo cunhado pelo jurista alemão Hermann Heller, em 1933, para demonstrar as afinidades eletivas entre o liberalismo econômico e o autoritarismo político. Embora pouco sugestivas à época, tais afinidades, segundo Heller, se tornaram manifestas nos escritos de alguns célebres pensadores autoritários do período, como Carl Schmitt, cujo apreço por uma “era dourada do liberalismo”, na qual a participação política era limitada, se conciliava com a necessidade da produção de governos fortes, eficientes e ancorados num princípio genérico de lei¹²⁰.

Na época em que Heller escreveu o seu magistral ensaio, os argumentos em defesa do liberalismo autoritário foram fortemente mobilizados contra as tentativas de reforma da Constituição democrática de Weimar propugnadas pelos socialdemocratas, ensejando, conseqüentemente, reações conservadoras que culminaram no fim da democracia. Os adeptos do liberalismo autoritário vislumbravam uma ordem econômica protegida por uma constituição que, entre

118 OREIRO, *op. cit.*

119 OREIRO, *op. cit.*

120 HELLER, 2015.

outras coisas, deveria preservar a soberania do proprietário – a “soberania do investidor” – contra quaisquer ameaças colocadas pela democracia.

Décadas mais tarde, na esteira dos processos de liberalização iniciados na década de 1970, novamente se percebe os ecos desse liberalismo de matiz autoritário na arquitetura das instituições de governança econômica de diversas economias políticas; e de um modo cada vez mais explícito após a crise econômica de 2008. A recente ascensão de governos conservadores em diversos países vem conferindo uma nova expressão a esse liberalismo autoritário. Sem serem “ditatoriais” em essência, esses governos tentam dissimular sua natureza autoritária e plutocrática através de medidas “populistas” de nítido caráter diversionista, buscando assim legitimar reformas econômicas liberalizantes e informadas por prescrições constitucionais.

Tendo como objeto de reflexão empírica o caso do Brasil, a contribuição deste trabalho para tal debate consistiu na análise dos alicerces liberais e autoritários que respaldam as reformas liberalizantes recentemente produzidas no país. As reformas produzidas no Brasil a partir de 2016 vêm impulsionando uma espiral de desregulamentações, gerando uma conexão de mútuas implicações entre liberalização, desconstrução do Estado social e desdemocratização. Fortemente apoiada pelo empresariado, a atual agenda liberalizante tem como principal mote dismantelar o sistema brasileiro de proteção social consagrado pela Constituição de 1988. Até o momento, essa agenda logrou implementar algumas medidas bastante restritivas, como as reformas trabalhista e previdenciária e a fixação de um teto constitucional para o crescimento das despesas públicas.

Ainda não foram suficientemente consideradas as implicações negativas dessas medidas. Contudo, um dos

principais objetivos da imposição de limites constitucionais ao crescimento das despesas públicas, em um país desigual e carente de serviços públicos como o Brasil, é claramente submeter os grupos que dependem das políticas sociais a uma regra uniforme, tornando o orçamento um instrumento de disciplinamento dos anseios democráticos. Ao assumir exclusivamente funções de coerção e de racionalização técnica para perseguir as metas do ajuste constitucionalizado, o Estado brasileiro deixa de se vincular com as molas propulsoras do seu próprio desenvolvimento como Estado democrático de direito de conteúdo redistributivo, tal como assegurado pela Constituição de 1988.

Assim, este artigo pretendeu analisar as implicações da atual agenda de reformas liberalizantes no Brasil à luz da experiência internacional, destacando suas especificidades e efeitos negativos para a continuidade das políticas redistributivas e da própria democracia no país. Observou-se que a implementação dessas reformas após 2016, ainda que tenham sido legitimadas em espaços democraticamente constituídos, deixam rastros de profunda assimetria de interesses que irrompem uma democracia sem *demos*. Esse processo não se anuncia como tal, mas, à medida que as atividades dos atores estratégicos, seus recursos de poder, suas escolhas e preferências são criticamente analisados, as inferências não podem ser outras senão aquelas que reconhecem que a democracia, para além do pleito eleitoral, tem sofrido um sutil processo de desdemocratização com a drenagem de seus fundamentos soberanos sem que suceda, no entanto, sua derrogação formal.

Referências

AZEVEDO, Maria Cândido Simon; VIEIRA, Luciene Klein. Cooperativo, transnacional e regulador: o esquema de

integração como um (novo) paradigma para a teoria do Estado. In: *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, v. 118, 17 jun. 2019.

BERCOVICI, Gilberto. O estado de exceção econômico e a periferia do capitalismo. In: *Pensar*, Fortaleza, v. 11, p. 95-99, fev. 2006.

BLYTH, Mark. *Austeridade: a história de uma ideia perigosa*. Trad. Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 95, de 15 de dezembro de 2016. *Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências*. Brasília, DF: 2016b.

_____. Emenda Constitucional n.º 102, de 26 de setembro de 2019. *Dá nova redação ao art. 20 da Constituição Federal e altera o art. 165 da Constituição Federal e o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias*. Brasília, DF: 2019b.

_____. Exposição de Motivos Interministerial EMI n.º 00083/2016 MF MPDG. Brasília, DF: 2016a.

_____. Ministério da Economia. *Boletim de Estatísticas Fiscais do Governo Geral*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2020a.

_____. Ministério da Economia. *Dívida Pública Federal: Relatório Anual 2019*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2020b.

_____. Ministério da Economia. *Dívida Pública Federal: Relatório Anual 2018*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2019c.

