



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

RAUL COSTA CAMBUIM

Política e fiscalidade no Brasil: uma crítica à teoria democrática
contemporânea a partir do Sul Global

GOIÂNIA

2022



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES

E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do material bibliográfico

Dissertação Tese Outro*: _____

*No caso de mestrado/doutorado profissional, indique o formato do Trabalho de Conclusão de Curso, permitido no documento de área, correspondente ao programa de pós-graduação, orientado pela legislação vigente da CAPES.

Exemplos: Estudo de caso ou Revisão sistemática ou outros formatos.

2. Nome completo do autor

RAUL COSTA CAMBUIM

3. Título do trabalho

POLÍTICA E FISCALIDADE NO BRASIL: UMA CRÍTICA À TEORIA DEMOCRÁTICA CONTEMPORÂNEA A PARTIR DO SUL GLOBAL

4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO*

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

- a) consulta ao(a) autor(a) e ao(a) orientador(a);
 - b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação.
- O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.



Documento assinado eletronicamente por **Francisco Mata Machado Tavares, Professor do Magistério Superior**, em 18/01/2023, às 15:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Raul Costa Cambuim, Discente**, em 20/01/2023, às 13:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3404688** e o código CRC **19CC8AE1**.

RAUL COSTA CAMBUIM

Política e fiscalidade no Brasil: uma crítica à teoria democrática contemporânea a partir do Sul Global

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Ciências Sociais, Universidade Federal de Goiás, como requisito para a obtenção do título de mestre em Ciência Política.

Área de concentração: Estudos políticos contemporâneos.

Linha de Pesquisa: Teoria política e economia política.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Mata Machado Tavares.

GOIÂNIA

2022

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Cambuim, Raul Costa

Política e fiscalidade no Brasil [manuscrito] : uma crítica à teoria democrática contemporânea a partir do Sul Global / Raul Costa Cambuim. - 2022.

156 f.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Mata Machado Tavares.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Ciências Sociais (FCS), Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Goiânia, 2022.
Bibliografia.

1. Teoria democrática. 2. Política fiscal. 3. Neoliberalismo. I. Tavares, Francisco Mata Machado, orient. II. Título.

CDU 32



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS
ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata nº 37 da sessão de Defesa de Dissertação de Raul Costa Cambuim, que confere o título de Mestre(a) em Ciência Política, na área de concentração em Estudos Políticos Contemporâneos.

Ao/s dezesesseis dias de dezembro de dois mil e vinte e dois, a partir da(s) 14 horas, no(a) endereço eletrônico <https://meet.google.com/kgm-zzhs-jse>, realizou-se a sessão pública de Defesa de Dissertação intitulada "POLÍTICA E FISCALIDADE NO BRASIL: UMA CRÍTICA À TEORIA DEMOCRÁTICA CONTEMPORÂNEA A PARTIR DO SUL GLOBAL". Os trabalhos foram instalados pelo(a) Orientador(a), Professor(a) Doutor(a) Francisco Mata Machado Tavares, com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: Professor(a) Doutor(a) Cláudia Feres Faria (DCP/UFMG), membro titular externo e Professor(a) Doutor(a) Luis Felipe Miguel (IPOL/UNB), membro titular externo. Durante a arguição os membros da banca não fizeram sugestão de alteração do título do trabalho. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da Dissertação, tendo sido(a) o(a) candidato(a) aprovado(a) pelos seus membros. Proclamados os resultados pelo(a) Professor(a) Doutor(a) Francisco Mata Machado Tavares, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora, ao(s) dezesesseis dias de dezembro de dois mil e vinte e dois.

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA



Documento assinado eletronicamente por Francisco Mata Machado Tavares, Professor do Magistério Superior, em 15/02/2023, às 17:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por Carlo Patti, Coordenador de Pós-graduação, em 17/02/2023, às 13:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador 3500912 e o código CRC 3DB01974.

Referência: Processo nº 23070.067202/2022-27

SEI nº 3500912

AGRADECIMENTOS

O fazer científico nunca foi e nunca será um trabalho individual. A construção do conhecimento é uma tarefa longa, mas acima de tudo, coletiva. Nesse sentido, este trabalho só foi possível por meio do apoio e da contribuição de uma variedade de pessoas dispostas em perseguir tal tarefa, que é cercada de grandes obstáculos e desafios. Principalmente, em tempos obscuros nos quais o saber crítico e emancipador é alvo constante de ataques e a ciência pública é cada vez mais sucateada por governantes mesquinhos – alô, B* genocida! Serei breve, mas quero agradecer os integrantes do Grupo de Estudos e Pesquisas Sócio-Fiscais (GESF) da Universidade Federal de Goiás (UFG), que prontamente me auxiliaram com as ferramentas necessárias para explorar e evidenciar as iniquidades existentes em nossas democracias. Deste modo, é uma agenda de pesquisas imprescindível e que tem de ser continuada para que as potencialidades de uma abordagem sócio-fiscal sejam justificadas com o objetivo de denunciar as assimetrias ainda persistentes em nossa formação social. Além disso, quero fazer um agradecimento especial aos meus familiares e amigos, isto é, aqueles que fazem a minha vida fazer algum mínimo de sentido. Sem vocês, eu não estaria aqui. Persistamos todos nas correrias da vida e nas lutas que ainda virão...

“Finanças são uma arma. Política é saber quando puxar o gatilho.”

Don Luchesi, em O Poderoso Chefão Parte III.

RESUMO

Este trabalho buscou explorar a íntima relação existente entre a fiscalidade e a democracia no geral. Deste modo, uma abordagem sócio-fiscal foi justificada a fim de se avaliar a maneira na qual a política fiscal apareceria ou não em parte da teoria democrática tida como “convencional” e que foi produzida no Brasil após a redemocratização. Nesse sentido, foram destacadas as potencialidades da sociologia fiscal, campo ainda em consolidação, mas bastante promissor ao colocar a própria política fiscal como variável explicativa relevante, bem como a importância e o papel dos conflitos fiscais na conformação da política moderna. Além disso, o conceito de neoliberalismo foi resgatado a partir das investigações sobre os possíveis declínios democráticos que tem sido constatados para uma variedade de países nos últimos anos, especialmente por meio da deterioração das finanças públicas e da construção de uma “nova organização social” global. No entanto, uma expressão histórica específica desse fenômeno que é típica do Sul Global foi mobilizada para explicar o caso brasileiro e as suas particularidades, demonstrando assim que até as noções menos exigentes de democracia tem sido diluídas em cenários de orçamentos públicos seletivos e antidemocráticos. Portanto, argumenta-se que as lutas de classes nas democracias liberais contemporâneas acontecem, especialmente, em torno das disputas e conflitos envolvendo os recursos dos orçamentos públicos.

Palavras-chave: Teoria democrática, Política Fiscal, Neoliberalismo.

CAMBUIM, Raul. Política e fiscalidade: uma crítica à teoria democrática contemporânea a partir do Sul Global. [Dissertação]. Goiânia: Programa de Pós-Graduação em Ciências Política, Faculdade de Ciências Sociais, Universidade Federal de Goiás; 2022.

ABSTRACT

This work sought to explore the intimate relationship between taxation and democracy in general. Thus, a socio-fiscal approach was justified in order to assess the way in which fiscal policy would appear or not in part of the democratic theory considered “conventional” and which was produced in Brazil after redemocratization. In this sense, the potentialities of fiscal sociology were highlighted, a field still in consolidation, but very promising in placing fiscal policy itself as a relevant explanatory variable, as well as the importance and role of fiscal conflicts in shaping modern politics. In addition, the concept of neoliberalism was rescued from reflections on the possible democratic declines that have been observed for a variety of countries in recent years, especially through the sadness of public finances and the construction of a global “new social organization”. However, a specific historical expression of this phenomenon, which is typical of the Global South, was mobilized to explain the Brazilian case and its particularities, thus demonstrating that even the least demanding notions of democracy have been diluted in scenarios of selective and anti-democratic public budgets. Therefore, it is argued that class struggles in contemporary liberal democracies happen, especially, around disputes and conflicts involving public budget resources.

Keywords: Democratic Theory, Fiscal Policy, Neoliberalism.

CAMBUIM, Raul. Politics and taxation: a critique of contemporary democratic theory from the Global South. [Dissertation]. Goiânia: Graduate Program in Political Science, Faculty of Social Sciences, Federal University of Goiás; 2022.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1 – POLÍTICA FISCAL E TEORIA DEMOCRÁTICA CONTEMPORÂNEA NO BRASIL: UMA REFLEXÃO CRÍTICA DAS PERSPECTIVAS ANALÍTICAS DESDE A REDEMOCRATIZAÇÃO	21
1.1. Um breve contexto histórico sobre o caso brasileiro durante a transição para a democracia liberal	21
1.2. Teoria democrática contemporânea no Brasil: contribuições, limites e omissões.....	32
1.2.1. As contribuições e os limites da teoria democrática no Brasil	33
1.2.2. Política e fiscalidade: as omissões da teoria democrática no Brasil	53
CAPÍTULO 2 – A RELEVÂNCIA DOS CONFLITOS FISCAIS NA CONFORMAÇÃO DA POLÍTICA MODERNA	59
2.1. Uma breve história intelectual da Sociologia Fiscal.....	59
2.2. “Estado moderno” e tributação: fenômenos intimamente interligados.....	69
2.3. Política fiscal e democracia: uma associação não incidental.....	72
2.3.1. A relação entre os tributos e os direitos fundamentais nas democracias contemporâneas	81
2.4. O neoliberalismo na era do capitalismo democrático: uma defesa do conceito como um fenômeno social complexo	82
2.4.1. Declínio democrático e finanças públicas: a teoria crítica do Norte Global.....	88
CAPÍTULO 3 – AS ESPECIFICIDADES DO SUL GLOBAL: O DECLÍNIO DEMOCRÁTICO NO BRASIL EXPLICADO A PARTIR DA POLÍTICA FISCAL	99
3.1. Complementando o debate: as especificidades do Sul Global	99
3.2. Política fiscal e conflito de classes no Brasil: o declínio democrático explicado através das finanças públicas	113
3.2.1. O cenário fiscal brasileiro pós-redemocratização	113
3.2.2. A EC 95 e o Novo Regime Fiscal no Brasil	126
3.3. Por um pensamento radical: a necessidade de (re)pensar novos caminhos	131
3.3.1. Por uma abordagem crítica e não eurocêntrica da Política Fiscal	132
3.3.2. Sim, há alternativa: ampliando o conceito de democracia.....	140
CONCLUSÃO	147
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	151

INTRODUÇÃO

Este é um trabalho que busca adentrar no tema da fiscalidade e da política. Mais especificamente, no campo que abrange a sociologia fiscal e a sua relação com a teoria e a prática democrática de maneira geral. Em um primeiro momento, partimos de uma premissa na qual a política fiscal é de suma importância para a conformação da política moderna. Nesse sentido, o orçamento público aparece como um ótimo ponto de partida para explorar a vida social e o funcionamento dos mais variados regimes políticos, principalmente aqueles que se dizem democráticos. Além de justificar a importância teórica e destacar a imbricação que há entre esses dois elementos, buscamos averiguar e analisar a maneira em que o aspecto fiscal é mobilizado em parte das teorias democráticas contemporâneas tidas como “convencionais” e que foram produzidas no Brasil após a redemocratização.

