



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE CIÊNCIAS SOCIAIS – BACHARELADO

POLÍTICAS DE AUSTERIDADE E QUALIDADE DEMOCRÁTICA: O CASO
BRASILEIRO APÓS A REDEMOCRATIZAÇÃO

RAUL COSTA CAMBUIM

Goiânia

2019



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE CIÊNCIAS SOCIAIS – BACHARELADO

POLÍTICAS DE AUSTERIDADE E QUALIDADE DEMOCRÁTICA: O CASO
BRASILEIRO APÓS A REDEMOCRATIZAÇÃO

RAUL COSTA CAMBUIM

Monografia apresentada como pré-
requisito para a aprovação na
disciplina Trabalho Final de Curso
2, da Faculdade de Ciências Sociais
da UFG

Orientador: PROF. DR. JOÃO
CARLOS AMOROSO BOTELHO

Goiânia

2019

Sumário

1. Introdução.....	3
2. A política e as finanças públicas	6
3. Austeridade e democracia	10
4. Qualidades de uma democracia	16
5. Uma pequena história do caso brasileiro após a redemocratização.....	23
6. O que dizem os dados.....	28
6.1. Dados macroeconômicos com foco nas despesas primárias.....	30
6.2. As dimensões e os índices da qualidade democrática	33
6.2.1. Igualdade	34
6.2.2. Liberdade	37
6.2.3. Responsividade	38
6.3. Austeridade e qualidade democrática.....	39
7. Conclusão	46
8. Referências bibliográficas.....	49

1. Introdução

A democracia representativa liberal é o regime político mais comum no mundo, ao menos nos países ditos ocidentais. No entanto, ao observarmos a realidade política dos lugares onde ela foi implementada em comparação com outras noções normativas associadas a democracia, percebe-se que alguns valores e atributos ligados a ela ainda estão bastante aquém daquilo que alguns consideram ser uma “boa democracia”. Quando saímos do campo normativo, nos deparamos com uma realidade complexa na qual valores abstratos parecem distantes, mesmo que ainda exerçam o papel de horizonte político. Este trabalho surgiu da inquietação, existente em grande parte da literatura em ciência política, em torno dos debates sobre as dimensões e qualidades de uma democracia, que, como veremos, podem variar de forma negativa ou positiva em determinados contextos históricos.

Antes de mais nada, podemos afirmar que parte das respostas para essa inquietação podem ser encontradas por meio das ferramentas de análise de qualidade democrática, que são usadas para investigar empiricamente o quão “bom” ou “ruim” pode ser um regime dito democrático. Conjuntamente ao conceito de democracia, existem várias definições e disputas teóricas em torno da temática envolvendo essa abordagem. Muitas das vezes, essas ferramentas são criticadas por reduzir determinados aspectos políticos e até de parcialidade na forma em que sua metodologia é aplicada. Por outro lado, alguns autores buscaram contornar parte desses problemas com análises qualitativas particulares para cada contexto, adequando suas teorias e mostrando resultados empíricos convincentes, contribuindo assim de forma positiva para o avanço metodológico do campo.

Veremos, então, que uma democracia pode variar em questão de “qualidade” e que existem ferramentas específicas que permitem aferir isso de maneira objetiva, sem negar as subjetividades que todas particularidades exigem. Nesse sentido, este trabalho buscou analisar a democracia brasileira desde o processo de redemocratização, que ocorreu no país em meados dos anos 80 após um longo período sob uma ditadura militar (1964-1985) até as eleições do ano de 2018. Por motivos metodológicos, teóricos e de interesse do pesquisador, esta análise estará delimitada pelo escopo das finanças públicas, mais especificamente as políticas de cortes de gastos, comumente conhecidas por políticas de austeridade – que também incluem ajustes fiscais através do aumento de impostos. O termo ganhou bastante popularidade após a crise econômica global de 2008¹.

¹ Temos como exemplo o ex-primeiro ministro conservador David Cameron, que em 2010 anunciou um grande pacote de políticas de controle de gastos, afirmando que a Inglaterra entraria na “era da austeridade”.

A associação entre finanças públicas e a política é antiga, mas passou a ser destacada a partir da formação do estado moderno, especialmente através da Sociologia Fiscal, que constatou a importância desse tipo de relação para as práticas políticas e sociais. Após a crise de 2008, vários países, principalmente na Europa, passaram por sérios problemas econômicos e para solucioná-los, rigorosos e contínuos cortes de gastos públicos foram implementados. As medidas políticas e econômicas associadas a austeridade têm, de um lado, pensadores que apontam para a sua necessidade para se atingir o equilíbrio fiscal das contas públicas e do outro, pensadores que apontam para resultados econômicos ambíguos e a deterioração do quadro social como um de seus efeitos. Na Europa, o debate em torno da austeridade está em um estágio avançado e algumas pesquisas teóricas e empíricas vem constatando que para além de um crescimento econômico aquém do esperado, essas medidas vêm trazendo sérias consequências para as populações mais pobres, afetando a cidadania e consequentemente a eficácia e a legitimidade do sistema democrático.

No Brasil, após uma crise econômica e política estourar no começo dessa década, políticas de austeridade também foram colocadas em prática por políticos que vão da esquerda à direita no espectro político, quase como se a medida fosse a única solução política viável para se enfrentar o problema. Apesar do debate sobre os efeitos da austeridade ainda estar em estágio inicial no país, essas medidas foram colocadas em prática e mesmo com as possíveis contradições observadas nas experiências mundo afora, foram defendidas com afincamento pelo discurso econômico vigente. Ao discorrer sobre a história da austeridade, Mark Blyth (2013) nos mostra o porquê desse tipo de política ser tão preponderante nos manuais econômicos que são propagados nos meios políticos e acadêmicos. Ademais, este autor nos indica que, para além de não trazer os resultados econômicos esperados, a austeridade funciona como uma espécie de “propagadora de desigualdades”, atingindo de maneira desigual a renda das classes mais vulneráveis, que são justamente aquelas que mais necessitam de serviços estatais eficientes e de políticas públicas de qualidade.

O início deste trabalho mostra que a austeridade enquanto ideologia está ligada principalmente ao pensamento liberal clássico, mas atingiu seu status atual com pensadores ligados ao que alguns chamam de neoliberalismo ou ultraliberalismo. Nesse sentido, autores críticos aos excessos do capitalismo – ou às suas contradições estruturais –, irão apontar para uma relação desigual entre mercado e estado que é propagada por esse tipo de ideologia, que cria uma relação conflituosa entre as demandas ligadas aos direitos dos cidadãos e a busca por lucro e acumulação por parte de grupos influentes do mercado, para os quais os inimigos principais seriam os gastos excessivos e irresponsáveis por partes dos estados e

consequentemente, o estado de bem-estar social. Wolfgang Streeck (2012) é um dos que se põe a analisar essa situação e a chama de “crise do capitalismo democrático”, em que a atual crise na Europa seria resultado da formação social do capitalismo e do desenvolvimento dos estados democráticos a partir da década de 70, configurando assim em uma crise estrutural.

Reconhecendo essa problemática e buscando entendê-la a partir das finanças públicas, mais especificamente por meio das políticas de austeridade, esse trabalho irá analisar os impactos que as políticas de cortes de gastos pelo lado das despesas tiveram na qualidade da democracia do Brasil, com o objetivo de absorver e testar as teorias que buscam associar economia e democracia, para depois complementá-las por meio da realidade brasileira e suas inegáveis particularidades históricas.

Assim sendo, a primeira sessão irá mostrar a relação entre as finanças públicas e a política. Na segunda sessão, será feita uma análise do conceito de austeridade, sua propagação e consolidação enquanto medida econômica e suas possíveis consequências; ademais, também serão abordados alguns autores da teoria democrática e o potencial conflito entre mercado e democracia. Na terceira sessão, as discussões em torno das ferramentas de qualidade democrática serão aprofundadas, especialmente pela abordagem desenvolvida por Morlino e Quaranta (2016), mostrando seus avanços e limites, além de delimitar o melhor caminho a ser seguido para o sujeito/objeto abordado neste trabalho. Na quarta sessão será feita uma breve discussão sobre o caso brasileiro após a redemocratização. Na quinta sessão, serão apresentados os dados e análises sobre austeridade e qualidade democrática, respectivamente. Por fim, a sexta e última sessão será destinada para algumas conclusões, que de alguma maneira, buscam se inserir no debate sobre um possível declínio democrático em alguns países em períodos recentes.

2. A política e as finanças públicas

A associação das finanças públicas com a teoria e a prática política não é algo recente e vem desde as antigas sociedades. Com a consolidação do que chamamos de estado “moderno” e o aumento de suas práticas e atribuições, sua concepção deixou de ser apenas uma abstração para se tornar uma instituição gigante, complexa e de interferência direta e indireta na forma como as sociedades atuam e se organizam, concretizando-o assim em uma intensa arena de debates, conflitos e de disputas ideológicas. Com isso, a estrutura que viabiliza o seu financiamento se tornou algo central. O estado como conhecemos hoje é resultado das grandes alterações advindas dessas relações.

John Locke (1994), um dos pioneiros do que ficou conhecido posteriormente como liberalismo clássico, cunhou a obra “*Second Treatise of Government*” em meados de 1690, que além de teorizar sobre um estado que ainda começava a ganhar corpo, buscava delimitar os limites deste em relação com a noção que se tinha de mercado na época. Este autor teve destaque na defesa da propriedade privada contra o excesso de poder dos governantes, que em sua concepção, não deveriam interferir nos negócios privados e mais especialmente, nos direitos particulares de cada indivíduo. Para Locke, o direito individual à propriedade privada é um direito natural que precede a própria ideia de estado. O homem, então, só teria criado o governo e a sociedade civil por meio da conveniência e da necessidade de proteção de alguns direitos, mas não mais que isso. E assim sendo, suas atividades deveriam ser restritas. Os impostos, por exemplo, deveriam ser implementados apenas com o consentimento do povo, caso contrário, o estado estaria violando a lei fundamental da propriedade. E outros autores seguiram caminhos parecidos ao tentar restringir o poder dos estados, colocando o mercado como reação natural contra os seus excessos².

Com um estado cada vez maior e um sistema capitalista em ascensão, a classe mercantil buscava contornar essa relação potencialmente prejudicial para seus próprios interesses. Como consequência, as relações entre estado e mercado se tornaram centrais e atores políticos buscavam delimitar os campos de atuação de cada um. A partir da consolidação do sistema capitalista, passou-se a dar uma maior atenção para a estrutura e o funcionamento das finanças públicas e suas consequências para o ordenamento econômico, político e social de uma sociedade. Mas foi com Rudolph Goldscheid³, entre o século XIX e XX, que essa discussão

² Para saber mais, ler o cap. 4: “A história intelectual de uma ideia perigosa, 1692-1942”, do livro “Austeridade: A história de uma ideia perigosa” de Mark Blyth.

³ Para saber mais, ler “A Sociological Approach to Problems of Public Finance”, de Rudolph Goldscheid, no livro “Classics in the theory of Public Finance”, editado por Richard A. Musgrave e Alan T. Peacock.

ganhou méritos e especificidade própria. Segundo este autor, as lutas fiscais são as mais antigas formas de lutas de classes. Nesse sentido, ele nos atentava para um olhar mais minucioso para as finanças públicas um estado, sendo um dos pioneiros do que conhecemos hoje por Sociologia Fiscal.

Joseph Schumpeter (1918) reconheceu o mérito da obra de Goldscheid, reforçando que a análise das finanças públicas é essencial para se investigar os desdobramentos políticos de determinado lugar. Ele defende que o destino das nações está inteiramente ligado ao sangramento econômico que as necessidades do estado exigem e do modo como seus respectivos resultados são aplicados. Nesse sentido, Schumpeter queria entender a natureza do que ele chama de estado fiscal e porque ele estaria em colapso na “modernidade”. Para isso, ele buscou analisar eventos decisivos da história nos quais algumas formas existentes deram lugar a novas formas de organização social. Ao abordar o período feudal, quando a separação entre público e privado começava a se delimitar de maneira mais clara, ele afirma que, através das necessidades financeiras geradas pelos conflitos daquela época, os interesses pessoais dos príncipes e senhores feudais passaram a representar os “interesses comuns” da sociedade, aumentando assim a necessidade por gastos, o que justificaria uma cobrança de impostos para além de seus fins, colocando assim a economia individual de cada família no centro de existência do estado.

Segundo Schumpeter (1918), foi a necessidade financeira que levou ao surgimento e formação do estado moderno, o que conseqüentemente levou a criação de todo sistema tributário do qual irromperam outros órgãos similares. Com isso, as exigências fiscais começaram a aparecer e o imposto se tornou uma ferramenta essencial de financiamento, adentrando de vez nas economias privadas. No entanto, isso seria problemático para este autor, porque os assuntos econômicos privados são movidos por interesses individuais e o estado age como uma espécie de “parasita econômico”, indo contra o ímpeto produtivo das pessoas. O que importa para Schumpeter, é que sistema tributário é limitado não apenas pelo objeto a ser tributado, mas também pela própria natureza de economia livre, que tem como referência o lucro e é guiada por suas próprias leis econômicas. Desse modo, enquanto as exigências por gastos públicos forem cada vez maiores e os meios para tal ultrapassarem os propósitos produzidos pelos indivíduos, o estado fiscal entraria em colapso e outros meios de financiamento deveriam ser buscados.

Por outro lado, pensadores com tradição marxista, como Claus Offe e James O’connor, viam essa relação conflituosa entre mercado e as necessidades fiscais de um estado por outra lógica de raciocínio: a luta de classes. Offe (1984) argumenta que o estado moderno em um

sistema capitalista tem suas determinações funcionais baseadas na acumulação, privatização, dependência de tributos e na legitimidade democrática. Assim sendo, mecanismos de seletividade seriam usados para proteger o capitalismo global por meio dessas premissas. E, ao mesmo tempo, seu caráter classista seria “apagado” para se apresentar falsamente como um mediador universal da sociedade. Desta forma, o estado não consegue assumir diretamente a economia capitalista, estando a mercê das exigências do mercado, perpetuando a lógica do lucro enquanto as classes mais vulneráveis são exploradas. Ademais, O’connor (1977) via na tributação do estado capitalista uma forma de exploração de classe que vai para além do trabalho e que por meio de uma arrecadação fiscal seletiva, perpetua a lógica do incentivo, fundamental para uma economia de mercado que tem como referência a acumulação. Por conseguinte, o sistema tributário não poderia funcionar tendo como premissa a redistribuição de riquezas, pois o estado é dependente de recursos vindos da economia privada. Estes autores viam problemas estruturais na relação entre estado e mercado, em que o primeiro estaria numa relação de dependência com o segundo.

Dando continuidade ao debate, temos Della Porta (2015), que afirma que a separação entre mercado e estado é uma ilusão intensificada pelo que ela chama de neoliberalismo tardio, pois essa separação raramente acontece na prática como tal. Nessa concepção, a autora diz que o *Laisses Faire*⁴ é reforçado pelo próprio estado, que atua como uma espécie de protetor das grandes empresas devido ao grau de influências que elas possuem dentro do jogo político. Com isso, essa relação cria aquilo que, no discurso, o neoliberalismo diz combater: a concentração de renda e poder em atores minoritários do setor privado, criando-se assim grandes corporações com poderes políticos e econômicos. Essa relação de conluio existe, segundo a autora, pois as falhas do mercado precisam ser remediadas pelo próprio estado. Nesse sentido, então, o estado passaria de “problema” para “aliado” dentro da estrutura capitalista.

Independentemente das mais variadas linhas de pensamento, o importante a se destacar é que, que na contemporaneidade, a separação entre estado e mercado se converteu em uma característica quase fundamental, mesmo que na prática essa situação possa se de maneira ambígua. Isto posto, temos que o estado moderno por si só não é uma instituição autossuficiente, ou seja, depende de tributos e de investimentos. Assim sendo, podemos dizer que a sobrevivência de um estado em um sistema capitalista depende, quase que exclusivamente, de recursos obtidos através da economia privada, seja como um “parasita econômico” ou como um “aliado estrutural”. E como veremos nas próximas sessões, por mais abstrato que seja o

⁴ Algo como “deixai fazer”. A expressão em francês é comumente associada ao liberalismo econômico.

conceito de mercado, este possui atores influentes que concentram poderes de forma desigual e injusta.

Dito isto, temos, então, que as finanças públicas se tornaram ponto central nas discussões sobre o estado – e sobre sistemas de governo. Essa situação se tornou ainda mais complexa com o seu desenvolvimento enquanto instituição, que conseqüentemente vem aumentando sua necessidade por mais gastos. Ao mesmo tempo, as democracias representativas começaram a se espalhar pelo ocidente, colocando mais atores no jogo político, que trazem consigo novas demandas e necessidades, pressionando ainda mais os governantes e a máquina estatal por mais ofertas. Isto é, com o surgimento das democracias, o estado passou a gastar em larga escala, mas com ambições diferentes – ou quase – daquele representado pelos monarcas. É a partir da relação conflituosa entre estado e mercado que surgiu no seio do pensamento clássico liberal e que posteriormente foi intensificada por outras correntes do liberalismo econômico, em que o primeiro é sempre prejudicial ao segundo, que surge as bases para a ideia da austeridade. No entanto, sua história nunca esteve claramente delimitada e essa prática se consolidou institucionalmente apenas no decorrer do século XX.