_____. Ministério da Economia. Nota Técnica SEI n.º 6/2019/SPREV/SEPRT-ME, de 19 de fevereiro de 2019. Secretaria da Previdência DF, Brasília, 2019a.

BROWN, Wendy. *American Nightmare: Neoliberalism,*

Neoconservatism, and De-Democratization. In: *Political Theory*, v. 34, n. 6, pp. 690-714, dec. 2006.

CAMPOS, Adriana; MORAES, Ricardo Manoel de Oliveira. Governo representativo e crise do direito democrático: a confusão entre “democrático” e “eleitoral”. In: *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, v. 120, 8 jun. 2020.

CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e Caribe). *Panorama Social de América Latina 2019*. LC/PUB.2019/22-P, Publicação das Nações Unidas, Santiago do Chile, 2019.

CHANG, Ha-Joon. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. Trad. Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: UNESP, 2004.

COELHO, André Felipe Canuto; OLIVEIRA, José André Wanderley Dantas de. How to fight tax evasion: real progressivity. In: *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, v. 118, 17 jun. 2019.

CRUZ, Sebastião C. Velasco e. Trajetórias, casos nacionais de reformas econômicas e respostas à crise mundial. *Textos para Discussão CEPAL-IPEA*, n. 9. Brasília, DF: Escritório no Brasil/IPEA, 2010.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaios sobre a sociedade neoliberal*. Trad. Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

DWECK, Esther; VIANNA, Matheus Trotta; BARBOSA, Arthur da. Discussing the role of fiscal policy in a demand-led agent-based growth model. In: *EconomiA*, v. 21, n. 2, pp. 185-208, 2020.

ELSTER, Jon. *Ulisses liberto*. Trad. Cláudia Sant’Ana Martins. São Paulo: Editora Unesp, 2009.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do

welfare state. In: *Lua Nova*, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 1991.

HELLER, Herman. Authoritarian liberalism. In: *European Law Journal*, v. 21, n.3, pp. 295-301, 2015.

HOLMES, Pablo. O Constitucionalismo entre a Fragmentação e a Privatização: Problemas Evolutivos do Direito e da Política na Era da Governança Global. In: *Dados*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 4, pp. 1137-1168, 2014.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 4, n. 1, pp. 259-281, 2017.

MILANOVIC, Branko. *Capitalismo sem rivais: O futuro do sistema que domina o mundo*. São Paulo: Editora Todavia, 2020.

MISES, Ludwig Von. *Ação Humana: um tratado de economia*. 31ª ed. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010. NERI, Marcelo Côrtes. A escalada da desigualdade: qual foi o impacto da crise sobre a Distribuição de Renda e a Pobreza? In: *FGV Social*, Rio de Janeiro, 2019.

NOCE, Umberto Abreu; CLARK, Giovani. A Emenda Constitucional n.º 95/2016 e a violação da ideologia constitucionalmente adotada. *Revista de Estudos Institucionais*, v. 3, n. 2, pp. 1216-1244, 2018.

OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico). *Relatórios Econômicos OCDE: Brasil 2018*. Éditions OCDE, Paris, 2019.

OREIRO, José Luís. Só a retomada do desenvolvimento econômico, não o ajuste fiscal perpétuo, pode salvar o Brasil do colapso. *Revista NECAT*, Florianópolis, v.7, n. 14, 2018.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira*. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, ESAF, Brasília, 1995.

PIKETTY, Thomas; SAEZ, Emmanuel. The Evolution of Top Incomes: A Historical and International Perspective. In: *American Economic Review*, v. 96, n.2, pp. 200-205, 2006.

POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens de nossa época*. Trad. Fanny Wrabel. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

SCHARPFT, Fritz W. The asymmetry of European integration, or why the E.U cannot be a 'social market economy'. In: *Socio-Economic Review*, v. 8, n. 24, pp. 211-250, 2010.

SLOBODIAN, Quinn. *Globalists: The end of empire and the birth of neoliberalism*. Cambridge: Harvard University Press, 2018.

SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de. *Uma História da Desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil (1926-2013)*. São Paulo: Hucitec/Anpocs, 2018.

STREECK, Wolfgang. *Tempo Comprado: a crise adiada do capitalismo democrático*. Trad. Marian Toldy. São Paulo: Boitempo, 2018.

STREECK, Wolfgang; MERTENS, Daniel. An index of fiscal democracy. In: *MPIfG working paper*, n. 10/3, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln, 2010.

ROSSI, Pedro *et al.* Austeridade fiscal e o financiamento da educação no Brasil. In: *Revista Educação & Sociedade*, Campinas, v. 40, 2019.

TAVARES, Francisco Mata Machado; RAMOS, Vitor Garcia. O novo regime fiscal brasileiro e a democracia: interpretações sobre uma incompatibilidade. In: *Boletim Goiano De Geografia*, v. 38, n.3, pp. 450-472, 2018.

TILLY, Charles. *Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

THE WORLD BANK / INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT. *Doing Bussiness* 2019. Disponível em: https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report_web-version.pdf. Acesso em 26 nov. 2019.

URBINATI, Nadia. *Democracy Desfigured: opinion, truth and the people*. London: Harvard University Press, 2014.

Recebido em 10/05/2020

Aprovado em 16/11/2020

Arnaldo Provasi Lanzara

E-mail: prolanzara@gmail.com

Telma Ferreira Farias Teles Costa

E-mail: tfftcosta@gmail.com