Um dos argumentos principais deste trabalho reside na seguinte afirmação: os orçamentos públicos das democracias contemporâneas evidenciam a luta de classes existente em torno dos recursos do Estado. Portanto, é um fator imprescindível nas análises sobre democracia e, em especial, sobre os declínios ou retrocessos democráticos – existem vários conceitos para se referir ao processo de diluição da democracia –, uma problemática que tem aparecido frequentemente nas pesquisas em ciência política nos últimos anos. No entanto, a inquietação em torno da associação envolvendo a política democrática e a política fiscal surgiu após a constatação, pelo menos de maneira aparente, que a literatura que tem se dedicado ao tema se restringe aos países do Norte Global. Devido as potencialidades que esses estudos trazem, é importante trazê-los para incluir algumas de suas premissas – mas não sem algumas considerações e adaptações relevantes – para outras realidades distintas, como é o caso dos países inseridos no Sul Global, a exemplo da América Latina e do Brasil.

Compreender as democracias na prática é importante e compreender como as teorias lidam com elas é tão importante quanto, pois além de criar novos horizontes políticos, estes estudos e pesquisas podem auxiliar na construção e aplicação de determinadas políticas públicas ou em um sentido contrário, apontar os problemas e limites em torno das práticas democráticas existentes. Paralelamente a esse objetivo, outras questões se mostraram pertinentes e, em conjunto, podem ajudar a melhorar a compreensão de nosso objeto como um todo. Dentre elas, investigar a relação desigual existente entre os países centrais e não centrais inseridos em uma economia capitalista global e seus contextos históricos específicos, faz com que olhemos com mais atenção para certas especificidades que a teoria democrática contemporânea tem que lidar e que normalmente não são colocadas nas produções teóricas hegemônicas do campo. Apesar

de alguns padrões se repetirem, o desenvolvimento do Estado, capitalismo e do próprio regime democrático dos países não centrais trazem particularidades que podem complementar e enriquecer a literatura sobre democracia como um todo.

Dito isto, este trabalho é um ensaio teórico e crítico que busca explorar a própria democracia brasileira, bem como as teorias democráticas que foram produzidas no país após a redemocratização¹, com ênfase na política fiscal e no contexto geopolítico do Sul Global². O destaque para o Sul Global se mostra pertinente porque o Brasil, além de aparecer como um caso peculiar de “transição” democrática, é também um caso peculiar de regime democrático por mesclar traços autoritários e liberais, resultado de um processo que alguns pensadores têm chamado de neoliberalismo; porém, com algumas características típicas decorrentes desse contexto em particular. Os países do Sul Global fazem parte de uma divisão política advinda principalmente do sistema financeiro global, no qual muitos deles possuem um passado colonial e escravagista como característica comum, o que obviamente têm implicações significativas para o desenvolvimento de suas instituições e, assim sendo, para a formação social vigente – a colonialidade do poder, como adverte Quijano (2005), tem um papel central na trajetória institucional desses lugares.

Nos últimos anos, a sociologia fiscal tem se mostrado um campo relevante para as ciências humanas, mas ainda assim em um estágio de desenvolvimento e consolidação institucional. A relação entre a fiscalidade e a política são bastante antigas, mas foram sintetizadas em um campo teórico específico somente após a formação daquilo que ficou conhecido como “Estado moderno” e o seu desenvolvimento posterior em relação ao mercado. Um dos primeiros a constatar a importância dessa associação foi Rudolph Goldscheid (1958), que afirmava que as lutas fiscais são as mais antigas formas de luta de classe. Posteriormente, Joseph Schumpeter (1918) com o artigo “The Crisis of the Tax State” e tantos outros, dos mais

¹ Isto é, quando se deu a abertura do regime militar e o país caminhou para a democracia liberal, especialmente a partir da constituição federal de 1988.

² O termo “Sul Global” não é estático e muito menos neutro, carregando consigo vários significados a depender do contexto no qual ele é utilizado. É óbvio que nenhum conceito amplo ou generalizante irá escapar de suas próprias contradições. Mas, em alguns casos, eles funcionam como ferramentas metodológicas, e também como maneira de demarcar posições políticas ou ideológicas. Nesse trabalho, o termo foi escolhido, em um primeiro momento, por, ao menos de forma aparente, evitar noções hierárquicas e evolucionistas que outros termos ligados aos aspectos geográficos, geopolíticos e culturais podem trazer. Nesse sentido, ele não é estritamente geográfico, apesar de não excluir totalmente esse aspecto. Porém, sua característica mais evidente, ao menos no objetivo aqui proposto, é delimitar aqueles países que enfrentam relações específicas associadas ao desenvolvimento do Estado e suas instituições em uma economia capitalista globalizada. Em suma, o termo “Sul Global” aqui é usado para denotar países com desigualdades econômicas históricas, com alguma coerência cartográfica entre si e que estão numa relação dialética com o seu oposto, o “Norte Global”. No nosso caso, foram explorados alguns dos países da América Latina, mas com foco específico no Brasil. Para saber mais, ler: “The Use of the Concept ‘Global South’ in Social Science & Humanities” (2011) e “Concepts of the Global South” (2012).

variados campos ideológicos, destacaram as consequências políticas, sociais e culturais das políticas fiscais e em especial, dos sistemas tributários vigentes. Isto é, advertiram para a necessidade de uma ciência das finanças públicas que vai para além dos ensinamentos tradicionais dos departamentos de economia. A importância dessas constatações, ao menos para o campo da teoria democrática, reside no fato de que qualquer concepção de democracia, minimalista ou não, tem que levar em consideração a questão da arrecadação e da distribuição de recursos dos Estados em pelo menos algum nível, pois a maneira em que essa estrutura opera é primordial para entender as complexidades por detrás das lutas por poder que ocorrem nos regimes democráticos na contemporaneidade.

Certamente, uma parte da teoria democrática contemporânea tem dado atenção para o aspecto fiscal, demonstrando assim que a investigação das finanças públicas é uma tarefa imprescindível. Porém, a maioria dos estudos que usam dessa associação de maneira direta ou indireta parece estar centrada no Norte Global. Em especial, as teorias críticas que têm abordado os retrocessos democráticos recentes para os casos europeu e norte-americano, como aquelas que remetem ao conceito de “pós-democracia” (Crouch, 2003), uma noção que teve bastante destaque na ciência política internacional, ao menos entre os estudos menos ortodoxos³. Apesar de alguns limites relacionados aos contextos para os quais elas foram pensadas estarem presentes, as abordagens associadas ao conceito de “pós-democracia” também merecem destaque por trazer o neoliberalismo de volta para as discussões envolvendo a teoria democrática, algo que a própria ciência política brasileira ainda resiste em fazer. Nesses estudos, a deterioração das finanças públicas é destacada como uma das principais características desses retrocessos.

No Brasil, a sociologia fiscal ainda é um campo pouco explorado⁴. E quando os aspectos fiscais são mencionados pela teoria democrática produzida no país, a associação entre a política fiscal e o regime democrático geralmente aparece em um segundo plano e a fiscalidade não é apresentada como um mecanismo causal ou variável explicativa relevante. Em um dos achados do primeiro capítulo, a exceção se deu com parte da teoria democrática que tem lidado com a questão do federalismo, como no caso dos trabalhos de Maria Hermínia (1995) e Marta Arretche (1996), autoras inseridas no neo-institucionalismo, a abordagem mais proeminente e

³ Essas obras não estão necessariamente inseridas no campo da Sociologia Fiscal propriamente dita, mas em maior ou menor grau, tem trabalhado a relação direta entre as finanças públicas e a própria democracia, trazendo assim conclusões interessantes sobre os limites e desafios dos regimes democráticos liberais.

⁴ No entanto, há algumas iniciativas nesse sentido. A Sociologia Fiscal, como campo de estudo e pesquisas, vem sendo desenvolvida e consolidada no Brasil de maneira quase pioneira pelo GESF (Grupo de Estudos e Pesquisas Sócio-Fiscais), da Universidade Federal de Goiás (UFG).

hegemônica da ciência política brasileira – e que ao mesmo tempo, possui alguns limites consideráveis de acordo com a abordagem aqui proposta. Devido a essa lacuna e as potencialidades de uma abordagem sócio-fiscal, a teoria democrática pensada para o caso brasileiro tem de estar mais aberta aos elementos “externos” que normalmente não são considerados como estritamente políticos.

Dito isto, é necessário fazer uma breve explanação inicial sobre o que a tal da sociologia fiscal nos tem a dizer de fato. Antes de mais nada, é necessário retomar os dois autores pioneiros mencionados anteriormente. De acordo com o sociólogo austríaco Rudolph Goldscheid (1958), o Estado moderno se originou por meio da associação para fins de defesa e conseqüentemente, para atender as necessidades fiscais comuns. Para este autor, somente a sociologia seria capaz de evidenciar a maneira pela qual as condições sociais determinam as necessidades públicas e deste modo, como estas mesmas necessidades são satisfeitas. Assim sendo, ao afirmar que o mecanismo de interdependência mútua entre despesas e receitas deveria ser a principal problemática para uma ciência das finanças públicas, Goldscheid deu o ponta pé inicial para o desenvolvimento do campo. Contudo, é por meio de outro autor austríaco que essa abordagem foi ganhar ainda mais consistência. Joseph Schumpeter (1918), um economista de ideologia oposta, reconheceu o mérito da abordagem de Goldscheid e foi um dos primeiros a popularizar o termo “sociologia fiscal”. De acordo com este autor, o destino das nações está inteiramente ligado ao “sangramento econômico” decorrente das necessidades fiscais dos Estados e portanto, a história fiscal de um povo é uma parte essencial de sua história geral.