Paralelamente, pode-se aferir que o sistema tributário, de maneira geral, é essencial para as análises que envolvem as finanças públicas e este trabalho reconhece isso. Sua existência é a fonte de muitas desigualdades e é uma das principais ferramentas das classes dominantes para o equilíbrio de forças políticas e classistas⁵, no qual o caso brasileiro infelizmente se destaca como um grande exemplo negativo desse problema, indicando a necessidade de uma abordagem mais crítica sobre, especialmente quando o assunto é desigualdade social. E como veremos adiante nas próximas sessões, a austeridade também pode se dar por meio da tributação. Porém, dados os limites desta exposição, este trabalho se restringirá as medidas de austeridade que tenham como foco os cortes de gastos pelo lado das despesas.

Esta foi uma breve discussão sobre a relação entre a política e as finanças públicas. Nesse sentido, o orçamento é uma ferramenta primordial para a organização de uma sociedade, pois é apoiado nelas que os governantes decidem como e de que maneira serão distribuídas as riquezas produzidas pelo país, mantendo ou não certos privilégios de grupos específicos. Portanto, as conseqüências políticas que as finanças públicas de um estado podem acarretar são imprescindíveis, principalmente em uma democracia.

⁵ Em “A Crise do Estado Capitalista”, James O’Connor mostra as ideologias da exploração tributária.

3. Austeridade e democracia

A história intelectual da austeridade é relativamente curta e suas bases têm origem no início do pensamento liberal clássico e o seu receio em relação a figura do estado, como vimos na sessão anterior. Porém, foi apenas a partir do final do século XX que essa medida ganhou especificidade, se tornando uma política econômica quase que obrigatória para os governantes que desejam enfrentar de forma responsável os problemas fiscais dos estados, sendo uma política defendida e incentivada por vários economistas e instituições internacionais mundo afora. Por outro lado, os regimes ditos democráticos correspondem a maioria dos países do pós-guerra, trazendo consigo alguns avanços referentes a participação da sociedade civil no processo decisório, o que resultou, historicamente, na conquista de mais direitos para a população. Porém, essas conquistas, que já eram limitadas, podem estar ameaçadas pelos possíveis efeitos negativos que a austeridade implica.

Mark Blyth ganhou bastante notoriedade ao escrever “*Austeridade: a história de uma ideia perigosa*”, em 2013. Nessa obra, este autor faz uma profunda análise histórica e política da austeridade, desde sua trajetória enquanto ideia até se tornar parte da teoria econômica convencional, validando-se de referências teóricas e casos práticos para corroborar seu argumento. Primeiramente, a austeridade é definida como

uma forma de deflação voluntária em que a economia se ajusta através da redução de salários, preços e despesa pública para restabelecer a competitividade, que (supostamente) se consegue melhor cortando o orçamento do Estado, as dívidas e os déficits. Fazê-lo, acham os seus defensores, inspirará a “confiança empresarial” uma vez que o governo não estará “esvaziando” o mercado de investimento ao sugar todo o capital disponível através da emissão da dívida, nem aumentando a já “demasiada grande” dívida da nação. (BLYTH, 2017, p. 22).

Isto é, seus defensores argumentam que essa política econômica seria eficiente no equilíbrio das finanças públicas por recuperar a confiança do mercado na medida em que os governos mostram aos empresários certa responsabilidade quanto a sua política fiscal ao evitar gastos excessivos ou desnecessários, indicando “equilíbrio” das contas públicas para atrair mais investimentos privados. Desta maneira, novos investimentos seriam feitos baseado nos incentivos que a austeridade pode gerar.

No entanto, Blyth (2017) rejeita quase que totalmente esses argumentos ao afirmar que a austeridade cria exatamente aquilo que ela quer evitar. Segundo o autor, países que aplicaram duros cortes em seus orçamentos após a crise de 2008, como Portugal, Irlanda, Itália, Grécia e Espanha, estão colhendo resultados bastante tímidos em relação ao que fora prometido inicialmente, com retração ou baixo crescimento de suas economias, aumento considerável da

dívida pública e a disparada do valor dos juros. Além disso, ao simplesmente cortar as despesas desses estados sem levar em conta as especificidades da crise em cada país, este autor afirma que a real distribuição dos rendimentos e a capacidade de pagar de cada cidadão foram completamente ignoradas, propagando seus efeitos de maneira injusta e distorcida, atingindo de maneira desproporcional as classes mais vulneráveis que dependem quase exclusivamente dos serviços públicos oferecidos pelo estado. Em um cenário de grandes problemas estruturais e históricos de desigualdade de renda, esse panorama pode ser ainda mais desastroso.

Apesar dos resultados contestáveis, Blyth (2017) atribui a “popularidade” da austeridade como uma política global ao que ele chama de “ativadores da austeridade”, que surgiram de amplas mudanças institucionais e ideológicas resultantes de uma elevação acentuada do pensamento anti-estado, que elegeram os cortes de gastos como a única alternativa possível. Deste modo, o autor afirma que “os liberais clássicos produziram a austeridade por padrão, os teóricos austríacos e ordoliberalis produziram a austeridade por projeto e os neoliberais de última hora produziram a austeridade por exclusão: por definição, qualquer outra política falharia”. E mais, parte desses pensadores viam na democracia um obstáculo para o pleno desenvolvimento econômico, pois a interferência de governos democráticos na economia seria, quase que de forma inevitável, prejudicial para as contas públicas e a eficiência das leis econômicas em um sistema de economia livre. Por isso, instituições independentes e externas seriam necessárias para controlar os ímpetus democráticos de alguns países. Temos como exemplo os bancos centrais independentes em um cenário local e o FMI e o Banco Mundial, como organizações internacionais.

Blyth (2017), então, nos apresenta a figura de Alberto Alesina, conhecido por ser o “pai da austeridade”, um dos maiores responsáveis intelectuais por dar forma aos argumentos que fizeram a austeridade prosperar nos manuais de economia a partir dos anos 90. No artigo “*Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending*”, Alesina em conjunto com Silvia Ardagna, ao explicarem por que os cortes de gastos seriam as melhores alternativas em relação ao aumento de impostos para ajustes fiscais bem sucedidos, usam como base para seus argumentos, países que tiveram uma contração fiscal expansionista – que são mínimos e não dão consistência ao seu argumento. Eles afirmam que esse tipo de medida é o melhor caminho para se atingir a estabilidade econômica, pois aumentariam as expectativas e consequentemente gerariam maiores investimentos privados. Novamente, o argumento dos incentivos e expectativas estão presentes. Contudo, os trabalhos de Alesina geraram bastante controvérsia

nos EUA e na Europa e algumas de suas conclusões estão sendo questionadas atualmente⁶. A defesa da austeridade e seus instrumentos na qual Alesina está inserido, da preferência aos ajustes fiscais que são feitos por meio de cortes de gastos pelo lado das despesas em detrimento do aumento de impostos, pois os cortes teriam um efeito expansionista mais proeminente e duradouro. Assim sendo e por motivos metodológicos, este trabalho terá como foco apenas as políticas de austeridade feitas através de cortes de gastos nas despesas primárias do governo brasileiro.

Podemos reafirmar, então, que em uma democracia o impacto político da austeridade é imprescindível. Quando se corta a despesa de um estado que se diz democrático, distribuindo de maneira injusta os seus efeitos e penalizando os mais pobres em detrimento dos mais ricos, cria-se uma sociedade desigual e politicamente instável. E nos últimos anos, principalmente após a virada do milênio e com a crise econômica que foi desencadeada em 2008, a maioria dos países de “democracia avançada” tem enfrentado seus problemas fiscais por meio de constantes cortes de gastos de seus orçamentos, diminuindo consideravelmente os investimentos públicos. Armin Schäfer e Wolfgang Streeck (2013, p. 1) analisam essa situação e afirmam, por meio de um termo criado por Paul Pierson (2001a, 2002b), que estamos vivendo em um regime de austeridade permanente, resultado da limitação da geração de novas receitas paralelamente a uma crescente necessidade de gastos por parte da população em uma sociedade democrática. Isso acontece, segundo esses autores, por três motivos: 1) taxas de crescimento menores, 2) maturação do estado de bem-estar social e o inevitável 3) envelhecimento da população.

Shäfer e Streeck (2013) afirmam que a crise econômica dos últimos anos é resultado direto das deteriorações das finanças públicas. Com o crescente aumento da dívida pública – é importante salientar que esse aumento nem sempre é resultado do excesso de gastos –, os governos passaram a ter bastante dificuldade em realocar recursos para novos propósitos, pois os gastos obrigatórios dos estados já estariam consumindo grande parte dos recursos financeiros, deixando pouco espaço para outras despesas. Por conseguinte, os governantes ficam com as mãos atadas e são “forçados” por organizações internacionais a tomarem medidas impopulares por meio de reformas estruturantes, cortes e privatizações, afetando diretamente e de forma negativa a responsividade – que será mais detalhada na próxima sessão – do sistema democrático. Com a escolha eleitoral limitada, esses dois autores mostram que há um desgaste

⁶ Ver mais em “Austeridade: A história de uma ideia perigosa” de Mark Blyth e “Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil” organizado por Pedro Rossi, Ester Dweck e Ana Luíza Matos de Oliveira.

da população com relação as práticas democráticas e as instituições de maneira geral, aumentando o sentimento anti-establishment, que muitas vezes pode ser populista.

O principal objetivo de Schäfer e Streeck (2013) é debater a deterioração das finanças públicas em uma democracia de sistema capitalista avançado. Eles observaram que a dívida pública das democracias estava aumentando consideravelmente após os anos 70 e que, ao mesmo tempo, as reestruturações exigidas por um mundo cada vez mais globalizado e um processo de liberalização econômica em curso, fizeram com que os governos diminuíssem gradativamente as suas atuações na garantia do estado de bem-estar social. Isto é, diminuiu-se gradativamente o papel do estado para colocar em seu lugar o mercado como principal agente de oferta de serviços para a população. Como consequência e salvo algumas exceções, esses autores apontam que esse contexto provoca um maior declínio da participação eleitoral, principalmente entre aqueles que possuem menos recursos para tal, com diferenças acentuadas em relação ao nível de educação e renda dos cidadãos.

Streeck (2012) aponta para uma possível contradição estrutural entre capitalismo e democracia, nos quais as crises seriam inerentes para a formação social do sistema, colocando em oposição as aspirações do mercado com as políticas democráticas que foram colocadas em prática com o avanço do processo de democratização em vários países. Para este autor, o capitalismo democrático é governado por dois princípios conflituosos: de um lado, temos as produções marginais que se revelam por meio do mérito e das forças de mercado; do outro lado, temos os direitos ou necessidades sociais legitimadas pelas escolhas coletivas das políticas democráticas. Apesar de na teoria, os governos buscarem esses dois princípios quase que simultaneamente, eles quase nunca se alinham e comumente um deles é negligenciado em prol do outro. E em um jogo político que há uma grande assimetria de poderes e influência, aqueles que detêm os meios de produção estão em vantagem na hora de barganhar seus desejos e necessidades, mesmo que estejam em minoria em relação ao restante da população.

Em sua maioria, essas análises se restringem aos ditos países de democracia avançada, especialmente aqueles da Europa ou os EUA. Infelizmente, esse debate ainda não se tornou robusto na América Latina, mais precisamente no Brasil e alguns trabalhos ainda estão em estágios iniciais. Este trabalho busca se inserir no debate, de forma a acrescentar uma visão mais plural e não tão restrita sobre o tema, acrescentando particularidades próprias deste continente que é marcado por desigualdades históricas profundas advindas em grande parte do colonialismo e da formação econômica dependente. Patrícia Miranda e Nuria Molina (2011) elucidaram essa situação no texto “*Crises da Dívida e Políticas de Austeridade na América Latina: Lições para a Europa*”. As autoras buscaram explicitar e analisar os efeitos causados

pelas políticas de austeridade que foram implementadas na América Latina após a crise do petróleo no final dos anos 70. De acordo com elas,

as consequências foram assombrosas: o crescimento económico médio da região durante os anos 90 fora fraco mas estável, com um valor anual de 2%; de 1998 a 2002, caiu para 0,3%, seguindo-se uma ligeira recuperação em 2003; mas o mais grave foi o disparo dos valores de pobreza, que durante a década perdida subiram de 40% para quase 50%, enquanto na meia década perdida de 1998-2002 se registrou, em números absolutos, um aumento de 20 milhões de pobres.

Ainda de acordo com Miranda e Molina (2011), o não pagamento da dívida externa em 1982 por parte do México abalou a confiança dos credores internacionais e os empréstimos, então, passaram a ser mediados pelo FMI, com condições mais duras que incluíam pacotes de políticas de controle e corte de gastos mais rígidos. No entanto, elas afirmam que essas medidas foram pouco eficazes economicamente, enquanto as consequências sociais foram desastrosas, havendo aumento do índice de desemprego e queda da renda individual nos países que negociaram e implementaram essas medidas em negociações com o FMI.

Em um contexto mais recente, temos o livro “Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil”, organizado por Pedro Rossi, Ester Dweck e Ana Luíza Matos de Oliveira, que articula o tema da gestão orçamentária com a agenda dos direitos sociais para analisar os impactos sociais de decisões macroeconômicas – em especial a EC 95, mas voltaremos a essa questão mais a frente – assim como os impactos em políticas públicas específicas. A partir do livro, podemos aferir que o projeto de uma sociedade mais justa pautada no estado de bem-estar social adotado pela constituição de 1988 no Brasil está cada vez mais distante. Ademais, quando o governo contrai os seus gastos, há impactos negativos na renda privada de cada indivíduo e na geração de empregos, diminuindo o circuito da renda. E por isso, seria uma falácia pensar o governo independentemente da economia, quando as duas coisas estão claramente interligadas (Rossi; Dweck; Arantes, 2018). Ao questionar os resultados empíricos da austeridade, esses autores afirmam que a racionalidade dessa política seria a defesa de interesses específicos, na qual ela seria um veículo para corroer a democracia e fortalecer o corporativismo do sistema político.

Ademais, outro problema ao simplesmente cortar os gastos no lado das despesas sem diagnósticos mais precisos, reside na importância redistributiva do gasto público no caso brasileiro – ao contrário do nosso sistema tributário, por exemplo, que é altamente regressivo. Nesse sentido,

o sistema tributário não contribui para redução da desigualdade, pois todo o ganho de distribuição com a arrecadação direta, é perdido pela arrecadação indireta e que todo o efeito distributivo ocorre pelos gastos públicos: transferências e pelos serviços

públicos. Portanto, podemos afirmar que a política fiscal tem um papel central na redistribuição de renda, tanto a partir da arrecadação quanto dos gastos públicos, em especial as transferências de renda e a oferta de serviços públicos gratuitos. (Dweck; Silveira; Rossi; p. 41, 2018)

A política fiscal, então, teria papel essencial no combate às desigualdades sociais profundas que ainda existem no país, reforçando ainda mais a urgência de um debate sério e com bases sólidas sobre as consequências que as finanças públicas podem ter para as democracias contemporâneas.

O objetivo principal deste trabalho não é refutar a austeridade enquanto medida econômica eficiente. Mas sim, verificar seus impactos políticos, isto é, as diferentes formas nas quais ela é sentida e percebida pela população, especialmente aqueles que não estão no topo da pirâmide. No entanto, traçar uma correlação direta não é uma tarefa simples e exige um olhar minucioso para os dados e casos empíricos analisados, sem deixar de lado outras variáveis. Nesse sentido, existem algumas maneiras de se medir o impacto de uma determinada política em uma democracia e uma delas é a ferramentas de qualidade democrática. Na próxima sessão, será feita uma breve discussão sobre democracia e como as ferramentas de análise de qualidade podem operar de diferentes formas, mostrando assim as suas vantagens, mas também suas limitações.

4. Qualidades de uma democracia

Desde o início do processo de democratização e o seu desdobramento, parte da literatura política tem dedicado o seu tempo nas análises em torno do que se entende por uma democracia na contemporaneidade. Além das várias definições, partes das análises concentram seus esforços no campo normativo enquanto outras tem um maior foco no campo positivo ou real, isto é, daquilo que ela deveria ser para aquilo que ela realmente é – ou a junção dessas duas abordagens. A partir de sua consolidação, outras inquietações começaram a surgir, tornando recorrente a seguinte pergunta: o que faz uma democracia ser boa ou ruim? Para responder essa questão e outras relacionadas ao tema, surgiu um campo específico da ciência política que busca entender e responder essas problemáticas por meio de estratégias metodológicas específicas, que são as ferramentas de análise de qualidade democrática.

Definir o que é uma democracia é uma tarefa complexa na qual vários autores, das mais diferentes visões, se debruçaram. Robert Dahl (2001), um dos mais proeminentes nessa discussão, discorreu minuciosamente sobre o assunto, sendo uma referência óbvia para tal. Dahl diferenciava o que era uma democracia na realidade concreta daquilo que ela deveria ser no campo ideal, mas sempre deixando claro que essas duas questões, em alguma medida, estão ligadas entre si. Devido a infinita variedade de definições relacionadas ao conceito, ele chegou à conclusão que o caminho mais indicado a se seguir para descrever “o que é uma democracia” se dá por meio da busca pelas regras e princípios que determinarão como serão tomadas as decisões de uma associação e que independentemente de outras questões, todos os membros dessa associação deverão ser considerados iguais politicamente. Assim sendo, para um país ser minimamente democrático segundo este autor, é necessário a existência de determinados arranjos, práticas e instituições políticas que garantem ou busquem a igualdade e a liberdade política, mesmo que estas noções estejam distantes daquilo que é considerado ideal. Apesar de ser bastante antiga, a noção de democracia debatida pelo autor é um produto específico do século XX, advindo de várias transformações durante os séculos anteriores.

Alguns autores se mostram receosos com análises que combinem a definição de democracia com igualdade e justiça social, delimitando-a em um elemento politicista. Guillermo O'Donnell (1998) busca uma análise intermediária entre aquelas que a estabelecem como um regime político que independe das características do estado e da sociedade e aquelas nas quais ela é um atributo sistêmico, dependente de um grau significativo de igualdade socioeconômica. Nesse sentido, ele argumenta que há uma ligação estreita entre democracia e certos aspectos da igualdade entre cidadãos que são dotados de direitos e obrigações derivadas de seu pertencimento a uma comunidade política, fazendo assim, uma conexão entre direitos e

liberdades civis e políticas com um certo grau de autonomia e responsabilidade. É uma abordagem que pensa para além do regime e faz uma associação entre democracia e cidadania, mais especialmente o que ele chama de “princípio da lei”. Ao dizer que esse princípio nunca foi atingido em sua plenitude em nenhuma sociedade, O’Donnell o coloca como um horizonte móvel, atribuindo assim uma noção não estática para a democracia de forma geral, destacando assim a sua mobilidade, mas também as imperfeições existentes no “mundo real”.

Ronald Inglehart (2016) analisou como se deu o processo de democratizações no mundo, evocando casos tanto do ocidente como do oriente, reforçando o caráter “móvel” do regime, que são estreitamente ligados aos valores culturais. Ele afirma que com a evolução das sociedades industriais, criou-se uma certa tendência para a democratização de suas instituições, pois com o desenvolvimento econômico e social criado por essa evolução, produziu-se mudanças culturais pró-democráticas que permitiram e legitimaram essas transformações. Isso acontece, segundo este autor, porque há uma substituição gradual dos valores materialistas por valores pós materialistas, ou seja, quando os valores com ênfase primária na sobrevivência são substituídos por valores ligados a uma maior autonomia e auto expressão do indivíduo. Nesse ponto de vista, os avanços dos níveis educacionais e da força de trabalho são indicadores essenciais para aquilo que o autor chama de “mobilidade cognitiva”, elevando as capacidades individuais das pessoas, o que conseqüentemente aumentaria o nível de participação da sociedade em níveis institucionais e não institucionais.

De acordo com Inglehart (2016), o processo de democratização passa por dois processos iniciais relacionados a mobilização cognitiva e as mudanças dos valores culturais. Porém, para se consolidar e atingir um certo nível de estabilidade, a democracia também passa por processos de conhecimento e de legitimação, no qual o papel da população se torna essencial. Ao compilar um conjunto de pesquisas, este autor nos mostra que em um primeiro momento, quanto mais um ciclo econômico se desenvolve bem, simultaneamente há mais apoio popular com relação aos governantes eleitos. No entanto, apesar desse padrão se seguir para os regimes democráticos de maneira geral, foi observado que há a necessidade de que os valores pró democracia sejam constantes para que o sistema se mantenha legítimo a longo prazo. Além disso, este autor encontra uma boa correlação entre a existência da democracia e a satisfação com o sistema político de modo geral. Ademais, esta correlação é ainda mais forte quando associada com a satisfação com a vida dos indivíduos, mais precisamente quando são encontrados altos valores de bem-estar subjetivo acompanhados de valores pós-materialistas.

Uma democracia, por mais consolidada que esteja em diversos países, pode variar em grau e estabilidade em determinados períodos históricos. E é nesse sentido que a literatura

política vem reformulando a questão crítica em torno do que seria a “melhor forma de governo” para avaliar o que de fato seria uma “boa democracia”. Leonardo Morlino (2015) nos atentou para essa questão e buscou respondê-la dentro de uma abordagem empírica que o permitisse chegar numa metodologia específica para explorar a qualidade democrática de diversos países. Este autor afirma que, apesar dos vários estudos e pesquisas em Ciência Política que permitiram o avanço e o desenvolvimento de uma ferramenta analítica mais consistente para resolver essa problemática, algumas questões ficaram em aberto ou não foram completamente resolvidas. Ao falar sobre a dificuldade de conduzir um tópico normativo por meio de uma abordagem empírica, Morlino nos atenta para um caminho que remonta a Max Weber, em que os

conceitos e hipóteses-chave são consistentemente enunciados; o método empírico é aplicado de maneira transparente e replicável; os dados são produzidos com regras claras e bem definidas; a coleta de dados é feita escrupulosa e tão sistematicamente quanto possível ou com uma amostragem correta; as conclusões empíricas são empiricamente bem apoiadas.

Isso posto, Morlino (2015) aceita o pluralismo de visões relacionadas a democracia para então assim, conduzir percursos adequados na construção de uma ferramenta analítica que possa ser útil para as mais diversas concepções relacionadas ao tema. Este autor propõe, então, uma abordagem que inclua tanto métodos quantitativos quanto qualitativos, que por meio de explicações empíricas e descritivas, devem preencher as principais noções normativas que o conceito de democracia pode oferecer. Para deixar essa proposta mais clara, ele define o que é uma democracia e o que seria a qualidade, respectivamente. Temos, então, segundo Morlino, que uma democracia deve abarcar minimamente tais características: sufrágio adulto universal; eleições justas, competitivas, recorrentes e livres; mais de um partido político e fontes de informações variadas. São características que aproximam do mínimo indicado por Dahl para se ter um regime democrático. Além disso, para aquelas instituições que possuam esses critérios, deve-se incrementar análises empíricas que detectem o grau que elas alcançaram em relação aos dois objetivos principais de uma democracia ideal: liberdade e igualdade. Por fim, este autor nos mostra que a definição de “qualidade” pode abranger três áreas diversas com implicações distintas para o estudo empírico, que são os procedimentos, conteúdos e os resultados.

Desta maneira, uma “boa democracia” e de qualidade, de acordo com Morlino (2015), é aquela “que apresenta uma estrutura institucional estável que realiza a liberdade e a igualdade dos cidadãos por meio do funcionamento legítimo e correto de suas instituições e mecanismos”. Em síntese, uma democracia de qualidade é aquela em que existe um regime legítimo e que satisfaz seus cidadãos (resultados), logra de certo nível de liberdade e igualdade (conteúdos) e possui mecanismos e ferramentas que permitam assegurar o estado de direito (procedimentos).

Certamente, a maioria das definições normativas de democracia carregam aspectos diferentes entre si, com algumas características fundamentais e outras complementares. Mas quando partimos do escopo teórico para o prático, Morlino nos atenta para o fato de que parte desses aspectos podem se mostrar recorrentes. E são exatamente esses aspectos recorrentes que precisam ser verificados de maneira mais detalhada pela análise empírica proposta por ele.

Tendo em mente o que foi dito acima, Morlino (2015) nos apresenta oito dimensões ou qualidades sobre as quais as mais diferentes noções normativas sobre democracia que se tem destaque na literatura política podem variar. Entre as cinco primeiras dimensões, que são especialmente procedimentais, estão o (1) estado de direito, (2) accountability eleitoral, (3) accountability interinstitucional, (4) participação e a (5) competição. A sexta e sétima dimensão, substantivas em sua natureza, são as (6) liberdades e (7) igualdades políticas, sociais e econômicas. Por último, temos a oitava dimensão, que corresponde a (8) responsividade. Todavia, como este trabalho tem como foco medir os impactos das políticas de austeridade em regimes com sistema democrático, as principais dimensões a serem analisadas são as substantivas, incluindo a responsividade, que se refere aos resultados. Porém, a igualdade será analisada mais profundamente e com mais detalhes, pois é aquela que, em nossa hipótese, será a mais afetada pelas políticas de austeridade com foco no corte de gastos pelo lado das despesas. Isso não quer dizer que as outras dimensões não possam aparecer em maior ou menor grau, mas devido à complexidade de se tratar as oito dimensões minuciosamente, torna-se necessário para os fins metodológicos aqui propostos, ter um enfoque maior sobre algumas delas⁷.

Sobre as dimensões substantivas que serão analisadas, temos a *igualdade* e a *liberdade*; e por fim, temos a *responsividade*, referente aos resultados. As duas primeiras dimensões, segundo Morlino (2015), estão associados aos direitos essenciais que deveriam ser promovidos em uma democracia, sendo agrupados em direitos políticos, direitos civis para liberdade e os direitos sociais para igualdade e solidariedade. Estas dimensões substantivas são essenciais para garantir a legitimidade democrática do sistema, no que diz respeito a aceitação e o apoio às normas democráticas e suas respectivas instituições. A última dimensão para o autor, então, se refere a capacidade do governo de satisfazer os governados, ou seja, quando as políticas implementadas pelos governantes correspondem as demandas da população. Logo, ela diz respeito ao próprio exercício da representação e como ela é percebida, tendo relação direta com a questão da legitimidade do regime.

⁷ Para mais detalhes sobre as outras dimensões e suas problemáticas, ler o artigo “Qualidades da democracia: como analisá-las” de Leonardo Morlino.

Dessa forma, temos que a garantia da liberdade e a busca pela igualdade são os dois objetivos principais ou ao menos são aqueles que aparecem com maior frequência nos estudos envolvendo teorias democráticas. Para se alcançar esses objetivos, é necessário que os direitos essenciais estejam sendo aplicados de forma eficiente e ampla para que assim, sejam garantidos para a maior parte da população possível. O maior problema relacionado a esses direitos, especialmente os sociais, de acordo com Morlino (2015), é que eles impõem um alto custo econômico para a sociedade. Grande parte dos países ditos democráticos tem grandes deficiências quanto a implementação dos direitos sociais, seja por problemas econômicos ou administrativos. Provavelmente, essa dificuldade advém principalmente da falta de vontade por parte dos governantes e das elites – devido, é claro, a conflitos de interesse de classe – para resolver um problema que é extremamente importante para a legitimidade de qualquer regime ou sistema, principalmente daqueles que se dizem democráticos.

Voltando a discussão em torno das ferramentas de qualidade democrática, temos que os indicadores destacados por Morlino (2015) consideram uma visão abrangente da qualidade democrática, que incorpora dimensões substantivas de análise para além das procedimentais que são comumente avaliadas. Ao adotar esta abordagem, esse autor tem como objetivo abarcar as mais diferentes noções de democracia e incorporar as dimensões e os indicadores que estão relacionados a maior parte dessas definições. Isto é, ele parte da definição do que é uma boa democracia ou uma democracia de qualidade e a preenche posteriormente com dimensões substantivas de análise⁸. Feito isso, teremos como ponto de partida, o artigo “*What is the impact of the economic crises on democracy? Evidence from Europe*”, no qual Leonardo Morlino e Mário Quaranta (2016) buscam inserir o debate sobre qualidade democrática dentro do escopo das finanças públicas, dando um bom indicativo de como as ferramentas de qualidade democrática podem ser usadas quando determinados países passam por grandes alterações econômicas. Com foco nos países da Europa que foram atingidos pela crise econômica de 2008, estes autores investigam quais aspectos da democracia foram mais afetados pelas mudanças causadas no período.

Morlino e Quaranta (2016) organizaram seu projeto de pesquisa por meio da seleção de 25 países da Europa mais ou menos homogêneos entre si, observando-os no período que vai de

⁸ Um contraponto a essa abordagem é o artigo “La calidad de la democracia em América Latina: una visión comparada”, de Daniel H. Levine e José Enrique Molina (2007). Nele, os autores buscam evitar a associação entre qualidade democrática e os direitos como uma dimensão separada. Para eles, essa separação tornaria a conexão entre procedimentos e a ordem social um tema central da análise, incluindo a eficácia e os resultados do governo e suas respectivas políticas públicas, misturando o que seria uma “boa democracia” com o que seria um “bom governo”.

2000 a 2014. Com isso, eles exploraram aquelas dimensões da qualidade democrática que tiveram um maior impacto durante o período de crise econômica, complementando-as com um ou dois indicadores para cada dimensão. Mesmo com uma abordagem parcimoniosa, eles nos alertam que o resultado pode ser “subdeterminado”, devido à complexidade do conceito analisado. No entanto, eles afirmam que o trabalho se trata de um estudo exploratório que tem o objetivo de testar os indicadores que captam aspectos “parciais” de cada dimensão da qualidade democrática que se alteraram durante as mudanças das condições econômicas – no nosso caso, será necessário definir um padrão de austeridade para aferir um padrão de mudança econômica específica que esteja ligado a essa variável.

Em sua pesquisa, Morlino e Quaranta (2016) selecionaram dimensões e sub dimensões da qualidade democrática, levando em consideração dois aspectos-chaves da crise econômica que teriam um impacto hipotético sobre seus mecanismos: a contração dos recursos disponíveis para alocação e a queda das receitas privadas em diferentes níveis sociais. Esses autores trazem como hipótese para sua pesquisa que as crises econômicas têm duas consequências principais: o crescimento do descontentamento aliado a uma maior alienação por parte dos cidadãos e uma menor quantidade de recursos públicos disponíveis para serem alocados para áreas diferentes, o que engessa o orçamento e consequente a aplicação de políticas públicas de maneira eficiente. Eles destacam que a segunda consequência pode ser ainda mais grave quando os governos decidem enfrentar a crise por meio de empréstimos das organizações internacionais que impõem um rigoroso controle na política fiscal.

Em síntese, três reações principais foram observadas por Morlino e Quaranta (2016): 1) dificuldade de decisão e piora da qualidade administrativa; 2) avaliação negativa da responsividade dos governos por parte dos cidadãos e a 3) alienação em relação as instituições políticas. Essas reações indicam que os atores políticos têm enfrentado dificuldades em relação aos canais tradicionais de representação e a maneira como eles agregam suas próprias demandas políticas. Isso explicaria um possível declínio da legitimidade democrática que acontece em países que passam por crises econômicas e consequentemente por constantes políticas de austeridade. O modelo desenvolvido por esses autores é bem consistente e amplo, incluindo vários aspectos da qualidade democrática. E é por isso que, mesmo que essa abordagem leve em consideração apenas alguns países da Europa, sua premissa pode ser reproduzida em outros lugares que não tenham as mesmas características dos países analisados, desde que se leve em consideração as particularidades de cada lugar.

Em suma, vimos que as democracias podem variar de acordo com as dimensões ou qualidades analisadas, principalmente em períodos de transformações profundas. Nesse

sentido, podemos encontrar países com regimes democráticos deficitários em maior ou menor grau a depender das variáveis selecionadas. Este trabalho, por meio das ferramentas de análise da qualidade democrática, se propõe a analisar e fazer inferências sobre a qualidade da democracia no Brasil desde o período que ficou conhecido como redemocratização ou “nova república”. Para isso, será feita uma comparação entre os cortes de gastos que ocorreram durante esse período e alguns indicadores associados as dimensões escolhidas: igualdade, liberdade e responsividade. Para a dimensão da igualdade, serão escolhidas as seguintes sub dimensões: desigualdade de renda, percepção sobre a distribuição de renda, linha da pobreza e taxa de desemprego. Para a liberdade, teremos: liberdade civil e liberdade de expressão. E por último, em relação a responsividade: confiança no governo e satisfação com a democracia. A proposta aqui não é fazer uma avaliação profunda de todas as dimensões que compõem a democracia, mas daquelas que possam ser mais afetadas pela variação dos gastos públicos decorrentes das políticas de austeridade em um período específico.

É importante salientar novamente que uma eventual queda de indicadores e seus efeitos para a qualidade da democracia brasileira não serão entendidos e explicados unicamente pelas políticas de austeridade, especialmente pelo corte de gastos pelo lado das despesas, já que outros fatores também podem intervir no processo. Na próxima sessão, serão discutidas as particularidades do caso brasileiro desde a redemocratização e um breve panorama do debate relacionado as políticas de austeridade que vieram a ser implementadas com maior intensidade após as eleições de 2014, adentrando no debate público.