Infelizmente, após as contribuições desses dois autores pioneiros, a sociologia fiscal se tornou dispersa. O livro “The New Fiscal Sociology: Taxation in Comparative and Historical Perspective” (Martin, Mehrota, Prasad, 2009) faz um ótimo panorama sobre a origem e o desenvolvimento da sociologia fiscal clássica até chegarmos nas abordagens mais contemporâneas do campo, que têm sido denominada pelos autores organizadores do livro como a “nova sociologia fiscal”. Para resgatar suas potencialidades, esses estudos contemporâneos têm recorrido aos ensinamentos das abordagens clássicas dos dois autores pioneiros aqui citados e de outras tradições “separadas”. Porém, agora esses estudos seriam mais comparativos e menos generalizantes em relação aos contextos históricos específicos de cada país. Além disso, o sistema tributário tem se tornado tema central nessas pesquisas, aparecendo então como uma espécie de “contrato social” que multiplica o poder infraestrutural de uma sociedade. Deste modo, questões relevantes que antes eram ignoradas nas análises econômicas tradicionais sobre o tema, como as desigualdades raciais e de gênero decorrentes do manuseio da política fiscal e em especial dos sistemas tributários, agora são explorados

criticamente em uma abordagem sócio-fiscal. Nesse sentido, a própria democracia também tem sido investigada nesses estudos e pesquisas.

Isto posto, podemos afirmar que a abordagem teórica e metodológica associada à sociologia fiscal vai aparecer neste trabalho no sentido de um “programa de pesquisa forte”, próximo do que foi proposto por Isaac Martin (2020). O autor afirma que a sociologia fiscal é algo mais específico do que simplesmente aplicar as teorias da sociologia aos fatos das finanças públicas. Assim sendo, é uma tradição teórica que trata a própria política fiscal como um elemento estruturante da vida social moderna. Nessa perspectiva, os elementos característicos das finanças públicas trazem consigo relações sociais de obrigação com o Estado que merecem e devem ser investigadas. O autor, então, define a política fiscal a partir de um conceito amplo de finanças públicas que vai para além do sistema tributário e inclui também as dívidas públicas, as garantias de empréstimos públicos, as despesas públicas e outras obrigações fiscais. Portanto, a política fiscal é o nome dado para as decisões de funcionários, como tais, para estabelecer ou alterar tais relações sociais de obrigação com o Estado. Em suma, então, essa é uma abordagem que busca investigar a inserção social das relações fiscais e em um sentido contrário, os efeitos das relações fiscais na vida social.

Por outro lado, esse “programa de pesquisa forte” é apresentado sem as pretensões totalizantes idealizadas inicialmente por Schumpeter. Ou seja, é apenas um programa que parte da premissa na qual a política fiscal poderia explicar algumas características importantes de certos tipos de eventos. É uma diferença sutil, mas ainda assim, relevante⁵. Ainda de acordo com Martin (2020), um dos movimentos distintos dos teóricos inseridos nessa tradição foi tratar os fenômenos clássicos da sociologia política e da ciência política como variáveis dependentes, enquanto a própria política fiscal aparece como uma variável independente. A teoria fiscal da democratização, por exemplo, objetiva responder o porquê de o Estado buscar legitimidade em formas democráticas, quando na definição weberiana ele é o próprio detentor do monopólio da

⁵ “O pressuposto fundamental do programa forte em sociologia fiscal é que, pelo menos às vezes, será razoável parar de perguntar “por quê?” quando explicamos como os fenômenos de juros resultam das relações de finanças públicas. A justificativa para essa suposição é que as relações das finanças públicas são inerentemente dinâmicas e centrais para a modernidade (ver Martin et al., 2009). As relações fiscais são dinâmicas no sentido mínimo em que tendem a mudar com o tempo. Elas também são dinâmicas no sentido mais forte de que o impulso para mudar qualquer relacionamento fiscal é intrínseco ao relacionamento. As partes no relacionamento geralmente têm incentivos assimétricos para redefinir seus termos. Esses incentivos assimétricos surgem do fato de que as finanças públicas - como dívidas, obrigações fiscais e despesas públicas - obrigam a transferências de recursos não retribuídas. Mesmo quando a obrigação de pagar está embutida em um conjunto de relacionamentos de longo prazo que envolvem alguma expectativa generalizada de reciprocidade, o pagamento em si não é uma compra ou troca, e a ausência de qualquer recompensa imediata ou específica preserva o relacionamento e cria um potencial crônico para conflito (ver Graeber 2011; Mallard 2011; Mauss 1990 [1925])”. (Martin, p. 486, 2020, tradução nossa).

coerção legítima. Os estudos dessa vertente têm afirmado que os Estados institucionalizaram as consultas perante aos seus súditos devido às necessidades crescentes de extração de recursos via sistema tributário. A consulta democrática, então, seria uma forma de legitimar a própria tributação. Desta maneira, é um argumento que se ampara no dinamismo das relações das finanças públicas para demonstrar que a tributação e a representação se apoiaram em uma solução guiada para resolver os conflitos potenciais decorrentes dessa relação.

Devido à íntima relação existente entre a sociologia fiscal e a teoria democrática, é necessário destacar de que maneira seus aspectos teóricos e metodológicos podem nos ajudar a entender a democracia brasileira contemporânea e, concomitantemente, a produção teórica dedicada a explicar esse fenômeno. Contudo, é necessário também uma abordagem contextual e histórica sobre o desenvolvimento da democracia liberal no Brasil a partir do processo de abertura política para compreender as nuances e os desafios práticos do regime na atualidade. Infelizmente, parte desse processo foi descrito pela literatura convencional por meio de abordagens minimalistas e elitistas, apesar de também haver literatura contrária a elas. Esses estudos, ao focarem apenas nos canais formais de representação e nas estratégias das elites políticas, acabaram por deixar de lado algumas questões que são de suma importância para a teoria democrática no geral. Por conseguinte, o próprio desenvolvimento do capitalismo é frequentemente deslocado do desenvolvimento do Estado e da própria democracia nessas produções. Nesse sentido, Gabriel Vitullo (2001, 2006) propõe um caminho metodológico e teórico que permite um maior espaço aos componentes sociais e econômicos da democracia, com destaque para as percepções cidadãs sobre a realidade política do país.

Além de trazer a associação entre a política e a fiscalidade para o debate de maneira crítica, buscaremos incluir o capitalismo e uma vertente específica de seu desenvolvimento histórico: o neoliberalismo. É notório que o conceito tem sido banalizado e usado com pouco rigor metodológico. Mas isso não o inviabiliza enquanto fenômeno social relevante e ao mesmo tempo, complexo e multifacetado. Segundo Guimarães e Cruz (2021), a reflexão e a sistematização do conceito de neoliberalismo são importantes por três razões. O primeiro motivo se refere a defasagem em relação ao acúmulo teórico e metodológico da literatura nacional em relação à internacional. Segundo, por ser um conceito historicamente contestado, carregado de criticidade e por isso, frequentemente disputado. E por último, por ter seu uso generalizado em um sentido economicista e macroestrutural de superação a uma época dominada pelo keynesianismo e pelos estados de bem-estar social. Para esses autores, o objetivo

principal é indicar que o neoliberalismo pode contribuir para as reflexões envolvendo as crises das democracias contemporâneas – dialogando assim, com parte dos nossos objetivos⁶.

Portanto, por mais que se reconheça que as instituições políticas sejam importantes para o desenvolvimento e a consolidação da democracia, sabe-se também que os componentes estruturais são tão importantes quanto, especialmente quando se leva em consideração uma concepção de democracia para além das normas e procedimentos, isto é, uma concepção que não ignora a importância dos valores subjetivos que denotam a verdadeira potência do conceito, como aqueles ligados a questão da igualdade e os seus correlatos, como também aqueles ligados à questão da liberdade e à autonomia coletiva. Deste modo, partiremos de um conceito de democracia no qual estes elementos não sejam restritos apenas aos aspectos jurídicos e formais, que por si só, não tem sido capazes de enfrentar radicalmente as desigualdades sociais advindas das relações econômicas assimétricas decorrentes do capitalismo. A liberdade e a igualdade em um sentido amplo são indispensáveis para uma democratização ampla em que o demos (o povo) seja realmente um elemento central e indissociável do fazer e das práticas democráticas. Além disso, essa é uma abordagem que não nega o conflito de classes existentes nas democracias liberais contemporâneas, que, de uma forma ou de outra, estão intimamente ligados à política fiscal.

Como se sabe, o conceito de democracia também é daqueles que frequentemente é alvo de disputas e controvérsias – como no caso do neoliberalismo. Por não ter uma definição única e consensual, o debate em torno do tema traz diversas possibilidades teóricas e metodológicas, com abordagens tão diversas quanto às suas respectivas conclusões. Se o próprio conceito é multidimensional, pode-se afirmar que o mesmo vale para os regimes democráticos na prática. Isto é, que as democracias reais são diversas e heterogêneas, com desenvolvimentos históricos específicos entre si. De acordo com Dean, Gagnon e Asembaum (2019), isso ocorre porque o conceito de democracia possui uma infinidade de referentes linguísticos, geográficos e históricos. Devido à falta de consenso em torno da questão, o conceito pode representar tanto um conjunto de instituições quanto um ideal ético. Para esses autores, a ciência política convencional tem sido precisa em suas afirmações sobre a democracia eleitoral, mas ao mesmo tempo tem falhado em abranger outras práticas democráticas que desafiam o voto como instituição democrática total. Ademais, a teoria democrática tem de evitar a tendência geral de

⁶ Essa contribuição se daria em três planos: 1) ao conformar uma visão histórica mais larga e internacional da crise, evitando um uso generalizante e impreciso do conceito, 2) fornecendo uma visão mais integrativa da crise das democracias, de caráter multideterminado e 3) ao questionar um sentido determinístico das explicações, mostrando o neoliberalismo como fruto de uma ação coletiva histórica e de uma vontade política crescentemente formada e empoderada (Guimarães e Cruz 2021).

retificação de um modelo de democracia contingente e anglocêntrico. Ainda de acordo com esses autores, a teoria democrática tem que dar uma importância maior para outros objetos além da política legislativa para abranger outras relações sociais, pois a democracia também ocorre em várias arenas políticas, sejam elas institucionalizadas ou não.

Independentemente da abordagem escolhida, a ideia ou a noção de crise vez ou outra é associada ao que se entende por democracia. Ademais, os regimes democráticos realmente existentes ainda estão muito distantes dos horizontes normativos mais “exigentes” da literatura em ciência política – a inclusão de valores substantivos ainda é considerada uma forma de extrapolação do conceito. Portanto, a crise da democracia não é bem uma novidade para os estudos do campo. No entanto, essa problemática tem ganhado mais destaque nos últimos anos, com várias discussões em torno de um possível recuo democrático que tem deteriorado até aqueles regimes que antes eram considerados “estáveis” ou “consolidados”⁷. Isto posto, este trabalho defende que uma abordagem sócio-fiscal crítica e não eurocêntrica pode nos oferecer um amplo arsenal teórico e metodológico para explorar o caso brasileiro, incluindo-o assim em um possível quadro de declínio democrático até mesmo para as concepções menos exigentes, como no caso da democracia eleitoral e liberal.

Segundo Gerring (2012), a boa ciência tem tanto o objetivo da descoberta quanto o da avaliação. Ao se opor a ortodoxia e se inspirar em Paul Feyerabend, o autor afirma que o desenvolvimento teórico ocorre de maneira falha se estiver preso somente aos dogmas popperianos, pois uma metodologia construtiva deve permitir que os pesquisadores pensem sobre certas problemáticas de novas maneiras.

Dito isto, este trabalho foi complementado por uma metodologia idealizada por Habermas, denominada por “método da reconstrução racional”. De acordo com Perderson (2008), esse método objetiva a reconstrução sistemática do “conhecimento intuitivo de sujeitos competentes” e do “conhecimento coletivo das tradições”. Na interpretação deste autor, o método é baseado no pressuposto de que há um conteúdo normativo implícito em um conjunto de práticas sociais. Assim sendo, esse conteúdo normativo explicado poderia oferecer um padrão crítico em que as práticas reais poderiam ser avaliadas e, de certa forma, “reconstruídas”. Isso deve ser feito quando as premissas, conceitos e noções de determinado campo teórico carecem de revisões e, por isto, não podem ser aplicadas ou reproduzidas sem nenhuma reflexão crítica. Deste modo, é uma metodologia normativa e descritiva, pois busca descrever as regras

⁷ Especialmente após as constantes crises políticas e econômicas que têm intensificado a desconfiança da população em relação às instituições democráticas tradicionais, bem como as eleições de candidatos “populistas” de extrema-direita em tempos recentes.

e estruturas operativas em determinadas práticas sociais, possibilitando assim a crítica dos casos considerados desviantes, mas sem a pretensão de substituí-los ou descartá-los totalmente no processo.

Desta maneira, a teoria democrática contemporânea produzida no Brasil poderia se encaixar nessa noção de “conhecimento coletivos de tradições”, o que nos permite fazer uma “reconstrução” de parte campo e, ao mesmo tempo, uma espécie de “autocrítica”. Nessa perspectiva, parte das obras foram analisadas e refletidas criticamente para destacar as suas contribuições e também os seus limites teóricos, no qual novos caminhos foram apontados posteriormente. Essa metodologia foi escolhida em oposição à bibliometria e à análise de conteúdo porque ela busca superar os impasses existentes entre as perspectivas objetivistas e subjetivistas – e em última instância, porque a seleção das obras ocorreu de maneira um pouco parcial, por assim dizer. Em suma, então, este trabalho buscou evidenciar determinados problemas teóricos e práticos por meio de uma abordagem contextual e histórica que tem como aporte metodológico as premissas da sociologia fiscal e da “reconstrução racional”. Ou seja, é um ensaio teórico e crítico, mas acima de tudo, reconstrutivo.

Finalmente, a obra foi organizada por meio de três capítulos, bem como a introdução e a conclusão – essa é aquela parte entediante, mas muitas vezes necessária, do passo a passo do trabalho.

No primeiro capítulo, além de uma breve análise contextual sobre a redemocratização no Brasil, foram apresentadas algumas das principais contribuições da teoria democrática contemporânea “convencional” produzida no país; posteriormente, os seus limites foram apontados e a ausência do aspecto fiscal foi apontada como uma problemática considerável. O segundo capítulo traz a história da sociologia fiscal, salientando então as contribuições e potencialidades do campo; além disso, foi destacado a importância dos conflitos fiscais na conformação da política moderna e o papel do neoliberalismo na deterioração das finanças públicas das democracias tidas como “avançadas”, justificando assim a necessidade de uma abordagem sócio-fiscal para uma investigação dos desafios e limites envolvendo os regimes democráticos na prática. O terceiro e último capítulo evidenciou as especificidades do Sul Global e em especial do caso brasileiro, a fim de demonstrar como a investigação do cenário fiscal do país pode nos ajudar a explicar e compreender a deterioração do regime democrático brasileiro nos últimos anos, destacando então as particularidades históricas decorrentes do neoliberalismo e não menos importante, o conflito de classes em torno do orçamento público.

CAPÍTULO 1 – POLÍTICA FISCAL E TEORIA DEMOCRÁTICA CONTEMPORÂNEA NO BRASIL: UMA REFLEXÃO CRÍTICA DAS PERSPECTIVAS ANALÍTICAS DESDE A REDEMOCRATIZAÇÃO

O primeiro capítulo apresenta uma breve história sobre a redemocratização brasileira e, posteriormente, uma reflexão crítica e “reconstrutiva” sobre parte da produção teórica “convencional” relacionada a estes acontecimentos e ao desenvolvimento do próprio regime democrático desde então. Ou seja, é uma análise do contexto de abertura política e ao mesmo tempo, uma investigação sobre a teoria democrática contemporânea produzida no Brasil, no qual o neo-institucionalismo apareceu como a vertente mais proeminente. Com isto, o objetivo é fazer um pequeno panorama das principais obras que buscaram entender e explicar a democracia brasileira para assim, destacar algumas de suas contribuições e limites. Contudo, para além do reconhecimento dos avanços que tais teorias representaram para a ciência política como um todo, também foram apontadas algumas das omissões relacionadas à associação não incidental entre democracia e política fiscal por meio de uma abordagem sócio-fiscal. Em nosso julgamento, tais questões não podem ser omitidas ou colocadas em segundo plano porque ocultam aspectos importantes do conflito de classes existente em torno dos orçamentos públicos nas democracias liberais contemporâneas.

1.1. Um breve contexto histórico sobre o caso brasileiro durante a transição para a democracia liberal

A constituição federal de 1988 (CF/88), apelidada por muitos de “constituição cidadã” devido ao seu caráter social e universal, completa 34 anos no ano de 2022. Apesar do processo de democratização ter se iniciado muito antes, pode-se considerá-la como o marco da redemocratização no Brasil. O país, que desde 1964 vivia sob uma ditadura de cunho militar, passou por um longo e ambíguo processo de abertura do regime que envolveu vários atores políticos, muitas vezes com demandas e objetivos antagônicos entre si. Dentre eles, podemos citar as “elites políticas” – o estudo das elites é importante, mas o seu papel não pode ser naturalizado –, frequentemente mencionadas pela literatura em ciência política, mas também aqueles integrantes da sociedade que se mobilizaram em torno de movimentos sociais de resistência ao governo autoritário e que concomitantemente lutavam por demandas mais democratizantes.

Para além do voto, essas demandas incluíam a responsabilização dos agentes envolvidos nos abusos e crimes cometidos durante o período autoritário. Não menos importante, esses movimentos lutavam também por uma maior participação e inclusão social, visto que no Brasil,

a desigualdade econômica e a ausência de canais de participação para além dos tradicionais fazem parte de um problema histórico que foi intensificado durante a ditadura militar e contornado apenas parcialmente com a abertura política.

Reafirmando novamente, o processo de transição para a democracia liberal no Brasil se deu de maneira gradual e dúbia. E a literatura em ciência política é quase unânime quanto a este aspecto. As análises e reflexões sobre o período, muitas das vezes influenciadas pelos estudos sobre transitologia e consolidologia de Samuel P. Huntington, Juan Linz, Alfred Stepan e outros autores ligados a uma tradição mais schumpeteriana⁸ da teoria democrática se tornaram predominantes na época, apesar de atualmente estarem em descrédito – o que não impede que algumas de suas noções ainda tenham influência na ciência política brasileira hegemônica. Muitos destes estudos sobre democratização foram contestados devido ao seu caráter de previsão ingênuo, além da comparação indiscriminada entre países que são muito diferentes entre si.

Portanto, antes de iniciar a análise contextual do processo de redemocratização no Brasil, é necessário trazer algumas críticas a essas abordagens, parte delas influenciadas pelos trabalhos de Gabriel Vitullo (2001, 2006). De acordo com este autor, essa literatura pode ser definida em sua acepção cronológica e sequencial, mas também como uma reação às abordagens estruturalistas. O “novo” foco desses estudos eram as estratégias das elites políticas e o processo eleitoral em si. Seriam essas variáveis, em última instância, que definiriam os rumos das democracias e também, a sua própria “vitalidade”. Ainda de acordo com o autor, uma objeção que pode ser feita a esse tipo de literatura se refere ao aspecto minimalista adotado nessas análises, que se limita em definir a democracia a partir do estabelecimento de regras e procedimentos ligados à competição eleitoral, como se o processo de democratização em si correspondesse apenas à normalização de instituições políticas específicas. Nesse sentido, a busca por uma análise mais politicista não deve omitir outras variáveis relevantes, especialmente aquelas ligadas à sociedade e ao contexto histórico dos países⁹. E para o nosso

⁸ Schumpeter, apesar de considerar outros fatores, enxerga a democracia como um método de seleção de elites em eleições periódicas. A “inspiração” nos teóricos das elites já é conhecida pela literatura. Conseqüentemente, ele é considerado o maior precursor da vertente “minimalista” da democracia. Ao se apresentar como mais “realista e empírica”, essa abordagem, segundo o próprio autor, se opõe às teorias democráticas antigas que seriam carregadas de “valor” e portanto, menos “científicas”. Assim sendo, estabeleceu-se como parâmetro para as teorias posteriores que viam a participação popular com receio (Pateman, 1992).