5. Uma pequena história do caso brasileiro após a redemocratização

Em meados dos anos 80, o Brasil passava pelo processo de redemocratização. Após longos anos vivendo sob uma ditadura militar (1964-1985) que governou o país de forma autoritária e centralizadora, os ânimos em relação ao estabelecimento de um regime democrático estavam bastante elevados, de maneira geral. Movimentos sociais já mobilizados desde o final da ditadura começaram a ganhar corpo e resultaram em grandes mobilizações em torno do novo regime e das demandas da população. Nesse processo, vários atores políticos, muitas vezes antagônicos entre si, se juntaram para consolidar a nova democracia brasileira. A assembleia constituinte de 1987 reuniu parte dessas demandas, culminando na constituição federal de 1988, que instituiu a universalidade de vários direitos sociais. Desde então, governos dos mais variados espectros ideológicos assumiram o país com pautas econômicas e sociais específicas em seus planos de governo. Apesar dessas diferenças ideológicas, esses governos aplicaram em maior ou menor grau, políticas de austeridade que tiveram efeitos específicos para a economia e o campo social.

A transição do regime ditatorial para o regime democrático foi marcada por um período de instabilidade econômica, quando o persistente problema da inflação ainda era uma ameaça para o país. Além do problema da inflação, a literatura econômica nos mostra que a ditadura militar deixou o país com graves problemas de desequilíbrio externo, consequência de ajustes falhos feitos anteriormente (Giambiagi; Villela; Castro; Hermann, 2008). Após a morte de Tancredo Neves, José Sarney, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), foi o primeiro civil a assumir a presidência do país após o golpe militar, mesmo que sua chapa tenha sido escolhida de forma indireta, por meio de um colegiado determinado pelo congresso nacional brasileiro. Com o objetivo de combater a inflação, várias medidas foram tomadas nesse período, marcando o final da década de 80 e o início da década de 90 pelas várias tentativas de combatê-la através dos planos econômicos que foram colocados em ação, alguns com sucesso parcial e outros nem tanto⁹.

Fernando Collor de Mello, do Partido da Reconstrução Nacional (PRN), foi o primeiro presidente do Brasil eleito de forma direta após o golpe militar, trazendo consigo uma agenda pró-mercado, com promessas de reformas estruturantes e privatizações, além de trazer consigo um forte discurso anticorrupção. Contudo, o primeiro presidente eleito após a redemocratização renunciou ao cargo em 1992 após a abertura do processo de impeachment. Collor não resistiu

⁹ Plano Cruzado I e II em 1986, Bresser em 1987, Verão em 1989, Collor I e II em 1990 e 1991 e por último, Plano Real em 1994. Ver mais em “Economia Brasileira Contemporânea [1945-2010]”, de Fábio Giambiagi, André Villela, Lavínia Barros de Castro e Jennifer Hermann.

ao desgaste de sua imagem ao ver seu nome ser associado com escândalos de corrupção, ainda mais depois se seus planos econômicos terem falhado no combate à inflação.

Foi somente com o Plano Real que o problema da inflação no Brasil fora contornado de forma significativa e concreta, pela equipe comandada pelo até então ministro da fazenda Fernando Henrique Cardoso, que fora indicado ao cargo no governo de Itamar Franco, do (PMDB), que assumira a presidência após queda de Collor. Ainda assim, mesmo que a pressão inflacionária tenha sido controlada nos primeiros anos do Plano Real, o país ainda enfrentava problemas de ajustes fiscais, principalmente devido as crises que ocorreram na década de 90, em especial as do México, dos países asiáticos e da Rússia. Foi nesse período que o governo brasileiro, representado pela figura de Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que fora eleito presidente após a popularidade do Plano Real, começou a negociar vários empréstimos com o FMI, que em contrapartida, exigia a aplicação de um duro pacote de ajuste fiscal e comprometimento do governo em relação aos gastos públicos. Esses empréstimos buscavam enfrentar o cenário externo adverso e uma possível desvalorização do real acompanhada da fuga de capitais.

Nos primeiros anos na década de 2000, houve, de certa forma, continuidade das políticas econômicas adotadas até então, especialmente no que tange as políticas de ajustes fiscais e a política macroeconômica. Apesar de ser sindicalista, ter um histórico de militância de esquerda e ser um dos fundadores do Partido dos Trabalhadores (PT), Luís Inácio Lula da Silva assumiu o país em 2003 com um aceno para o temerário mercado da época – que temia a eleição de alguém ligado a esquerda –, mantendo uma política econômica ortodoxa, se comprometendo com alguns princípios da austeridade fiscal e as chamadas “reformas estruturais”, sobretudo em seu primeiro mandato. Nos dois governos de Lula, a economia brasileira teve um bom desempenho, acompanhando a boa evolução do mercado internacional na época paralelamente ao aumento do preço das commodities no Brasil e na América Latina de maneira geral. Apesar do aceno ao mercado, é imprescindível destacar a importante mudança no que diz respeito a alocação de recursos para programas sociais de transferência de renda que houve no governo Lula, nos quais os exemplos mais destacados são a valorização do salário mínimo e o programa Bolsa-Família. Mesmo sem fazer grandes mudanças estruturantes no que tange a desigualdade social, essa guinada por si só é bastante significativa e essencial, quase que inédita em um país com altos índices de pobreza.

Dilma Rousseff assumiu o cargo de presidente do Brasil em 2011, sendo a aposta do PT e do próprio Lula para a sua sucessão – que havia deixado o mandato com alta popularidade, mesmo após o seu partido estar envolvido em casos de corrupção. Dilma não conseguiu manter

o ritmo dos resultados econômicos anteriores e a economia brasileira começava a dar sinais de desaceleração, dando início a uma severa crise econômica – e política – no final de seu primeiro e início de seu segundo mandato, que terminou precocemente. Enquanto o campo conservador atribuía a crise como resultado da política fiscal do governo, considerada bastante expansiva em relação aos gastos públicos, o campo heterodoxo, por outro lado, apontava para uma certa moderação na política fiscal, que deixara de exercer sua função dinamizadora da demanda agregada (Gentil; Hermann, 2015).

Além disso, em 2014 deu-se início à controversa operação Lava-Jato, um conjunto de investigações de membros da polícia federal e do ministério público com o objetivo de combater casos de corrupção envolvendo o estado brasileiro e grandes empresas privadas, colocando uma ampla parte da classe política em descrédito com a população. Posteriormente, a própria operação passaria por descrédito devido a seletividade de suas ações e a defesa de interesses políticos próprios. Reflexos da crise internacional, grandes casos de corrupção, política fiscal expansionista ou conservadora e até o esgotamento do modelo de conciliação de classes adotados pelos governos petistas são apenas algumas das causas apontadas pelos mais diversos pensadores para explicar a crise que atingiu o Brasil, intensificada após as eleições de 2014. Com a popularidade em baixa em decorrência desse grave cenário, Dilma passou por um longo processo de impeachment – cercado de polêmicas e contestações –, sendo destituída do cargo em meados de 2016, dando lugar ao seu vice, Michel Temer, (PMDB), antigo aliado e agora inimigo político, que intensificou a agenda pró-mercado iniciada por Dilma em seu segundo mandato, mas sem passar pelo crivo das eleições.

Independentemente das causas, a atual crise brasileira instaurou um período de sucessivos cortes de gastos no orçamento público, em que as políticas de austeridade se transformaram na única alternativa viável por parte da economia convencional para contornar esse cenário. Especialistas das mais diversas áreas e formadores de opinião ajudaram a propagar esse ponto de vista, acompanhando a tendência mencionada anteriormente nesse trabalho, em que a austeridade vem sendo propagada de forma ideológica, dando a tônica dos manuais de economia. Entre as medidas, uma das mais emblemáticas é a Emenda Constitucional 95, conhecida popularmente como a “PEC dos gastos” no período em que tramitava nas casas legislativas, elaborada no governo de Michel Temer (PMDB) e aprovada pelo congresso no ano de 2016. Com uma duração de 20 anos, sua função é limitar o conjunto de despesas do governo à taxa de inflação do ano anterior, congelando, na prática, os investimentos públicos. É uma medida de ajuste fiscal profunda que terá grandes consequências para a sociedade brasileira no futuro, sendo elas positivas ou não.

A economista brasileira Laura Carvalho, crítica costumaz das políticas de austeridade, em um texto publicado em 2016 na sua coluna semanal para o jornal Folha de São Paulo, comenta que “os dados apresentados no Texto para Discussão n. 2132 do IPEA mostram que a deterioração fiscal verificada no Brasil nos últimos anos em nada tem a ver com um crescimento mais acelerado das despesas primárias federais” e conclui em outro trecho que, “frouxa no curto prazo, a PEC 241 não é um plano de ajuste e, muito menos, uma agenda de crescimento. Trata-se de um projeto de longo prazo de desmonte do Estado de bem-estar social brasileiro”. Até mesmo economistas de posições mais liberais, como a economista brasileira Monica De Bolle, se mostraram receosos em alguma medida com a proposta apresentada por Temer. Em um texto para o El País em 2016, em conjunto com Felipe Salto, eles se mostraram preocupados com seis das medidas que estavam no texto final da PEC. Dentre elas, merece destaque o trecho em que criticam a durabilidade do projeto de emenda constitucional: “Na maior parte dos países, há combinações de regras diferentes, por períodos menores, podendo haver revisão de tempos em tempos”. De acordo com os dois, esse tipo de regra colocaria a política fiscal do país em piloto automático por um longo período. A EC 95 entrou em vigor em 2017 e para muitos economistas, iniciou um regime de austeridade permanente¹⁰.

O Jornal Folha de São Paulo tem merecido destaque em relação ao debate envolvendo a política fiscal do país nos últimos anos, contando com a participação de economistas das mais diferentes posições. Em um texto publicado em 2019, com o título “Por que o crescimento do gasto público não explica a crise fiscal?” parte desse debate é colocado em ação. Os economistas Esther Dweck, Guilherme Mello e Pedro Rossi combatem o diagnóstico no qual a culpa da crise brasileira seria resultado do excesso de gastos públicos e que a solução seriam os cortes de gastos públicos e da redução do estado. Eles trazem três ideias centrais para o gasto público no Brasil: 1) o gasto público não é o causador da crise e do aumento da dívida pública; 2) o corte de gastos não gera crescimento e a 3) atual política fiscal baseada no corte de gastos piora o quadro de redistribuição e conseqüentemente, as desigualdades sociais. Ademais, esses autores afirmam que faz pouco sentido que a prestação de serviços públicos fique sujeita aos impactos de uma crise econômica, pois estes são necessários em momentos de crise para evitar a piora do quadro social no país.

Levando em conta esse cenário recente e as alterações econômicas ocorridas desde o processo de redemocratização, serão analisados, na próxima sessão, os dados referentes ao orçamento público, com foco nas despesas primárias do governo federal e alguns de seus

¹⁰ Ver a sessão “A Emenda Constitucional 95 e austeridade permanente: um novo pacto (anti-)social”, de “Economia para poucos”, organizado por Pedro Rossi, Ester Dweck e Ana Luíza Matos de Oliveira.

componentes separadamente, para posteriormente, descrever o seu possível impacto sobre os índices que compõem as dimensões de qualidades de uma democracia que foram selecionadas para este trabalho.

6. O que dizem os dados

Nessa sessão, serão apresentados os gráficos relacionados à austeridade por meio de cortes de gastos das despesas primárias e a qualidade democrática. Posteriormente, será feita uma breve análise descritiva dos dados macroeconômicos e dos índices que envolvem as dimensões e sub dimensões da democracia, referentes ao intervalo de tempo que vai de 1986 a 2018, cobrindo quase que em sua totalidade o período no qual teve início o processo de redemocratização até o ano de eleições para o executivo no Brasil.

Primeiramente, precisamos determinar um padrão de variação econômica para definir a austeridade e para verificar se e quando o Brasil passou por esse tipo de medida política e econômica. A austeridade é um tema bastante disputado e defini-la a partir da análise dos dados nem sempre é uma tarefa fácil, como todo o debate relacionado aos ajustes fiscais. Economistas ortodoxos e heterodoxos que debatem a questão por meio da esfera pública apontam diferentes caminhos para se chegar a uma política fiscal que contorne parte dos problemas associados ao equilíbrio das contas públicas. Ao apontar esses caminhos, é claro, ambos buscam mostrar o “real” motivo da crise econômica e política – que independente da ideologia, exige um conjunto de variáveis – e como ela deve ser combatida, isto é, a partir dos diagnósticos da crise, quais políticas econômicas deveriam ser implementadas para contorná-la. A grosso modo, o primeiro grupo de economistas aponta para um diagnóstico no qual a crise econômica é resultado do excesso de gastos públicos por parte do governo¹¹ – logo, cortes de gastos pelo lado das despesas seriam a solução – e o segundo grupo tem um diagnóstico quase oposto, no qual a causa da crise seria o excesso de gastos com os juros e a desaceleração das receitas devido à falta de estímulos fiscais por parte do governo¹² – assim sendo, simplesmente cortar os gastos pelo lado da despesa não seria eficiente e poderia até piorar o quadro econômico; e ademais, prejudicar as políticas sociais necessárias em um país tão desigual como o Brasil.

Um dos principais focos do debate, como podemos perceber, são os gastos públicos, no qual a principal divergência entre as duas correntes está ligada a uma possível aceleração desenfreada dos gastos do governo relacionados a despesas. Como veremos a seguir, os gastos obrigatórios realmente estão aumentando desde a redemocratização, mesmo que esse aumento venha sofrendo uma certa desaceleração nos últimos anos. No entanto, tão importante quanto, é olhar para a evolução dos gastos discricionários, especialmente aqueles associados aos

¹¹ “Por que cortar gastos não é a solução para o Brasil ter crescimento vigoroso?”, coluna publicada no Jornal Folha de São Paulo por Esther Dweck, Fernando Maccari Lara, Guilherme Mello, Júlia Braga e Pedro Rossi.

¹² “Por que o governo deve cortar gastos para o Brasil crescer?”, coluna publicada no mesmo jornal por Marcos Lisboa, Marcos Mendes e Marcelo Gazzano.

investimentos públicos, que vem sofrendo fortes contrações desde então. Além da composição de gastos da união, esse debate deve levar em conta o que os economistas chamam de multiplicadores fiscais, que correspondem aos impactos que as medidas de política fiscal têm no ciclo econômico de determinado país. Esses multiplicadores são difíceis de serem estimados, pois possuem efeitos diferentes em períodos em que é constatado quadros de recessão econômica ou não¹³. Porém, devido à complexidade de se trabalhar com esses multiplicadores, eles não serão usados neste trabalho.

Assim sendo, o mais viável para nossa pesquisa é considerar as despesas primárias do governo, delimitando também aquelas despesas que são consideradas discricionárias. Essa separação é importante, pois a composição de gastos do governo opera em lógicas distintas e com efeitos igualmente específicos. As despesas obrigatórias são aquelas que, por lei, têm definição prévia de execução, ou seja, são os gastos que o governo não pode deixar de pagar, sob o risco de penalizações. Temos como exemplo, os gastos relacionados a dívida pública, salário de servidores, previdência social etc. Os gastos discricionários ou contingenciáveis, por outro lado, são aqueles que podem ser manejados de acordo com a conveniência do governo e por isso, são mais flexíveis. Temos como exemplo os investimentos públicos, custeio de bolsas de pesquisa, água, luz etc. As despesas primárias envolvem esses dois tipos de gastos, sem levar em consideração os efeitos financeiros decorrentes dos juros.

Diferenciar os tipos de despesas é importante, pois as políticas de austeridade podem ser aplicadas nas diferentes composições que envolvem o orçamento público, com efeitos específicos para cada situação. No caso dos gastos obrigatórios, o ajuste fiscal é comumente feito por meio de reformas estruturantes realizadas através de grandes negociações entre os poderes e os seus resultados são obtidos a médio e longo prazo. Em relação aos gastos discricionários, o ajuste fiscal é feito através de cortes direcionados seguindo as preferências e os objetivos políticos de determinado governo, que podem restringir ou aumentar o orçamento destinado para manutenção ou investimentos em áreas específicas e seus efeitos são mais perceptíveis a curto prazo. Esse tipo de recurso pode ser alocado e aplicado com mais facilidade pois eles não dependem de uma lei específica.