⁹ Neste sentido, Vitullo (2001, 2006) aponta para a importância em se analisar também as não-elites, pois estas podem deixar em evidência as problemáticas ligadas a questão da legitimidade do próprio regime democrático na prática e seus múltiplos significados.

caso, não podem omitir as variáveis fiscais, relevantes para demonstrar as contradições do período.

Outro problema presente nessas teorias se refere à noção de “estabilidade” do regime democrático. Esse argumento é usado diversas vezes no sentido de limitar os ímpetus democratizantes mais intensos associados à participação popular e a um possível controle dos imperativos do mercado, especialmente no sentido de um maior combate à desigualdade renda e acumulação de capital – por isto, os orçamentos públicos aparecem como ótimos pontos de partida para tais investigações. Estas ações, dizem alguns pensadores que seguem essa linha argumentativa, podem causar instabilidades na “ordem política” por influenciarem negativamente o consenso em torno dos procedimentos e das normas democráticas em curso, intensificando assim a tendência para o conflito. É um tipo de estabilidade que separa a ordem política da ordem econômica ao ignorar as instabilidades advindas desta última, sendo que ambas estão interligadas.

O conflito é algo inerente dos regimes democráticos e não pode ser deslocado ou omitido nos estudos sobre democracia, como fazem alguns autores ligados a uma linha mais pluralista e consensual. Na maioria dos casos, a ideia em torno da “estabilidade” serve apenas para manter as estruturas de poder vigentes com pouca ou sem nenhuma alteração significativa no que se refere ao conflito distributivo existente em torno dos recursos dos orçamentos públicos. A estabilidade política sem distribuição de renda é boa somente para alguns pequenos grupos que são historicamente beneficiados pelas instituições existentes como tal. Além de omitir o conflito de classes nas democracias liberais contemporâneas, esse tipo de argumento pode limitar a capacidade transformadora e os horizontes normativos de uma democracia mais plena e comprometida de fato com os valores de igualdade e autonomia social¹⁰.

Dito isto, podemos dar início à nossa breve explanação do contexto histórico envolvendo a redemocratização brasileira. A ditadura militar no Brasil teve início em abril de 1964 e uma das primeiras características que a diferencia de outras experiências autoritárias da região é que ela não estava centrada na figura de um único militar, mas sim em torno da própria instituição das Forças Armadas. De acordo com Kinzo (2001), até chegarmos no período caracterizado pela abertura do regime em meados da década de 80, os militares que encabeçavam o governo ditatorial combinaram fases que incluíam tanto aspectos autoritários e

¹⁰ Em “Estado, capitalismo y democracia em América Latina”, Borón afirma que “o discurso do ‘realismo de possibilidade’ é incapaz de transformar a realidade e acaba glorificando o status quo, consolidando as desigualdades e injustiças estruturais da sociedade e frustrando as expectativas populares quanto à recuperação da democracia” (Borón, p. 16, 2003).

repressivos quanto aspectos de liberalização e “normalidade democrática”. É importante frisar, no entanto, que essa normalidade democrática estava associada, em grande parte, ao funcionamento do sistema eleitoral¹¹. É claro que houveram períodos de maior repressão e outros de maior liberalização no que tange à liberdade de imprensa e à oposição daqueles que resistiam ao regime por meio de movimentos sociais, mas os mecanismos de controle sempre foram presentes durante a maior parte do período. De todo modo, essa seria uma das principais características que culminaram na tal peculiaridade do caso brasileiro, pois este aspecto da “normalidade democrática” foi amplamente usado pelos militares para manter seu poder de influência durante a abertura do regime.

Além disso, quando se trata da economia da época, não houveram grandes mudanças dos paradigmas econômicos vigentes, – como no caso da ditadura de Augusto Pinochet no Chile, responsável por criar as bases que permitiram o experimento do modelo econômico neoliberal associado à escola de Chicago – visto que aconteceram certas continuidades em relação ao modelo desenvolvimentista que foi adotado por Getúlio Vargas anteriormente, mas com algumas especificidades importantes. Mesmo assim, explorar a economia da ditadura militar é uma tarefa complexa, pois ela possui fases com características distintas entre si. É comum que todo o período seja lembrado pelo famoso “milagre econômico” que ocorreu no período em que o general Médici esteve no poder, mas até este acontecimento também é cercado de controvérsias. Aliás, esse modelo desenvolvimentista é apontado, ao mesmo tempo, como o responsável pelo sucesso e pelo fracasso da economia da ditadura militar brasileira.

De acordo com Hermann (2011), pode-se dizer que em seu início, a política econômica da ditadura militar era de inspiração ortodoxa¹² e ao menos entre os anos 1964-67, não sofreu grandes resistências por parte do empresariado, já que ela era mais favorável aos lucros do que aos salários. Para a autora, o período entre 1967-73 se destacou pela grande expansão monetária, com grande crescimento econômico, o que justifica em partes a alcunha de “milagre”¹³. No entanto, apesar do grande crescimento do PIB nesse momento, que girou em torno dos 11% anuais, seus benefícios não foram compartilhados para toda a sociedade

¹¹ Ao contrário da maioria das outras experiências autoritárias da América Latina, no Brasil ainda havia a existência de partidos e eleições periódicas para algumas esferas do governo, mesmo que estas tenham sido amplamente controladas.

¹² Geralmente, a diferenciação entre política ortodoxa e heterodoxa não permite uma diferenciação mais qualificada, obscurecendo assim o recorte de classe dentro do programa econômico. Uma economia elitista e centralizadora talvez definisse melhor o programa que foi colocado em prática pelos militares.

¹³ É importante constatar, porém, que a construção de obras faraônicas foi uma marca do período do “milagre” e para além da utilidade controversa e dos trâmites antidemocráticos que as marcaram, parte delas tiveram grandes impactos ambientais negativos, como no caso da usina hidrelétrica de Itaipu.

brasileira, visto que a concentração de renda havia aumentado e poucas políticas de redistribuição foram adotadas neste intervalo de tempo. Nesse ponto, é importante destacar a célebre frase de Delfim Netto como ministro da fazenda na época, em que ele afirmava que era necessário “fazer o bolo crescer, para depois dividi-lo”, algo que nunca foi cumprido por nenhum dos militares no poder¹⁴. Esse período de grande crescimento econômico foi marcado pelo Ato Institucional Nº 5 (AI-5), o que o caracteriza como um dos mais repressivos e sangrentos de toda a ditadura militar.

Entre 1974-84, deu-se início o processo da chamada distensão do regime autoritário, marcando assim o auge e o esgotamento do modelo de crescimento que estava vigente no país desde os anos de 1950. Como consequência direta das políticas econômicas e fiscais adotadas pelos militares, o Brasil entrou na chamada “Nova República” com a indigesta herança da hiperinflação, além do desequilíbrio externo e das contas públicas deterioradas, inaugurando então um longo período de estagnação econômica e que se deu em paralelo à abertura democrática. Ou seja, a democracia brasileira nasceu no meio de um turbilhão econômico.

O processo de liberalização do regime teve início no final da década de 70 e, de acordo Kinzo (2001), trata-se do caso mais longo de transição democrática, no qual se passou 11 anos para que os civis voltassem ao poder e mais outros 5 anos para que houvesse eleições diretas para presidente da República – a ideia de enquadrar a “transição” em um período delimitado pode parecer problemático, mas aqui pode funcionar de maneira didática. Ainda segundo a autora, o período poderia ser dividido em três fases.

Segundo Kinzo (2001), a primeira fase foi entre 1974-82 e corresponde ao intervalo no qual a dinâmica da transição estava sob total controle dos militares, revelando-se assim mais como uma reforma do próprio regime e menos do que um caminho rumo à democratização de fato. A segunda fase, entre 1982-85, também seria marcada pelo domínio militar, mas agora outros atores civis passaram a ter um papel mais ativo nesse processo. Na terceira fase, entre 1985-90, os militares já não eram mais os atores principais e deram lugar a um número maior de políticos civis e outros grupos da população que se opunham ao regime. Porém, mesmo que os militares não fossem mais os principais atores, eles ainda detinham um poder de influência

¹⁴ Maria da Conceição Tavares chega a afirmar, no programa Roda Viva de 1995, que a estratégia econômica de primeiro “estabilizar, depois crescer e depois distribuir” é uma falácia tecnocrata e, mesmo assim, fez parte da história da economia brasileira desde o pós-guerra. A economista aqui faz uma crítica à perspectiva teórica do “trickle down” ou do “gotejamento”, que afirma que a riqueza de uma pequena minoria também pode gerar benefícios e vantagens significativas para toda a sociedade. Uma gama de estudos teóricos e empíricos contestaram essa perspectiva. Dentre eles, podemos citar o paper “Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective” (2015), organizado por membros do FMI e que conclui que o crescimento dos mais ricos – neste caso, os 20% mais ricos – resultaram em menos crescimento e, conseqüentemente, em menos benefícios para a sociedade.

considerável para manter algum poder de veto e deste modo, salvaguardaram parte dos seus interesses durante a abertura democrática. Essas três fases, obviamente, possuem momentos e características distintas, mas concomitantemente tiveram um grande papel no que viria a se tornar a democracia brasileira na prática no pós-ditadura militar.