Dito isto, iremos apresentar, nos gráficos abaixo, a evolução de algumas das variáveis relacionadas aos dados macroeconômicas, como PIB per capita, despesas primárias e alguns componentes que correspondem as despesas discricionárias. Observar o PIB é importante, nesse caso, pois as alterações econômicas por si só têm seus impactos comprovados pela literatura

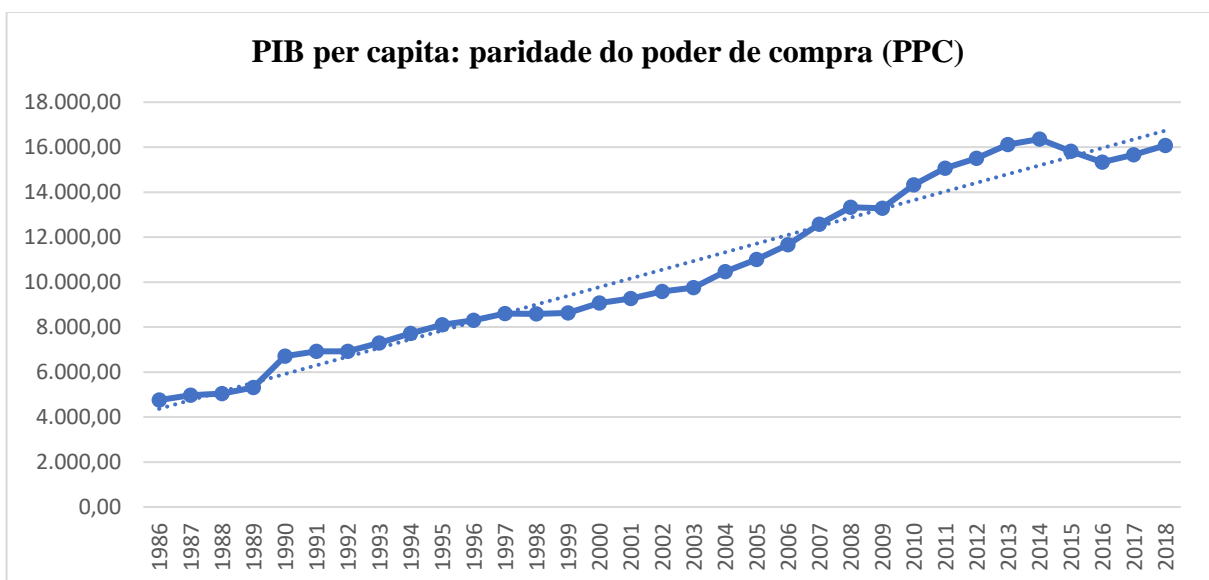
¹³ Ver “Consensos e dissensos sobre multiplicadores fiscais”, texto publicado por Manoel Pires no Observatório de Política Fiscal do IBRE-FGV.

especializada. E neste caso, além das alterações do PIB, serão analisados os impactos das políticas fiscais implementadas no período em questão, especialmente as políticas de austeridade. Para simplificar e definir um padrão de ajuste fiscal contracionista ou de austeridade por meio do corte de gastos, então, serão analisados de forma separada a evolução dos componentes relacionados as despesas do governo em comparação com o ano anterior para classificar como austeridade aqueles períodos nos quais sejam constatados algum declínio dos componentes das despesas. Também serão apresentados os gráficos referentes a sub dimensão da qualidade democrática que estão associadas a dimensão da igualdade, liberdade e responsividade. Em relação aos dados macroeconômicos, usaremos como fontes as bases de dados do IPEA e do observatório de política fiscal do IBRE-FGV. Para os índices relacionados a qualidade democrática, serão usadas como fonte as bases de dados do IPEA, IBGE, CEPAL, V-Dem, Latinobarómetro e do Banco Mundial.

6.1. Dados macroeconômicos com foco nas despesas primárias

Segue abaixo, em ordem, os gráficos referentes a evolução dos índices macroeconômicos do Brasil, que são: 1) produto interno bruto (PIB) per capita (por ou para cada indivíduo) e em paridade de poder de compra (PPC); 2) despesas primárias do governo; 3) despesas com custeio e investimento; 4) despesas com investimento público e por último, uma série específica para os 5) gastos discricionários.

Gráfico 01

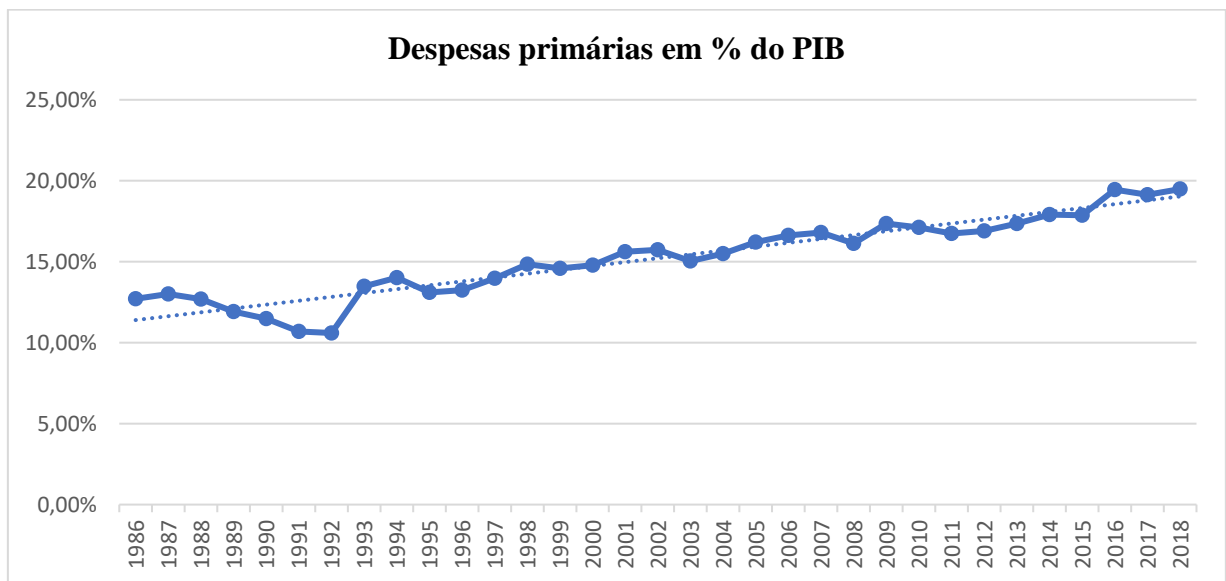


Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IPEA

A ideia inicial é começarmos com os dados referentes ao PIB per capita (PPC), levando em consideração a população e o conceito de paridade de compra, que converte os valores

nacionais para dólares internacionais usando as taxas de paridade de compra. As oscilações dessa variável correspondem a todos os bens e serviços que são produzidos no país, nos dando assim um ponto de referência para identificarmos os períodos de expansão e contração econômica independentemente das políticas de austeridade – mesmo que essas também possam ter influência nas oscilações do PIB. Devemos reconhecer, porém, que essa medida não é suficiente para captar algumas particularidades, especialmente no que tange as desigualdades sociais, que serão analisadas de maneira mais detalhada na sub sessão da igualdade.

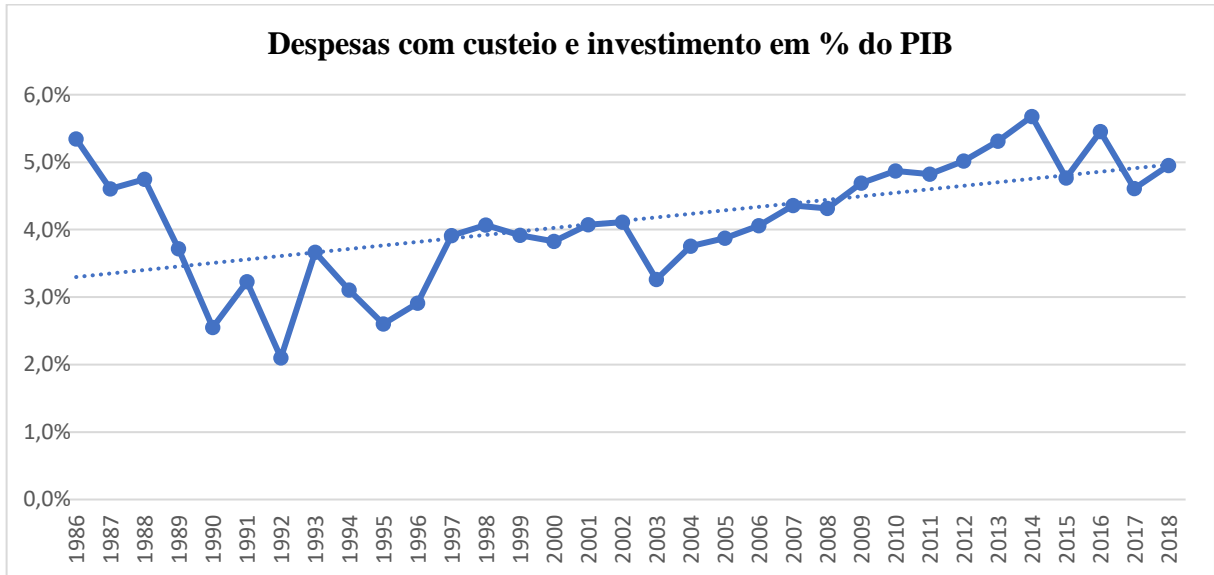
Gráfico 02



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Observatório de política fiscal IBRE-FGV

O gráfico 02 se refere as despesas primárias do governo brasileiro em percentual do PIB, que incluem todas as despesas obrigatórias e discricionárias, mas excluem as despesas financeiras, que são aquelas resultantes dos pagamentos da dívida e de empréstimos, isto é, de natureza financeira. Ademais, é importante destacar que grande parte da elevação de gastos nesse período se deve as despesas obrigatórias, principalmente aquelas que estão relacionadas aos gastos com pessoal e os encargos da previdência social, que constituem uma valor elevado em comparação com outras despesas.

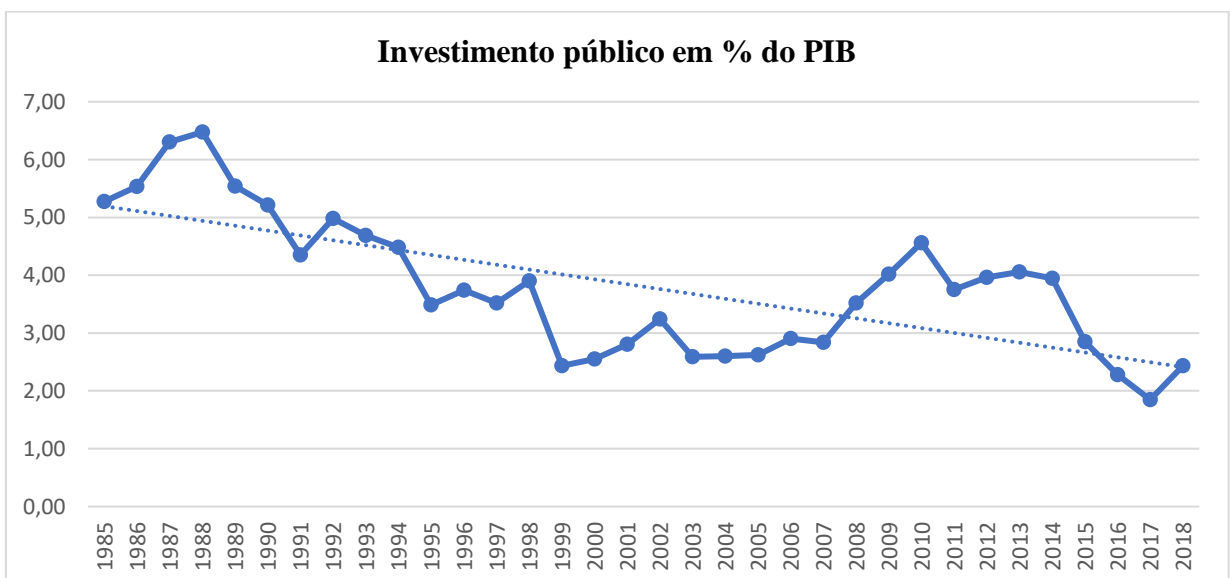
Gráfico 03



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Observatório de política fiscal IBRE-FGV

O gráfico 03, por outro lado, se refere as despesas com custeio e investimento, que inclui algumas despesas obrigatórias como saúde, FUNDEB, FCDF etc. e algumas despesas discricionárias como investimento, bolsas de pesquisa, luz, água etc.

Gráfico 04

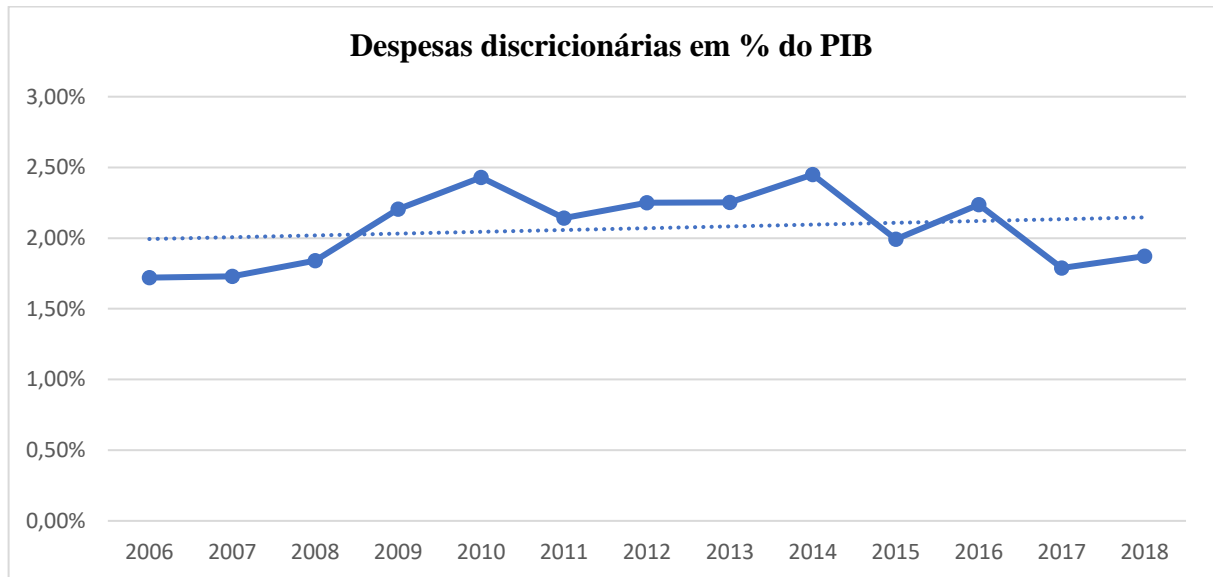


Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Observatório de política fiscal IBRE-FGV

O gráfico 04 se refere ao total de gastos referentes aos investimentos públicos para as três esferas do governo. Apesar da tendência de queda nesse tipo de investimento desde os anos

70 devido as transformações do modelo de estado, houve certas elevações após a abertura democrática no Brasil em 1985, mas a tendência inicial continuou ao longo de todo período.

Gráfico 05



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Observatório de política fiscal IBRE-FGV

O gráfico 05 se refere a uma série histórica específica para as despesas discricionárias, que como já foi dito antes, são aquelas nas quais o governo pode ter certo controle a curto prazo para definir os seus limites financeiros. A base de dados para esse tipo de despesa, porém, não apresenta o mesmo nível de detalhamento que são apresentados em relação as despesas obrigatórias. Assim sendo, a série disponível analisa apenas o período de 2006-2018, mostrando a abertura de todas as despesas consideradas discricionárias ou contingenciáveis, sem incluir as despesas com capital. Com a elevação dos gastos obrigatórios, se torna importante analisar esse tipo de despesa, pois é aquela que vem sendo mais atingida nos períodos de austeridade, impactando diretamente a provisão de serviços públicos.

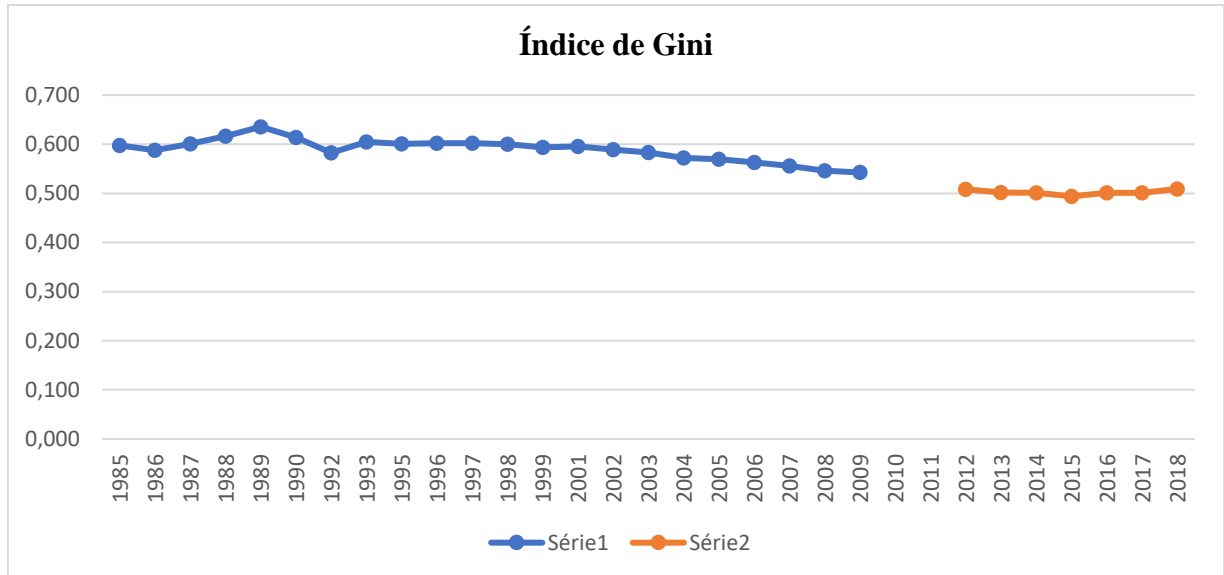
6.2. As dimensões e sub dimensões da qualidade democrática

Seguem abaixo, em ordem, os gráficos referentes as dimensões substantivas da qualidade democrática no Brasil e algumas sub dimensões relacionadas ela. Como já foi dito, haverá um maior detalhamento para a dimensão da igualdade, com mais sub dimensões a serem analisadas. Assim sendo, a *igualdade* será analisada a partir dos índices de Gini para a desigualdade de renda, percepção da distribuição de renda, taxa de desemprego, linha da pobreza e pobreza extrema. Para a *liberdade*, usaremos o índice de liberdades civis e de liberdade de expressão. E por último, em relação a *responsividade*, usaremos índices que

avaliam a confiança da população em relação ao governo e a satisfação da população com o sistema democrático.

6.2.1. Igualdade

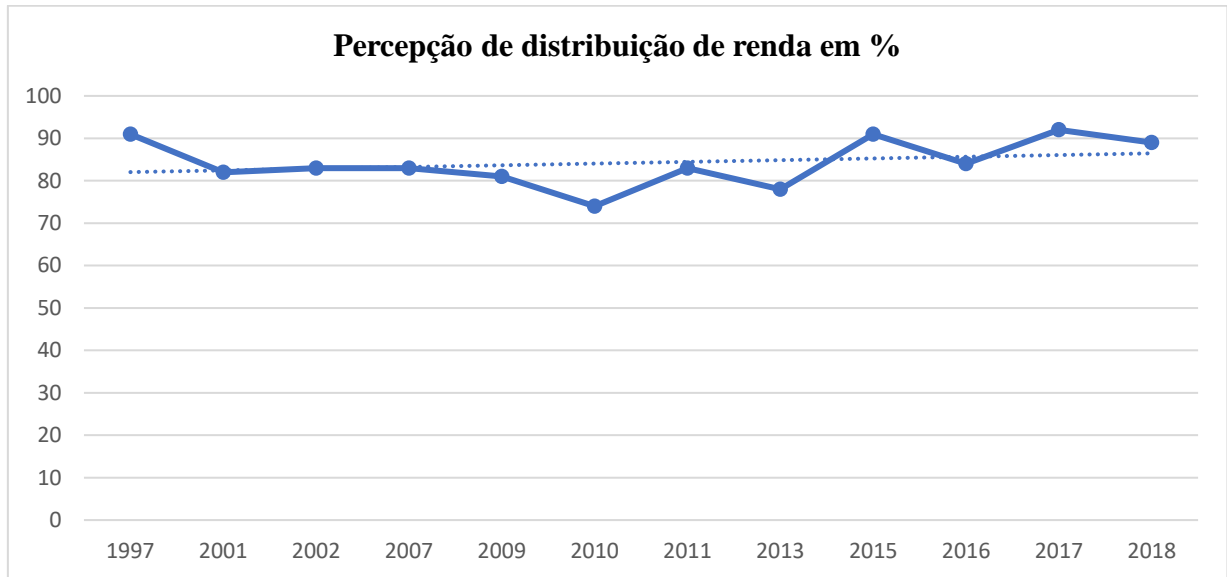
Gráfico 06



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IPEA e do IBGE a partir de microdados do PNAD

O gráfico 06 se refere a duas séries históricas distintas sobre a evolução do índice de Gini. A série 1, feita a partir de dados coletados da base dados do IPEA, traz uma série histórica que vai até o ano de 2014 – no caso do gráfico, até 2009, porque o ano de 2010 não estava disponível. A série 2, traz os dados coletados pelo IBGE, na qual a série histórica teve início apenas em 2012. O índice de Gini é um cálculo desenvolvido pelo estatístico italiano Corrado Gini em 1912, que vai de 0 a 1, no qual o valor 0 corresponde a igualdade completa na renda e o valor 1, a uma completa desigualdade. Por se tratar de fontes distintas e com dados diferentes, separamos as duas series históricas dentro de um mesmo gráfico.

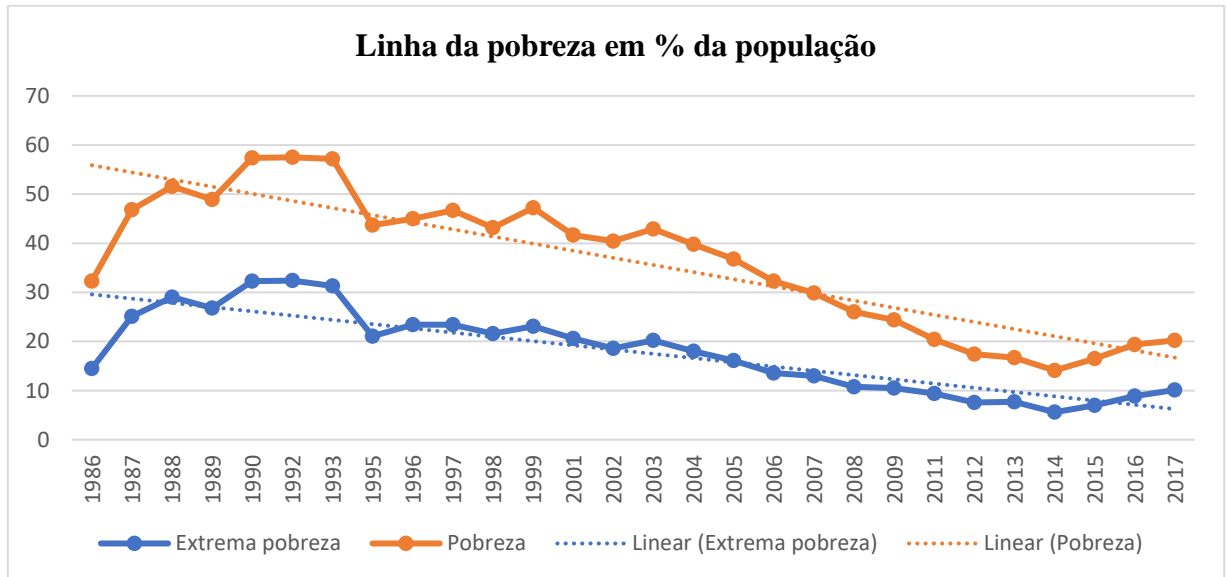
Gráfico 07



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Latinobarómetro

O gráfico 07 se refere a percepção da população em relação a distribuição de renda no país, isto é, se ela é justa ou não. Os dados foram obtidos por meio das pesquisas de opinião realizadas pelo Latinobarómetro para a pergunta “Quão justo você acha que a distribuição de renda é no Brasil?”, na qual as respostas poderiam variar entre “muito justa”, “justa”, “injusta” e “muito injusta”. Para compor o gráfico, selecionamos aqueles que escolheram as duas últimas opções, correspondendo assim a porcentagem de pessoas que acham que a distribuição de renda no país é injusta de forma geral. Apesar da série histórica não cobrir parte do período desejado, ela é importante por se tratar de um índice que mede a percepção da população quanto a distribuição de renda no país, sendo assim um complemento para o índice de Gini e outros semelhantes, que medem a concentração de renda “real” e não aquela que é sentida ou percebida pela população.

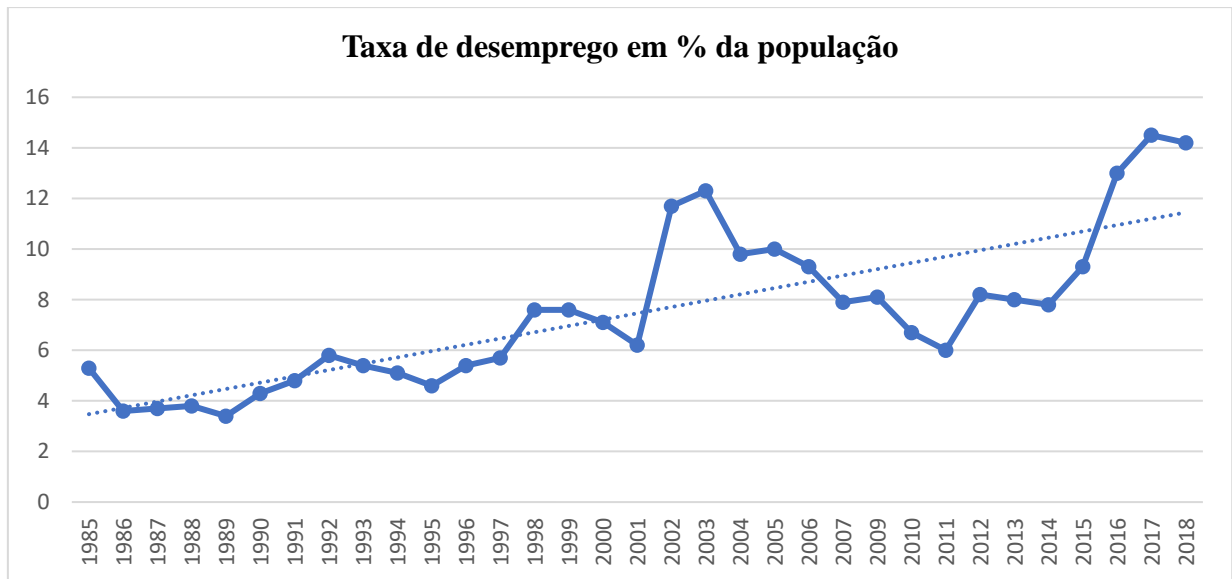
Gráfico 08



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Banco Mundial

O gráfico 08 nos mostra a evolução da linha da pobreza, sob critérios do Banco Mundial (2011 ppp), que são separados em duas categorias: pobreza, sendo aqueles que vivem com até \$ 3,20 ao dia e extrema pobreza, sendo aqueles que vivem com até \$ 1,90 ao dia. A série histórica, porém, não possui dados relativos aos anos de 1991, 1994, 2010 e 2018. Dito isto e a partir da análise do gráfico, podemos observar que as duas linhas tiveram comportamentos parecidos durante toda a série.

Gráfico 09



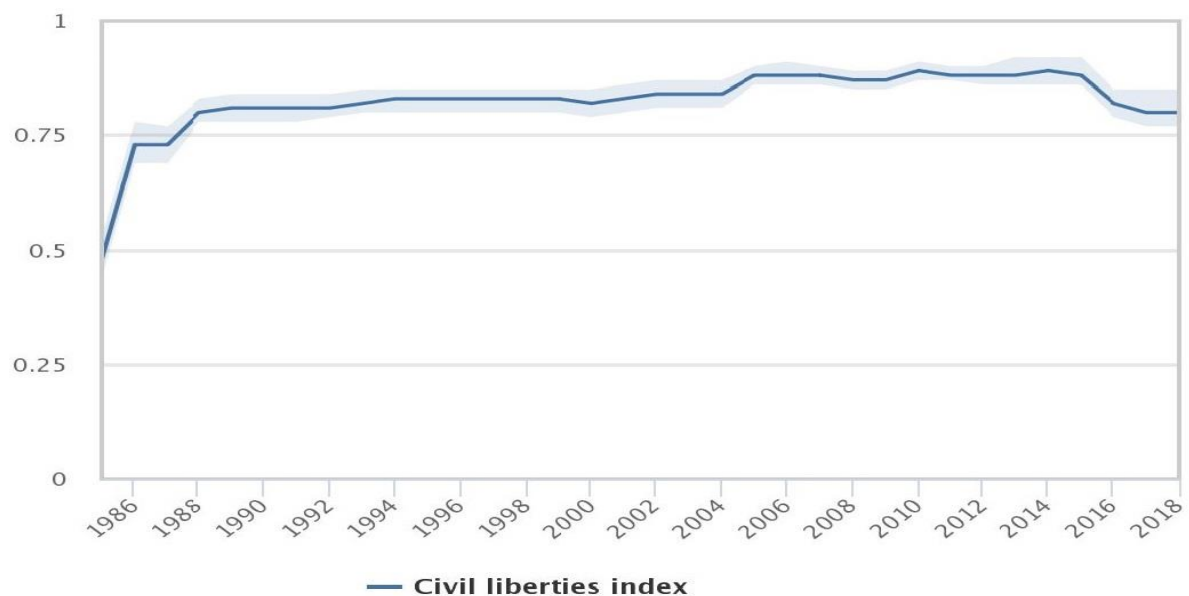
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do CEPAL

Para finalizar a dimensão da igualdade, temos o gráfico 09, no qual podemos observar a evolução da taxa de desemprego da população brasileira, que passou por grandes oscilações durante o período analisado. A taxa de desemprego é importante, pois está associada a queda de renda de um país, principalmente em relação aos trabalhadores das faixas mais pobres.

6.2.2. Liberdade

Para a dimensão da liberdade, usaremos os índices coletados no site V-Dem a partir de estimativas e cálculos feitos por seus analistas, correspondentes as sub dimensões relacionadas as liberdades civis e a liberdade de expressão.

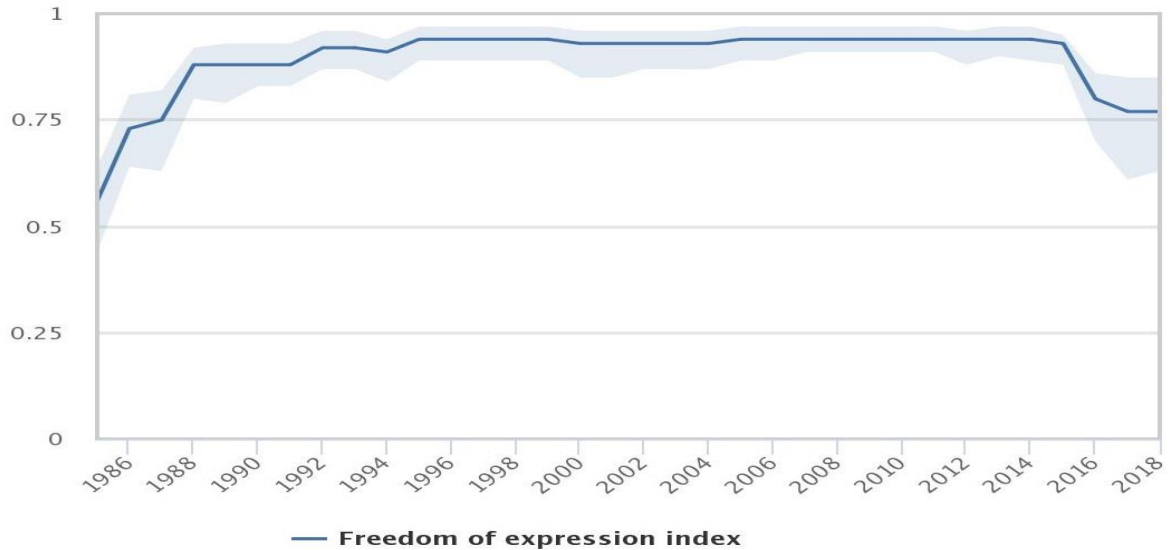
Gráfico 10



Fonte e gráfico: V-Dem

O gráfico 10 nos mostra o índice para as liberdades civis no Brasil, que incluem também as liberdades individuais e políticas, a partir de critérios do V-Dem.

Gráfico 11

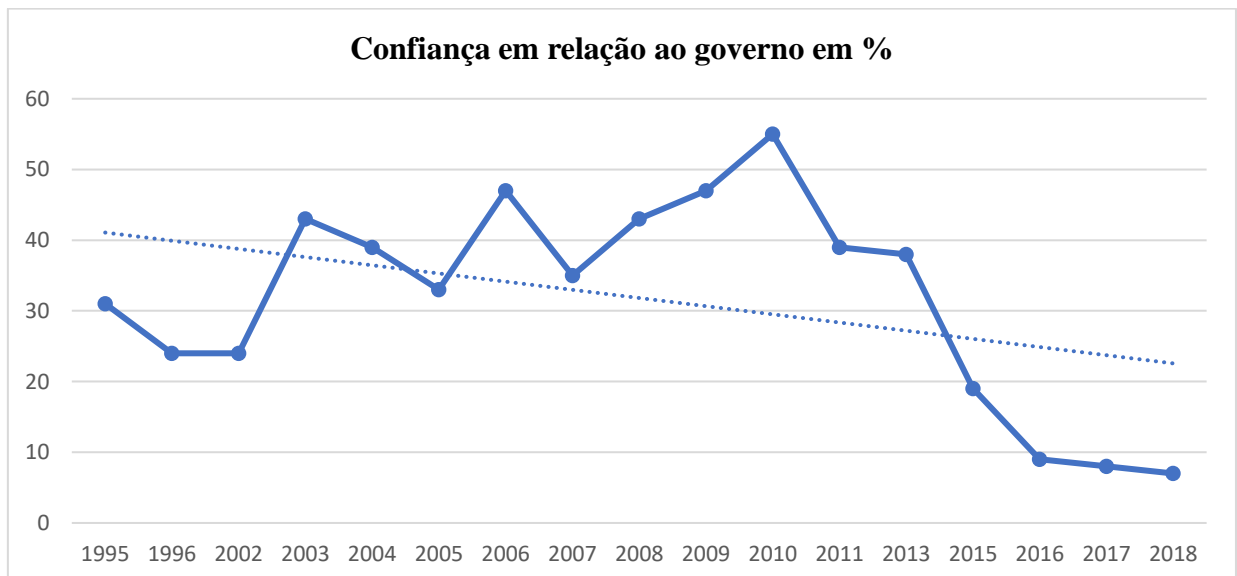


Fonte e gráfico: V-Dem

O gráfico 11 nos mostra a evolução do índice para liberdade de expressão, que inclui as liberdades de imprensa, mídia, “pessoas comuns”, acadêmica e cultural, a partir de critérios do V-Dem.