Gradualmente, novos partidos foram surgindo e com isso, eleições para outras esferas do governo foram colocadas em prática. A própria população começava a intensificar sua mobilização contra o regime. É importante notar, salienta Kinzo (2001), que além do controle militar, os partidos da oposição em sua grande maioria optaram por jogar conforme as “regras do jogo”. Ou seja, para esses grupos, seria preferível buscar simpatizantes dentro do governo militar ao invés de buscar uma ruptura mais rápida e intensa por meio de movimentos populares que contestavam o regime¹⁵. Para a autora, esta estratégia teria tido êxito porque os militares não puderam impor seu candidato nas eleições indiretas que ainda estavam por vir¹⁶. Como consequência, essa estratégia possibilitou a este grupo um controle considerável sobre a própria abertura, o que assegurou a eles um grande poder de influência sobre os próximos governos que viriam a ser escolhidos através do voto.

A depender do ponto de vista, então, esse êxito é relativo, pois grande parte de seu “sucesso” pode ser creditado às mobilizações de rua do período, mesmo que estas não tenham tido o efeito almejado inicialmente. Ao refletir criticamente sobre todo o processo de redemocratização, por mais que a estratégia de jogar “dentro das regras do jogo”¹⁷ tenha evitado um possível endurecimento do regime, esse modo de agir também trouxe problemas relevantes para a nova democracia que estava em curso no país.

A “Nova República”, então, teve início de maneira tão peculiar quanto os acontecimentos anteriores. Tancredo Neves, figura importante da oposição moderada, foi o escolhido pelo colégio eleitoral para assumir como o primeiro presidente não militar do Brasil

¹⁵ O próprio fato do primeiro presidente civil ter sido escolhido de maneira indireta é consequência dessa estratégia. Esse momento fica bastante claro durante a transição, em que uma Emenda Constitucional que poderia estabelecer a eleição direta foi rejeitada como parte da estratégia da oposição moderada, apesar das grandes manifestações de rua em seu favor. Desta maneira, a escolha para a transição presidencial ficou a cargo de um colégio eleitoral composto por políticos dessa oposição moderada e outros ligados ao antigo regime. O primeiro presidente civil após a ditadura militar foi escolhido maneira indireta, isto é, sem a legitimidade do voto popular.

¹⁶ As “Diretas Já”, como ficaram conhecidas as manifestações de rua em favor das eleições diretas, não foram suficientes para dar continuidade a Emenda Constitucional, mas também ajudaram a estimular o apoio ao candidato da oposição ao governo militar.

¹⁷ A estratégia de Kinzo (2001) em dividir a “transição” em três fases é didaticamente interessante, mas o papel que ela dá para oposição moderada é visto, em outras perspectivas, como parte do problema relacionado à redemocratização no Brasil. Essa estratégia era mais benéfica para as elites políticas, que em um cenário de “estabilidade”, teriam ganhos políticos maiores e garantidos em um cenário de menor imprevisibilidade.

após duas longas décadas. No entanto, ele não chegou a assumir de fato como chefe de estado devido ao seu falecimento, decorrente de problemas de saúde. Por ironia do destino – ou apenas como consequência da estratégia adotada pela elite política brasileira –, foi José Sarney, que havia tido um forte vínculo com os antigos detentores do poder antes de migrar para a oposição moderada, quem assumiu o cargo e se tornou o primeiro presidente civil após a ditadura militar. Consequentemente, este período começou com uma série de constrangimentos decorrentes dos resquícios autoritários do antigo regime e da falta de legitimidade que envolveu as escolhas do colégio eleitoral.

Como já se sabe, o problema da inflação deixado pelos militares havia atingido níveis históricos, o que desencadeou uma série de planos econômicos que objetivavam controlá-la, a maioria deles sem sucesso – parte do problema só foi resolvido com o Plano Real em 1994. Paralelamente, com o aumento da participação e da contestação popular devido à abertura democrática, as novas demandas que emergiam na esfera pública se centravam no horizonte de uma democratização mais inclusiva, enquanto a elite política e intelectual começava a se reunir em torno da assembleia constituinte para elaborar uma nova constituição que pudesse abarcar ou conter parte dessas demandas. O cenário, então, era de disputas e acima de tudo, de incertezas.

De acordo com Avritzer (2002), o processo de redemocratização nos países latino-americanos estava ligado a um considerável aumento da participação popular que ocorreu na região durante o período. Por conseguinte, houve um incremento do papel da ação em nível público, com destaque para os movimentos sociais ligados aos direitos humanos na Argentina e no Brasil, com uma participação proeminente das mulheres¹⁸. Segundo o autor, esses “novos” movimentos sociais redefiniram a esfera pública no Brasil e tiveram influência direta na redemocratização brasileira, especialmente ao pressionar grupos influentes nas deliberações e ações em torno dos projetos políticos envolvendo a abertura do regime. Desta maneira, o desafio central das democracias na América Latina não vinha de uma possível contradição entre mobilização e institucionalização, mas sim da dissociação entre um espaço público ascendente, mais aberto e igualitário e os meios tradicionais de tomada de decisão. O problema estava centrado, então, na falta de mecanismos que pudessem absorver as novas demandas desses movimentos sociais.

¹⁸ Essa abordagem merece destaque, pois contrasta com aquelas teorias mais estabelecidas no cânone do campo, em que o processo de democratização é associado a uma competição política entre as elites, limitando assim o papel da sociedade civil nesse processo.

Nesse sentido, a elite política do Brasil, ao mesmo tempo que buscava incluir seus interesses particulares, tentava encontrar uma maneira de absorver parte das demandas democratizantes para garantir um mínimo de legitimidade política ao novo regime democrático, visto que a população não havia assumido diretamente o controle deste processo. Portanto, a CF/88 é resultado desse emaranhado complexo que, apesar das problemáticas em torno das prerrogativas dos militares e das falhas do sistema de participação e representação, tem como um de seus aspectos mais centrais a institucionalização de um grau de cidadania nunca antes visto no Brasil. Assim sendo, pode-se afirmar que os aspectos inclusivos da carta constitucional são, em grande medida, uma vitória dos movimentos sociais no Brasil¹⁹. Portanto, mesmo a despeito de todas as problemáticas citadas, houveram avanços consideráveis dos quais as elites não poderiam mais evitar sem grandes constrangimentos ou problemas de legitimidade. Com a promulgação da CF/88 e a eleição direta por meio do sufrágio universal, que escolheu Fernando Collor de Mello como presidente do Brasil em 1990, a “Nova República” havia chegado ao fim, dando início de fato ao que viria a ser a nova democracia liberal brasileira.

Em suma, a maneira que se deu a transição democrática no Brasil teve consequências diretas no que viria a ser o novo regime. Segundo Arturi (2001), o processo de liberalização gradual e ainda sob forte controle dos detentores do poder, mostrou que os militares foram bem sucedidos em seus propósitos, configurando-se assim como o processo de abertura feito sob maior influência dos antigos dirigentes ditatoriais, em que a elite política não somente assegurou a sua sobrevivência, como também uma ampla participação nos futuros governos democráticos. De acordo com a hipótese principal do autor, essa dinâmica é a principal responsável pelos problemas relacionados à “consolidação” democrática no Brasil. Ainda de acordo com o autor,

A longa duração e a evolução extremamente gradual da fase de liberalização política, assim como a utilização da competição eleitoral como recurso institucional privilegiado da transição, criaram no mundo político brasileiro uma percepção de “normalização” do processo conduzido sob o controle e segundo as regras impostas unilateralmente pelos detentores do poder. Essas regras foram como

¹⁹ Céli Pinto (p. 17, 2010) no artigo “Feminismo, história e poder”, afirma que “uma das mais significativas vitórias do feminismo brasileiro foi a criação do Conselho Nacional da Condição da Mulher (CNDM), em 1984, que, tendo sua secretária com status de ministro, promoveu junto com importantes grupos – como o Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA), de Brasília – uma campanha nacional para a inclusão dos direitos das mulheres na nova carta constitucional. Do esforço resultou que a Constituição de 1988 é uma das que mais garante direitos para a mulher no mundo”. Ademais, no livro “Racismo Estrutural”, Silvio Almeida (p. 93, 2019) destaca que no Brasil, “os movimentos sociais tiveram grande participação na construção dos direitos fundamentais e sociais previstos na Constituição de 1988 e nas leis antirracistas, como a Lei 10.639/2003, as de cotas raciais nas universidades federais e no serviço público, no Estatuto da Igualdade Racial e também nas decisões judiciais, inclusive com contribuições técnicas e teóricas de grande relevância. Ainda assim, é sabido que o destino das políticas de combate ao racismo está, como sempre esteve, atrelado aos rumos políticos e econômicos da sociedade”.

que “naturalizadas” nas avaliações, cálculos e elaboração de estratégias pelos principais atores políticos ao longo do período. Esse fator “tempo” revelou-se fundamental para o alargamento progressivo do setor moderado da oposição e daquele reformista do regime. Nesse sentido, a perda de controle sobre a transição, ao final da presidência Figueiredo, significou a autonomização da lógica do processo, originado por uma estratégia voluntarista dos dirigentes do regime e modelado pelas características mais tradicionais da vida política brasileira: uma “práxis autoritária associada a uma lógica liberal” (TRINDADE, 1985), a centralidade política dos militares e a tradição de conciliação “pelo alto” das elites políticas. (ARTURI, 2001, p. 12).

Em vista disso, conclui-se que a lógica autoritária e liberal conviveu sem grandes embaraços na nova democracia brasileira. Salientando novamente, é importante reconhecer os avanços democratizantes advindos da liberalização do regime e da nova constituição de caráter social mais amplo, mas tão importante quanto é apontar os seus limites para que outros horizontes políticos sejam colocados dentro do jogo democrático possível.