6.2.3. Responsividade

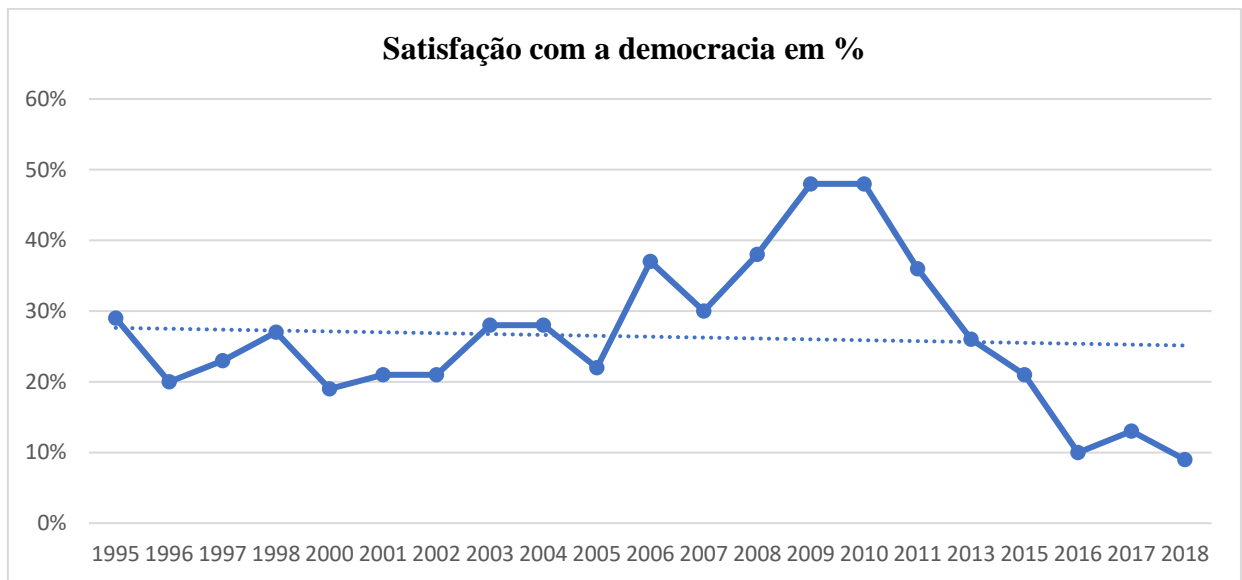
Gráfico 12



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Latinobarómetro

O gráfico 12 se refere a confiança população em relação ao governo. Os dados foram obtidos por meio das pesquisas de opinião realizadas pelo Latinobarómetro para a pergunta “Anoto esse rótulo e dígito para cada um dos grupos, instituições ou pessoas da lista. Quanta confiança você tem no governo?”, na qual as respostas poderiam variar entre “muita confiança”, “alguma confiança”, “pouca confiança” e “nenhuma confiança”. Para compor o gráfico, selecionamos aqueles que escolheram as duas primeiras opções, correspondendo assim a porcentagem de pessoas que confiam no governo, de maneira geral. Como nas outras séries do Latinobarómetro aqui usadas, esta não cobre todo o período desejado.

Gráfico 13



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Latinobarómetro

O gráfico 13 se refere a satisfação com a democracia por parte da população. Os dados foram obtidos por meio das pesquisas de opinião realizadas pelo Latinobarómetro para a pergunta “Em geral, você diria que está muito satisfeito, bastante satisfeito, não muito satisfeito ou nada satisfeito com o funcionamento da democracia no Brasil?”. Para compor o gráfico, selecionamos aqueles que escolheram as duas primeiras opções, correspondendo assim a porcentagem de pessoas que estão satisfeitas com a democracia no país, de maneira geral. Como nas outras séries do Latinobarómetro aqui usadas, esta não cobre todo o período desejado.

6.3. Austeridade e qualidade democrática

Primeiramente, será feita uma análise descritiva dos gráficos referentes aos dados macroeconômicos para definir os períodos de austeridade por meio do corte de gastos durante o período de redemocratização. Em seguida, será feita uma análise descritiva dos gráficos

referentes a qualidade democrática, destacando os períodos negativos e se há, alguma correlação com as alterações ligadas a política fiscal adotada. Devido a limitação encontrada na base de dados e as múltiplas fontes que foram usadas para criar os gráficos, análises estatísticas mais refinadas ficarão para um outro momento.

No gráfico 01, para o PIB per capita, podemos observar que em 1997-98 e 2008-09 ocorreram pequenos declínios. Porém, no período 2014-16, houve a maior queda registrada pela série histórica, com três anos seguidos de declínio, fazendo o PIB per capita recuar para valores próximos ao período 2011-12, configurando assim um quadro de crise econômica no qual parte da literatura econômica tem consenso. Posteriormente, ao olharmos especificamente para os componentes das despesas em relação ao PIB, podemos aferir com mais precisão quais foram os períodos de políticas de austeridade.

As despesas primárias, indicadas no gráfico 02, se contraíram nos seguintes períodos: 1987-92; 1994-95; 1998-99; 2002-03; 2007-08; 2009-11; 2014-15 e 2016-17. O primeiro período de contração merece destaque, pois, além da sua duração, representou uma das maiores quedas da série, que iniciou em 13% e terminou em 10,6%. Como podemos observar, as despesas primárias incluem gastos obrigatórios e estes de fato, vem aumentando desde a redemocratização, indicando a necessidade de uma maior atenção por parte da política econômica na correção de algumas distorções, principalmente aquelas relacionadas aos privilégios do funcionalismo público – judiciário, legislativo, ministério público e parte dos servidores federais – e da previdência social, sem onerar os grupos mais vulneráveis. Isso é importante, pois, devido aos períodos de baixa arrecadação e à dificuldade de contrair as despesas obrigatórias – principalmente com os itens mencionados acima –, as despesas discricionárias são aquelas que mais vem sofrendo com os cortes de gastos em períodos recentes.

Agora, iremos analisar os outros componentes das despesas que não incluem os gastos obrigatórios – ou apenas uma parte deles. Em relação as despesas relacionadas ao custeio e investimento, indicadas no gráfico 03, nota-se que esse tipo de gasto se contraiu nos seguintes períodos: 1986-87; 1988-90; 1991-92; 1993-95; 1998-2000; 2002-03; 2007-08; 2010-11; 2014-15 e 2016-17. Merece destaque, nesse caso, o período que vai de 1998-95, pois mesmo com algumas oscilações, os valores dessas despesas caíram de 4,7% para 2,6%. Em 2002-03, tivemos outra queda perceptível, na qual os valores caíram de 4,1% para 3,3%. E por último, temos o período 2014-17, que apesar das oscilações, os valores foram de 5,7% para 4,6%.

Agora, ao analisar especificamente os investimentos públicos no gráfico 04, percebe-se que o ajuste fiscal pelo corte de gastos é ainda mais perceptível. Para esse componente de

despesas, os períodos de contração foram: 1988-91; 1992-95; 1996-97; 1998-99; 2002-03; 2006-07; 2010-11 e 2013-17. Após o crescimento verificado a partir do processo de redemocratização, merece destaque negativo o período 1988-91, no qual esse tipo de gasto foi de 6,47% para 4,35%. Em 1992-95, o valor foi de 4,8% para 3,48%. Em 1998-99, de 3,9% para 2,43%. E por último, temos o período 2013-17, no qual o valor de 4,06% para 1,85%, atingindo a mínima histórica para investimentos públicos.

E por último, vamos analisar a série histórica específica para os gastos discricionários, indicadas no gráfico 05. Os períodos de ajuste pelo corte dos gastos foram: 2010-11, 2014-15, 2016-17. O valor atual de gastos com despesas discricionárias é próximo daqueles registrados no começo da série, porém, podemos notar ao olhar para o gráfico 01, que as taxas de crescimento do PIB per capita naquele período eram superiores aos registrados em anos recentes, piorando ainda mais esse quadro para esse tipo de despesa.

Nos períodos observados, as políticas de austeridade tiveram intensidades e durações específicas. Analisando os dados como um todo e levando em consideração todos componentes de gastos aqui considerados, percebe-se que o final da década de 80, partes da década de 90, início dos anos 2000 e o final da década de 10 deste milênio, tivemos as políticas de austeridade mais perceptíveis, especialmente nas despesas consideradas discricionárias ou contingenciáveis. Ademais, as taxas de crescimento do PIB per capita nesses anos também foram diferentes e por isso, os ajustes em anos de baixo crescimento ou até recessão precisam de um olhar mais cuidadoso. A crise econômica que nos atingiu a partir de 2014 e os cortes de gastos implementados conjuntamente no período diminuem ainda mais a margem para alocação de recursos e conseqüentemente, para a manutenção da máquina pública e a oferta de serviços e investimentos por parte do governo.

Feito isto, agora iremos analisar os indicadores ligados a qualidade democrática. Para a primeira sub dimensão, indicada no gráfico 06, referente a desigualdade de renda, temos o índice de Gini. Os períodos negativos para esse indicador foram: 1986-89; 1992-93; 1999-2001 e 2015-18. Merece destaque, o primeiro período, no qual o índice aumentou de 0,588 para 0,636, sendo assim um dos maiores aumentos registrados pela série. O período 2015-18 também merece destaque, pois, após uma longa tendência de queda para esse índice – advindas, provavelmente, das políticas de estabilização da inflação a partir do Plano Real em 1994 e posteriormente, através das políticas de transferência de renda a partir dos anos 2000 –, este indicador voltou a crescer, indo de 0,494 para 0,509, indicando uma nova tendência de aumento para a desigualdade de renda. Apesar da queda que houve por mais de uma década, o índice de

Gini brasileiro ainda é bastante alto, principalmente quando comparado com outros países em que o estado de bem-estar social é mais consolidado.

Para tentar complementar o índice de Gini, buscamos um indicador que esteja relacionado a percepção da população em relação a distribuição de renda no país, isto é, se ela é justa ou não, que foi ilustrado no gráfico 07. Alguns especialistas têm apontado para a dificuldades dos índices em medir a “real” concentração de renda de determinado país e no caso brasileiro, por subestimar as faixas de renda das populações que recebem altos salários¹⁴. O índice relacionado a percepção da população sobre a distribuição de renda pode ajudar a aprofundar mais a discussão sobre o tema, mas urge o aperfeiçoamento de outros indicadores, como aqueles relacionados a mobilidade social e de outros métodos que captem com mais precisão esse problema. Ainda assim, além de não abranger todo período analisado neste trabalho, nota-se que este indicador oscila bastante e parece não ter uma ligação direta com as políticas de austeridade. Contudo, a percepção da distribuição de renda no Brasil teve seu melhor resultado positivo no ano de 2010, ano no qual tivemos o maior pico de gastos discricionários e parte dos outros componentes de gastos vinham de uma tendência de aumento.

Dando continuidade a dimensão da igualdade, temos os indicadores relacionados a pobreza, ilustrados no gráfico 08. Em relação a essa sub dimensão, temos que os períodos negativos foram: 1986-88; 1989-92; 1995-97; 1998-99; 2002-03 e 2014-17. Os dois primeiros períodos representam um grande aumento deste indicador. Para a linha da pobreza e extrema pobreza para o primeiro caso, os valores foram de 32,3 e 14,5 para 51,6 e 29, respectivamente. Em relação ao segundo caso, os valores foram de 48,9 e 26,8 para 57,5 e 32,4. Após esse período, houve uma queda considerável para esses indicadores, mesmo com a diminuição do valor gasto com alguns dos componentes de gastos, indicando outros fatores para tal – como a estabilização da inflação, mesmo que a queda não tenha durado muito. E por último, merece destaque o período 2014-17, que após uma longa tendência de queda para ambos indicadores – que provavelmente está ligada ao aumento dos componentes de gastos e das políticas de transferência de renda que houve anteriormente –, os valores foram de 14,1 e 5,6 para 20,2 e 10,1 respectivamente, indicando uma nova tendência de aumento. Apesar do leve crescimento do PIB a partir de 2016 e as despesas primárias terem aumentado com algumas oscilações nesse período, outros componentes das despesas apresentaram queda – especialmente para os investimentos públicos –, indicando alguma correlação com o corte de gastos. Para concluir

¹⁴ Para saber mais, ler a matéria “Estudo mostra que concentração de renda no Brasil pode ser quase o dobro da apurada pelos dados oficiais”, publicada no Jornal G1.

esta sub dimensão, vale destacar que os dados foram obtidos pelo Banco Mundial e que apesar da importância deste tipo de medida, a instituição ultimamente esteve envolvida em alguns escândalos quanto a sua parcialidade¹⁵.

E para finalizar a dimensão da igualdade, temos o gráfico 09, que se refere a taxa de desemprego. Para essa sub dimensão, os períodos negativos foram: 1986-88; 1989-92; 1995-98; 2001-03; 2007-08; 2011-12 e 2014-17. Merece destaque o período 1989-92, no qual a taxa de desemprego saltou de 3,4 para 5,8% e mesmo que o PIB tenha aumentado no período, os outros componentes de gastos apresentaram alguma queda. No período 1995-98, esse número saltou de 4,6% para 7,6%. Em 2001-03, esse aumento ainda foi mais perceptível e o número foi de 6,2% para 12,3% e aqui também, todos os componentes de gastos analisados apresentaram queda, principalmente na virada de 2002 para 2003. E por último, temos o período 2014-17, em que a taxa de desemprego foi de 7,8% para 14,5%, atingindo a máxima histórica da série. Mesmo que esse número viesse crescendo desde 2011, percebe-se que a economia brasileira começava a desacelerar. E quando olhamos para os componentes das despesas, mesmo com as primárias mantendo uma certa tendência de aumento, todo o restante teve oscilações com quedas acentuadas a partir de 2014, especialmente os investimentos públicos.

Agora, será feita a análise da dimensão relacionada a liberdade e as sub dimensões associadas a ela: liberdade civil e liberdade de expressão. Começando com a liberdade civil, no gráfico 10, nota-se que o índice teve um amplo aumento a partir do ano de 1986 devido ao processo de abertura democrática que o país estava passando. Essa tendência se confirma a partir do ano de 1988, no qual a nova constituição brasileira foi promulgada. Desde então, o índice se manteve estável, com algumas pequenas elevações, até o começo dos anos 2000. Entre 2003-2014, o índice aumentou e se manteve estável durante todo o período. Porém, a partir de 2015, voltou a cair de forma abrupta e se manteve assim até o ano de 2018.

Em relação a liberdade de expressão mostrada no gráfico 11, a evolução não se mostrou bastante diferente quando comparada ao índice anterior. Podemos observar, também, que houve um aumento durante o período de abertura democrática, se elevando novamente em meados dos anos 90 e se mantendo estável em quase todo os anos 2000. Contudo, o índice também começou a cair a partir de 2015 e se manteve assim até o ano de 2018. Ao que tudo indica, então, os índices relacionados a dimensão da liberdade não se alteram drasticamente com as alterações econômicas, incluindo as políticas de austeridade. Nesse sentido, chega-se a uma

¹⁵ Para saber mais, ler a matéria “Banco Mundial admite que manipulou dados sobre o Chile contra o Governo de Bachelet” publicada no Jornal El País Brasil.

conclusão semelhante à de Morlino e Quaranta (2016) para esta dimensão. Talvez as alterações no período estejam mais relacionadas aos recentes casos de ataque a imprensa, artistas e a academia, que foram intensificados com a crise política e a ascensão de políticos populistas e autoritários, como Jair Bolsonaro, do Partido Social Liberal (PSL), eleito em 2018 e com fortes ataques as liberdades de grupos da sociedade civil.

E por fim, temos a dimensão da responsividade e as sub dimensões relacionadas a ela: confiança no governo e satisfação com a democracia. Para o primeiro caso, indicado no gráfico 12, temos os seguintes períodos negativos: 1995-96; 2003-05; 2006-07; 2010-18. Merece destaque, nesse caso, o período 2010-18, que representa a maior queda em relação a confiança da população em relação ao governo, no qual o valor foi de 55% para 7%, com quedas mais acentuadas a partir de 2013. Além da crise econômica que fez o PIB se retrair no período, grande parte dos componentes das despesas analisados sofreram cortes de gastos, indicando uma alguma correlação de confiança no governo com o desempenho econômico e as políticas de ajustes fiscais implementadas, especialmente os cortes de gastos.

Dando continuidade, temos a sub dimensão relacionada a satisfação com a democracia no gráfico 13. Os períodos negativos para esse indicador foram: 1995-96; 1998-2000; 2004-05; 2006-07, 2010-16 e 2017-18. Merece destaque, novamente, o período que vai de 2010-18, que apesar da pequena oscilação em 2017, indica a mesma tendência da sub dimensão anterior. Como o índice começa a cair antes do declínio do PIB e das políticas de austeridade, outros fatores podem estar envolvidos, é claro. Casos de corrupção, que passaram a ser mais intensos – ou notificados – a partir de 2010 podem estar correlacionados. No entanto, a satisfação com a democracia atinge seus piores valores nos anos em que a recessão e os cortes de gastos estiveram mais presentes.

Na maior parte dos períodos em que foi constado algum declínio associado as políticas de austeridade pelo corte de gastos, parte – a correlação não se mostrou presente em todos os momentos – das negatividades ligadas a dimensão da igualdade e da responsividade se tornaram perceptíveis, mas com intensidades e durações específicas. Quando olhamos especificamente para os gráficos associados a desigualdade de renda e a pobreza, temos que o final da década de 80, começo da década de 90 e o final da década de 10 dos anos 2000, nota-se que foram os períodos com índices negativos mais perceptíveis. Em relação a taxa de desemprego, temos início dos anos 2000 e o final da década de 10 desse milênio. E por último, quando olhamos para os gráficos associados a confiança em relação ao governo e a satisfação com a democracia, temos o final dos anos 90, começo dos anos 2000 e principalmente o final da década de 10 desse

milênio como os períodos mais negativos. Podemos perceber, então, que nesses casos, especialmente, houve certa correlação com as políticas de austeridade aqui analisadas.

Em relação ao final da década de 10 desse milênio, mais especificamente o período 2014-2017, as três dimensões aqui analisadas – inclusive a dimensão da liberdade – tiveram mudanças bastante perceptíveis, atingindo marcas históricas negativas para as séries analisadas nos gráficos. Além dos aumentos nos índices de Gini e da pobreza após vários anos de queda, podemos observar, também, que a taxa de desemprego chegou ao seu maior nível, com 14,5% em 2017. Já a dimensão da responsividade, com a confiança em relação ao governo e a satisfação com a democracia, também atingiram seu pico negativo em 2016 e 2018, com 7% para o primeiro caso e 9% para o segundo. Além das políticas de austeridade implementadas nos gastos discricionários, esse período ficou marcado também por um quadro de recessão econômica.

Portanto, podemos concluir que as dimensões da igualdade e da responsividade sofreram alterações com as mudanças econômicas relacionadas ao PIB e as políticas de austeridade no período pós redemocratização, mesmo que esta correlação não tenha ficado clara em alguns momentos; enquanto a dimensão da liberdade não sofreu grandes alterações a partir das variáveis selecionadas para análise. Além das alterações do PIB e das políticas de austeridade, outros fatores provavelmente também têm interferência nas dimensões e sub dimensões da qualidade democrática. Esses efeitos negativos na qualidade democrática foram mais presentes quando a austeridade se combinou com um quadro de recessão econômica (2014-18), com alterações negativas mais perceptíveis nos gráficos. Mesmo que a análise qualitativa seja feita sob métodos consistentes, modelos estatísticos avançados também são necessários para captar uma correlação mais precisa – e se possível, levando em consideração os multiplicadores fiscais. Ainda mais, quando se pensa a longo prazo ao levar em consideração as reformas estruturais que foram implementadas recentemente, nas quais seus efeitos provavelmente ainda não foram sentidos de forma mais intensa, como a EC 55.

A próxima sessão será destinada para algumas possíveis conclusões relacionadas ao debate envolvendo as finanças públicas e a democracia, mais especificamente as políticas de austeridade por meio do corte de gastos e as qualidades de uma democracia.

7. Conclusão

Este trabalho partiu de uma construção teórica que busca mostrar a ligação entre as finanças públicas e a política, de um modo geral. Mostramos que, com a consolidação do estado moderno e as suas necessidades financeiras, pensadores buscaram limitar o seu espaço de atuação em relação ao mercado, mais especificamente os negócios privados. Esse tipo de pensamento teve origem no liberalismo clássico, no qual o estado seria uma instituição prejudicial para as leis econômicas do livre mercado, ou seja, interferências estatais para além do necessário poderiam ser negativas para a eficiência econômica. E foi a partir desse receio que surge a ideia da austeridade, propagada e intensificada pelo pensamento liberal contemporâneo, quando as condições para tal estavam postas. Com o avanço das democracias liberais representativas, novas demandas foram colocadas dentro do jogo democrático, principalmente por mais direitos e melhores condições de vida, pressionando os governos por mais investimentos. Paralelamente, a aceleração econômica dessas democracias tem caído e a dívida pública, aumentado. Com isso, as discussões em torno das finanças e as aplicações do orçamento público ganharam destaque e passaram a ser disputadas por vários atores políticos.

Assim sendo, a economia convencional ou como Blyth (2013) os denomina, os “ativadores da austeridade”, passaram a propagar a ideia da austeridade como o único caminho possível para se atingir o equilíbrio fiscal, pois as crises econômicas são, em sua maioria, consequências dos gastos excessivos por parte dos governos. Cortar as despesas, então, seria necessário para não sugar todo capital privado disponível por meio da dívida pública. O estado gastador necessita de um controle, diziam esses pensadores. Porém, essas afirmações vêm sendo contestadas por várias pesquisas empíricas, que contradizem a ideia da austeridade como sinônimo de prosperidade econômica. O objetivo principal deste trabalho, contudo, era verificar as possíveis consequências políticas e sociais que esse tipo de medida pode provocar, ou mais precisamente, de que maneira as políticas de austeridade podem afetar a qualidade democrática de determinado país.

Foi através das ferramentas de qualidade democrática, que este trabalho buscou aferir se e quando, as políticas de austeridade afetaram a qualidade da democracia brasileira após a redemocratização, especificamente em relação a três das oito dimensões que são comumente usadas na literatura: liberdade, igualdade e responsividade. Essa escolha foi justificada teoricamente e metodologicamente. Em seguida, buscamos aliar base teórica e empírica na tentativa de se alinhar as pesquisas mais consistentes da Ciência Política contemporânea, com metodologias qualitativas e quantitativas lado a lado. Em um primeiro momento, foi feita uma abordagem teórica sobre a austeridade e as suas possíveis consequências, trazendo o

capitalismo para o campo da teoria democrática. Na sequência, foi feita uma análise descritiva por meio de dados macroeconômicos e alguns índices associados a qualidade democrática em um espaço de tempo previamente definido: 1986-2018.

Desse modo, hipóteses foram construídas a partir das bases teóricas para posteriormente, se definir um padrão de austeridade por meio do corte de gastos e acompanhá-lo a partir das alterações ocorridas nos índices relacionados as dimensões da democracia escolhidas previamente. Foram analisados, em um primeiro momento, os indicadores macroeconômicos com foco nos componentes das despesas primárias do governo brasileiro, examinando-as separadamente para investigar as diferentes formas nos quais a austeridade pode ser implementada, que nesse caso, foi mais intensa pelo lado das despesas discricionárias ou contingenciáveis, afetando principalmente os investimentos. Pelo lado das despesas obrigatórias, constatou-se, com algumas oscilações, que elas vêm crescendo desde a redemocratização, apesar de certa desaceleração desse crescimento em períodos recentes. Nesse sentido, há uma necessidade de controle dessas despesas para se ter uma maior flexibilidade com os gastos discricionários. Porém, parte desse gasto é justificado devido ao seu fator redistributivo, indicando que eventuais ajustes devam levar em consideração as diferenças de classe e atingir especialmente o topo da pirâmide.

Das três dimensões analisadas, duas delas sofreram alterações significativas e com certa correlação com as políticas de austeridade que foram colocadas em prática em um espaço de tempo próximo, sendo elas a igualdade e a responsividade. A dimensão da liberdade mostrou alterações que não indicavam uma correlação direta com os ajustes fiscais, sugerindo que outras variáveis para além das que foram escolhidas estejam envolvidas na associação com esta dimensão. Em suma, então, as dimensões ligadas a igualdade e a responsividade indicaram uma maior correlação com as políticas de austeridade. Ademais, métodos mais sofisticados para análise são necessários para indicar uma correlação mais precisa. É importante destacar novamente que o desenvolvimento econômico tem influência direta nas alterações dos indicadores da qualidade democrática. Por mais que as políticas de austeridade tenham sido mais intensas no final da década de 80 e início da década de 90 do que aquelas que foram implementadas a partir de 2014, as dimensões analisadas apresentaram resultados mais negativos no segundo caso, pois além das políticas de austeridade, o país enfrentava um quadro de recessão econômica. Portanto, uma conclusão razoável é de que, nos períodos de recessão, as políticas de austeridade tenham efeitos sociais e políticos mais intensos.

Além disso, é importante destacar o debate que envolve os índices e indicadores sociais. É sabido que, sua importância é inegável para as análises da qualidade democrática e para citar

casos mais práticos, para a construção e aplicação de políticas públicas. Porém, alguns autores têm apontado para a dificuldade de se captar a complexidade da realidade social por meio desses métodos, que podem subestimar ou superestimar determinadas situações. Além do mais, há disputas ideológicas por trás desses indicadores, principalmente aqueles que estão ligados a grandes instituições internacionais com interesses políticos evidentes. Temos o exemplo da crise social que estourou no Chile em 2019, ano em que a população participou de grandes e intensos protestos de rua, trazendo consigo várias pautas e questionamentos, mas sobretudo, críticas a rede de proteção social do país. Esses protestos de rua e de enfrentamento direto, causaram certo “espanto” em partes dos especialistas, que não entendiam os reais motivos dessas manifestações e condicionavam suas análises apenas aos índices econômicos e sociais do país, que em comparação com outros países da América Latina eram relativamente bons.

Em função disso, estudos que aprofundem mais o tema são necessários, obviamente. E os índices também precisam ser melhorados e complementados por análises qualitativas consistentes e que levem em consideração a particularidade de cada país. Por isso, as políticas de austeridade precisam de bases teóricas e empíricas mais sólidas para que não sejam aplicadas indiscriminadamente, com vieses ideológicos. Talvez haja, de fato, períodos nos quais ela seja mais eficiente e socialmente aplicável. Mas por enquanto, com bases nas pesquisas realizadas em outros contextos e nos dados analisados neste trabalho em relação ao caso brasileiro, conclui-se que esse tipo de política econômica, se e quando for aplicada, deve levar em consideração as particularidades de determinado lugar, partindo de diagnósticos mais precisos dos problemas políticos e econômicos de um país. Pois além das promessas de eficiência econômica se mostrarem ambíguas, as consequências sociais desse tipo de política econômica vêm se tornando cada vez mais evidentes, principalmente quando combinadas com quadros de recessão, deteriorando ainda mais qualidade democrática de um país. Assim sendo, aquele ideal de igualdade, muitas vezes colocado de lado nas teorias democráticas por extrapolar as definições associadas estritamente ao regime, pode deixar de ser um horizonte político e se tornar apenas um mero detalhe para as democracias contemporâneas.

8. Referências bibliográficas

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

CARVALHO, Laura. PEC 241 pode prolongar a crise. *Folha de São Paulo*. 13 de outubro de 2016. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/laura-carvalho/2016/10/1822278-pec-241-pode-prolongar-a-crise.shtml>>. Acesso em: 02 de outubro de 2019.

DAHL, Robert. *Sobre a Democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DE BOLLE, Mônica. SALTO, Felipe. PEC do Teto ‘não é uma Brastemp’. *El País Brasil*. 13 de dezembro de 2016. Disponível em: < https://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/11/opinion/1476217542_928943.html>. Acesso em: 02 de outubro de 2019.

DWECK, Ester; Mello, Guilherme; ROSSI, Pedro. Por que o crescimento do gasto público não explica a crise fiscal? *Jornal Folha de São Paulo*. 09 de outubro de 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/10/por-que-o-crescimento-do-gasto-publico-nao-explica-a-crise-fiscal.shtml?loggedpaywall#_=_?loggedpaywall?loggedpaywall?loggedpaywall&service=paywall/frontend&_mather=224b507d80446241>. Acesso em: 02 de dezembro 2019.

GENTIL, Denise; HERMANN, Jennifer. A política fiscal do primeiro governo Dilma Rousseff: ortodoxia e retrocesso. *Econ. soc.*, Campinas, v. 26, n. 3, p. 793-816, Dec. 2017. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182017000300793&lng=en&nrm=iso>. access on 09 Oct. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/1982-3533.2017v26n3art9>.

GIAMBIAGI, Fábio; VILELA, André; CASTRO, Lavínia de Barros; HERMANN, Jennifer. *Economia Brasileira Contemporânea*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

INGLEHART, Ronald. Democratização em perspectiva global. *Opinião Pública*, v. 1, n. 1, p. 9-67, 2015.

LISBOA, Marcos; MENDES, Marcos; GAZZANO, Marcelo. Por que o governo deve cortar gastos para o Brasil crescer? *Folha de São Paulo*. 08 de setembro de 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/09/por-que-o-governo-deve-cortar-gastos-para-o-brasil-crescer.shtml>>. Acesso em: 2 de dezembro de 2019.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos*. 4. Ed. Rio de Janeiro, 1994.

MIRANDA, Patricia; MOLINA, Nuria. Debt Crises and Austerity Policies in Latin America: Lessons for Europe. *The Citizen*, Issue 4, September 2011. Tradução disponível em: <http://auditoriacidadada.info/article/crises-da-d%C3%ADvida-e-pol%C3%ADticas-de-austeridade-na-am%C3%A9rica-latina-li%C3%A7%C3%B5es-para-europa>. Acesso em: 10/02/2017.

MORLINO, Leonardo. How much should we worry? *Journal of Democracy*, v. 27, n. 3, p. 18-23, 2016. MORLINO, Leonardo. Qualidades da democracia: como analisá-las. *Sociedade e Cultura*, v.

MORLINO, Leonardo; QUARANTA, Mario. What is the impact of the economic crisis on democracy? Evidence from Europe. *International Political Science Review* 2016, Vol. 37.

MONTES, Rúcio. Banco Mundial admite que manipulou dados sobre o Chile contra o Governo de Bachelet. *El País Brasil*. 14 de janeiro de 2018. Disponível em <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/01/14/economia/1515899491_574904.html>. Acesso em: 05 de dezembro de 2019.

O'CONNOR, James. *USA: A Crise do Estado Capitalista*. Vol. 13. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

O'DONNELL, Guillermo. *Poliarquias e a (in)fetividade da lei na América Latina*. São Paulo: Editora brasileira de ciências, 1998.

OFFE, Claus & RONGE, Volker. *Dominação de Classe e Sistema Político*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PAPP, Anna Carolina; COELHO, André; GERBELLI, Luiz Guilherme. Estudo mostra que concentração de renda no Brasil pode ser quase o dobro da apurada pelos dados oficiais. *G1*. 30 de outubro de 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/10/30/estudo-mostra-que-concentracao-de-renda-no-brasil-pode-ser-quase-o-dobro-da-apurada-pelos-dados-oficiais.ghtml>>. Acesso em: 05 de dezembro de 2019.

PIRES, Manoel. Consensos e dissensos sobre multiplicadores fiscais. *Observatório de Política Fiscal*. 15 de fevereiro de 2019. Disponível em: <<https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/posts/consensos-e-dissensos-sobre-multiplicadores-fiscais>>. Acesso em: 02 de dezembro de 2019.

PORTA, Donatella della. *Lo Lllaman Democracia Y No Lo Es: A Crisis of Political Responsibility*. PORTA, Donatella della. *Social Movements in Times of Austerity: Bringing Capitalism Back into Protest Analysis*. Cambridge: Polity Press. 2015. cap. 1.

ROSSI, Pedro; DWECK, Ester; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos. *Economia Para Poucos: Impactos Sociais da Austeridade e Alternativas para o Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

SCHÄFER, Armin; STREECK, Wolfgang. *Introduction: Politics in the Age of Austerity*. SCHÄFER, Armin; STREECK, Wolfgang (Org.). *Politics in the age of austerity*. Cambridge: Polity Press. 2013. Introdução.

SCHUMPETER, Joseph A. *The crises of the tax state*. SCHUMPETER, Joseph A. *The Economics and Sociology of Capitalism*. Princeton: Princeton University Press. 1918. cap 1.

STREECK, Wolfgang. *As crises do capitalismo democrático*. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 92, p. 35-56, 2012.