A questão do campo, para focar somente em um exemplo, é um cenário historicamente conflituoso no Brasil e ainda é um obstáculo considerável para o estado democrático de direito após a redemocratização. Os movimentos sociais que lutam por uma reforma agrária mais ampla²⁰ e pelos direitos dos povos indígenas ainda são brutalmente reprimidos pelas forças de segurança pública, principalmente a polícia militar, que constantemente age de maneira ilegal no Brasil. O braço armado do Estado, em conluio com grandes latifundiários e políticos ligados ao agronegócio, é responsável direto pela violação dos direitos humanos das populações que estão envolvidas direta e indiretamente nessas lutas²¹. Aílton Krenak (2021) é uma das vozes mais importantes nas denúncias referentes às constantes violações que acontecem desde sempre contra os povos indígenas no Brasil, especialmente em relação aos grupos ligados à exploração ilegal de minérios e da madeira na região amazônica. É algo que vem acontecendo atualmente nas terras Yanomami²², sob o incentivo do governo de extrema-direita de Jair Bolsonaro, que comumente está associado, de alguma forma ou de outra, aos crimes que atacam os direitos fundamentais dos povos indígenas – a questão ambiental e climática é uma das problemáticas

²⁰ De acordo com estudo da OXFAM, menos de 1% das propriedades agrícolas é dona de quase metade da área rural brasileira. O Brasil é um país com passado colonial e que não fez uma reforma agrária decente nem com a redemocratização.

²¹ As chacinas no campo são comuns no país e muitas vezes os culpados não são identificados e quando o são, não são julgados e condenados. O Brasil é um dos países mais perigosos para ativistas do meio ambiente. O relatório da Global Witness para o ano de 2020 coloca o Brasil como o 4º país em que mais mata ativistas dessa área.

²² “Antes solo querían robar el oro, parece que ahora quieren expulsar al pueblo yanomami de sus comunidades.” (Krenak, p. 253, 2021).

mais caras para nossa geração e as populações originárias tem sido uma das primeiras frentes de defesa.

A polícia militar, vale lembrar, é a maior representação do aparato repressivo e coercitivo herdado pelo período ditatorial, visto que sua ação inconstitucional não acontece somente no campo, mas também contra os mais variados tipos de manifestações populares que ameacem o “estado das coisas”. O período entre 2013-2014 é emblemático não somente por representar um dos maiores levantes populares dos últimos anos no Brasil, mas também por destacar, de maneira até irônica, como a repressão policial faz parte da lógica do próprio Estado capitalista e pode ser intensificada inclusive em governos considerados de esquerda²³. Mais preocupante e com uma frequência tristemente considerável, a polícia militar age constantemente contra a população que vive nas periferias do país, composta em sua maioria por pobres e negros. A polícia militar, então, é uma instituição do Estado que é sustentada via sistema tributário, que tem na regressividade uma de suas principais características²⁴. Deste modo, os pobres são aqueles que financiam os que os perseguem historicamente. Para constatar isso, basta olhar para o nosso sistema carcerário e os marcadores sociais evidentes daqueles que têm a sua liberdade privada pelo Estado. Portanto, é um exemplo óbvio de como as finanças públicas podem se configurar de maneira antidemocrática.

Além disso, os principais motivos associados aos constrangimentos da nova democracia estão ligados ao alto grau de pobreza e desigualdade social da população brasileira, que aparecem como um problema histórico-estrutural que foi intensificado durante a ditadura militar e contornado apenas em partes com a redemocratização²⁵. A abertura democrática e a promulgação da CF/88, em conjunto, culminaram em uma série de políticas públicas e programas sociais que garantiram um maior grau de cidadania para a população, como no caso

²³ A lei antiterrorismo, por exemplo, foi implementada durante o governo petista de Dilma Rouseff no contexto das manifestações de junho de 2013 e posteriormente, contra as manifestações que denunciavam à gentrificação envolvendo as obras para a realização da copa do mundo, em 2014. Para saber mais, ler “O que tem 2020 com 2013? Ensaio sobre pandemias e insurreições” de Camila Jourdan (2021).

²⁴ Um sistema tributário é considerado regressivo quando os tributos cobrados sem levar em consideração a capacidade econômica e contributiva das pessoas. Como consequência, aqueles com salários mais baixos contribuem com um valor proporcionalmente maior. Ao concentrar a tributação no consumo e nos salários em detrimento da renda e do patrimônio, o sistema tributário brasileiro é marcado pela regressividade. Deste modo, a carga tributária opera em desfavor dos pobres, especialmente a população negra (principalmente as mulheres).

²⁵ De acordo com a PNAD contínua para o ano de 2019, os níveis de pobreza no Brasil ainda continuam altíssimos e o rendimento mensal do 1% mais rico corresponde, em média, a 33,7 vezes o rendimento da metade da população mais pobre.

da seguridade social, a exemplo da previdência e do Sistema Único de Saúde (SUS)²⁶, que aliados aos novos programas de redistribuição de renda direta, garantiram uma maior inclusão da população vulnerável. No entanto, a partir de um olhar mais atento à realidade social e para as contradições envolvendo as relações fiscais do país que foram colocadas em prática desde então, percebe-se vários dos limites para uma democratização mais radical e com foco na dimensão igualdade.

O sistema tributário brasileiro é o caso mais emblemático de uma dinâmica fiscal desigual e, conseqüentemente, dos resultados perversos que as assimetrias de poder imprimem no orçamento público. Ele é resultado, em grande parte, das discussões resultantes da assembleia constituinte, que mesmo a despeito do seu caráter mais inclusivo, ainda assim manteve os privilégios das elites econômicas de sempre na arrecadação e alocação de recursos por parte do Estado – posteriormente houveram algumas alterações infraconstitucionais que agravaram essas problemáticas. Por mais que a carga tributária tenha sido colocada em um nível próximo dos países que possuem um estado de bem-estar social mais amplo e robusto, como no caso dos países da OCDE, seu grau de regressividade ainda se manteve bastante alto, atingindo desproporcionalmente a renda das classes mais vulneráveis. Apesar da CF/88 possuir uma variedade de dispositivos que possam ser acionados para aumentar a progressividade do sistema tributário, tornando-o assim mais democrático e inclusivo, insistentemente eles não foram colocados em prática por nenhum governante que foi eleito desde a redemocratização, mesmo entre aqueles que se dizem mais progressistas.

Além disso, pode-se afirmar que o neoliberalismo tem atuado no sentido de limitar o Estado brasileiro²⁷, especialmente no que tange à oferta de serviços públicos, visto que a maioria dos governos eleitos democraticamente tiveram que seguir, em maior ou menor grau e independentemente da afinidade ideológica, o receituário econômico que se tornou hegemônico a partir dos anos 70. Para se tornar viável dentro de uma economia capitalista e assinalar aos agentes do mercado uma certa responsabilidade fiscal, os governos eleitos democraticamente têm aplicado uma série de políticas de desregulação, privatização e de cortes de gastos sociais,

²⁶ A seguridade social é considerada um dos maiores programas de redistribuição de renda a partir da redemocratização. Para mais informações, leia o livro “Economia para poucos” (2018), organizado por Pedro Rossi, Ester Dweck e Ana Luiza Matos de Oliveira.

²⁷ A lógica neoliberal no Sul Global é contra o Estado somente na oferta de serviços públicos, especialmente quanto aos programas de redistribuição de renda, mas é pró-Estado quando se trata do aparato coercitivo na defesa da propriedade privada e da acumulação de capital, algo próximo da definição de “Estado-Leviatã neoliberal” de Louïc Wacquant (2012). O autor afirma que a ascensão do Estado Penal é uma resposta ao crescimento da insegurança social. Assim sendo, com o advento do governo neoliberal, dois eventos foram combinados: o trabalho restritivo e a prisão expansiva. Ele vai chamar esse cenário de o “novo governo da insegurança social” e concluir que o neoliberalismo, em sua essência, é corrosivo para a democracia.

agindo assim na contramão das demandas democratizantes da população – não somente ao limitar e capturar os recursos do Estado, pois o neoliberalismo também tem mobilizado os chamados “novos” conservadores sociais em seus projetos políticos, atuando assim de maneira transversal nas instituições do país.

Dito isto, o neoliberalismo – especialmente um tipo específico do Sul Global – vai aparecer nesse trabalho como um dos fatores que tem contribuído para a deterioração da democracia brasileira ao influenciar as políticas fiscais adotadas pelo Estado brasileiro em tempos recentes. Ao analisar o capitalismo latino-americano no início da virada do século, Atilio Borón (2003) afirma que o neoliberalismo tem uma concepção e prática extremamente autoritária na gestão da coisa pública. Nessa perspectiva, o dilema principal não é mais entre Estado e mercado, mas sim entre o mercado e a própria ideia de democracia – ao menos a democracia não “domesticada”. Ainda de acordo com o autor, a “mãe de todas as batalhas” é a reforma tributária, uma vez que o sistema tributário tem privilegiado as classes dominantes desde o passado colonial na América Latina.

1.2. Teoria democrática contemporânea no Brasil: contribuições, limites e omissões

Nessa seção, uma parte da teoria democrática contemporânea produzida no Brasil foi analisada e refletida criticamente. Isto foi feito por meio de uma abordagem que parte da relação não incidental entre a política fiscal e a democracia, com o auxílio da metodologia da “reconstrução racional” proposta por Habermas anteriormente. Com base na literatura especializada e nas investigações sobre a produção da ciência política brasileira, foram selecionadas as obras daqueles autores que mais aparecem nesses trabalhos e, por isso, podem ser denominadas como a literatura “convencional” do campo. Obviamente, as coisas colocadas nesses termos nos impedem de fazer conclusões generalizantes sobre teoria democrática brasileira como um todo, mas também nos permite fazer algumas inferências sobre as abordagens mais conhecidas, como no caso das obras ligadas ao neo-institucionalismo e suas vertentes, bem como aquelas abordagens com um maior foco na sociedade, os chamados societais e suas variantes. Vale destacar também que cada autor possui uma variedade de obras produzidas e os comentários dessa seção se referem somente à obra escolhida. Não é o objetivo fazer uma investigação detalhada de toda teoria democrática por meio de uma análise quantitativa de todas as produções publicadas em revistas, periódicos etc., mas trazer textos de autores variados que, de alguma forma, contribuíram e/ou tiveram um espaço de destaque dentro da teoria democrática contemporânea produzida no Brasil desde então.

1.2.1. As contribuições e os limites da teoria democrática no Brasil

Apesar dos limites e omissões que serão apontados nas subseções seguintes, a teoria democrática brasileira possui contribuições originais e que foram cientificamente importantes para a ciência política como um todo. Portanto, a ciência política brasileira tem se consolidado como um campo institucionalizado de estudos e pesquisas bastante relevante. Assim sendo, é uma ciência complexa e rica em produções, com seus próprios periódicos, áreas e abordagens específicas.

Segundo F. Leite (2015), além de diversa, a ciência política brasileira também é uma disciplina cindida e estratificada. Isso significa que há oposições nessa diversidade e que elas são organizadas de maneira desigual e hierarquizada²⁸. Para o autor, as produções acadêmicas do campo são organizadas em torno de tradições²⁹ disciplinares e intelectuais, constituindo assim uma estrutura multidimensional que pode explicar boa parte dessas produções. No que se refere à primeira tradição, a parte mais importante da disciplina é destacada pela oposição existente entre os politólogos e os societais. Se por um lado, os politólogos enxergam a ciência política como uma ciência da política em seu sentido estrito, por outro lado, os societais a concebem em um sentido mais amplo, enxergando-a como uma ciência do poder, das desigualdades e das formas de dominação. Porém, como a disciplina é organizada em uma estrutura hierárquica, os trabalhos ligados a uma tradição mais politológica e com uma orientação tida como mais “científica” são aqueles que são mais valorizados intelectualmente. Devido à proximidade com a política institucional e o uso de ferramentas metodológicas empíricas e quantitativas, essas obras são mais valorizadas por se aproximarem de uma visão positivista e ortodoxa sobre o que é ciência. Em um sentido contrário, quanto mais distante dessas abordagens, mais baixas são as posições nessa hierarquia intelectual.

²⁸ “É essa dimensão agonística da estrutura intelectual de uma disciplina que uma análise detida à “pluralidade” pode obscurecer. É comum que pluralidade, diversidade, multiplicidade e termos análogos envolvam uma insinuação prescritiva ou prospectiva de igualdade ou justiça: ao descrever um universo social como tal está-se a desejar um universo depurado de suas desigualdades – o que, no entanto, ao ocultá-las, pode produzir o efeito contrário de conservá-las. O diagnóstico então é geralmente positivo e o estado de coisas, desejável. Isso, aliás, é particularmente relevante quando a aferição parte de detentores de posições de poder acadêmico e prestígio intelectual” (Leite, p. 5, 2015).

²⁹ “Entre as tradições disciplinares, a maior parte do campo divide-se entre tradições “estatais” (que lidam com algum órgão, aparelho ou instituição do Estado, exceto a política institucional), “politológicas” (que tratam da política institucional) e “societais” (que tratam de algum fenômeno político externo à política institucional ou tratam-na como um âmbito dependente), em torno dos quais orbitam tradições “econômicas” e “ideais”. [...] Entre as tradições intelectuais, há uma grande oposição entre uma tradição “científica” e outra “humanística”. Essa grande oposição engloba oposições mais específicas: entre objetos empíricos e teóricos; entre métodos quantitativos e qualitativos; entre estilos cognitivos erístico e simbólico, de um lado, e literário e militante, de outro; entre trabalhos mais e menos “científicos” (pesquisa empírica, emprego de estatística, apresentação e teste de hipótese e argumentos causais)” (Leite, p. 7, 2015).

Ainda de acordo com Leite (2015), essas tradições constituem formas concorrentes na definição do objeto legítimo a ser investigado e conseqüentemente, sobre as maneiras mais adequadas para estudá-lo. Para o autor, a ciência política brasileira se afastou da sociologia e das abordagens humanísticas para afirmar as tradições politológicas e “científicas” e assim sendo, se consolidar como uma disciplina autônoma e institucionalizada³⁰. Dito isto, o neo-institucionalismo aparece como a abordagem mais “convencional” da ciência política brasileira por atrair fortemente as instituições políticas e repelir fortemente os objetos sociais, mesmo que isso não aconteça de maneira homogênea. Dentre as suas vertentes, pode-se destacar o neo-institucionalismo político (estatal e politológico), da escolha racional (estritamente politológico) e o histórico (menos presente e mais eclético, com influências weberianas e marxistas). Por outro lado, as abordagens teóricas são mais sociais, com a exceção da teoria política liberal. Isso evidencia que o afastamento da política institucional está mais vinculado a uma posição normativa e distinta da democracia liberal³¹ e menos do que simplesmente uma negação por si só das instituições políticas – como é o caso deste trabalho.

Portanto, se por um lado os objetos e temas definem os recortes de investigação, por outro lado é as abordagens dentro destes recortes que irão influenciar as visões sobre o próprio objeto de pesquisa. Dito isto, é importante salientar que este trabalho não é contra a inclusão de instituições políticas específicas nos estudos e pesquisas da área. Pelo contrário, quanto mais ecléticas as abordagens forem, melhores serão as compreensões do objeto como um todo. As instituições políticas são extremamente importantes, mas elas não podem ser um fim em si mesma, como se fossem a própria definição do que é a política de fato.

No entanto, a abordagem neo-institucionalista, especialmente aquela que segue uma tradição mais politológica, possui alguns limites consideráveis, ao menos na visão teórica e metodológica aqui proposta. Em nossa concepção, fatores e objetos que não são considerados estritamente políticos ou científicos podem exercer uma influência considerável sobre a própria “política” definida nesses termos, como é o caso da própria política fiscal. A realidade social é muito mais complexa por incluir fenômenos multidimensionais e interligados, mostrando assim

³⁰ De acordo com Leite (2015), essa trajetória foi construída por grupos de cientistas políticos mineiros e cariocas que foram responsáveis pela fundação de programas de pós-graduação em Ciência Política na UFMG e no IUPERJ. Esses intelectuais estavam deslocados do campo das Ciências Sociais e eram influenciados por um modelo estadunidense de Ciência Política. Além de terem feito os seus doutorados fora do país, parte desses intelectuais tiveram pesquisas financiadas pela fundação Ford, que era contrária às abordagens mais “militantes” na América Latina.

³¹ “Veja-se, também, como as variantes mais críticas de teoria política democrática, como o participativismo e o deliberacionismo, são abordagens sociais, baseadas em autores desvinculados do mainstream da Ciência Política empiricamente orientada, inclusive de forte inclinação sociológica, como Habermas. Feminismo e etnometodológica são as abordagens mais sociais” (Leite, p. 10, 2015).

ser necessário ir além da arena eleitoral e das relações intergovernamentais para uma compreensão mais completa e minuciosa das dificuldades impostas à democracia no Brasil.

Em um sentido parecido, Leite (2015) nos mostra que a associação entre empirismo, democracia e neo-institucionalismo tem produzido uma espécie de “oficialismo” que pode acarretar em uma exclusão contraproducente de objetos relevantes e portanto, na ocultação de certos fatores explicativos³². Além disso, o autor afirma que há um processo prematuro de exclusão das tradições societais com a progressão da separação institucional envolvendo a sociologia política e a ciência política, o que tem levado a um isolamento das explicações complementares decorrentes de disciplinas distintas. Nessa perspectiva, conclui-se então que o “politicismo” exagerado pode ignorar certas explicações alternativas relevantes, como no caso do neoliberalismo nas análises sobre os regimes democráticos. A interdisciplinaridade, como prega a própria sociologia fiscal, é benéfica para a ciência política brasileira e para a produção científica de maneira geral.

O quadro descrito acima pode ser evidenciado com o artigo “Da Sociologia Política ao (neo) institucionalismo: 30 Anos que mudaram a Ciência Política no Brasil” (Limongi, Almeida, Freitas, 2016). Nele, os autores descrevem o desenvolvimento do estudo acadêmico das instituições políticas brasileiras e suas contribuições empíricas e teóricas, destacando assim que a abordagem da política com foco nas instituições tem dominado o campo da ciência política brasileira atualmente. Antes, era a sociologia política e as abordagens estruturalistas que dominavam a disciplina. Assim sendo, pode-se dizer que o neo-institucionalismo ascendeu paralelamente ao “descrédito” desses estudos. Esses autores dessa linha defendem que essa “mudança de paradigma” não se deu somente por influências externas, mas principalmente devido ao contexto nacional da época, dado que o Brasil ainda vivia sob uma ditadura militar e buscava algumas alternativas para o problema da transição.

De acordo com Limongi, Almeida e Freitas (2016), ao trazer explicações alternativas sobre as transições democráticas, certos autores foram responsáveis por deslocar o foco das abordagens anteriores para instituições políticas específicas e em especial, para as arenas eleitorais, como foi no caso de Bolívar Lamounier. Com a abertura democrática, essa “virada

³² “Em primeiro lugar, como notou Lessa (2011, p. 48), a atenção à democracia vai dando lugar à atenção às instituições democráticas estabelecidas. Ignorando-se fatores exógenos e sua historicidade, incorre-se em um “oficialismo ontológico” que insula e justifica as instituições democráticas estabelecidas. Além disso, esse oficialismo tem outra característica: ele se baseia em instituições formais. O universo informal – institucionalizado, inclusive, e dentro da própria política institucional – torna-se opaco, até mesmo invisível. A necessidade de autonomização só contribuiria para mantê-los ocultos ou em segundo plano, respaldada por problemas metodológicos clássicos, como as dificuldades de definir precisamente e medir rigorosamente as instituições informais” (Leite, p. 133, 2015).

institucionalista” se consolidou de fato a partir das contribuições de Sérgio Abranches sobre os dilemas institucionais da nova democracia brasileira. Por meio dessas produções, ocorreu o que os autores deste artigo têm chamado de “revolução” do debate acadêmico. Ou seja, o neo-institucionalismo se tornou a abordagem mais proeminente da ciência política brasileira.

Isto posto, as obras aqui analisadas foram divididas de acordo com a oposição destacada por Leite (2015), que envolve as abordagens politológicas e societais. Mais especificamente, entre neo-institucionalistas e aqueles que dão um maior foco na sociedade em suas pesquisas. Nesse sentido, o objetivo é estabelecer um canal de diálogo com essas teorias ao apontar as suas contribuições e também os seus limites. Isto foi feito por meio da noção de “reconstrução racional” e através de algumas premissas associadas à uma abordagem sócio-fiscal, bem como uma concepção mais ampla sobre o que é a própria democracia. De certa forma, as obras abaixo receberam um maior destaque no debate acadêmico desde a redemocratização e podem ser consideradas as abordagens mais “convencionais” desde então e por isso, merecem uma reflexão crítica antes de serem reproduzidas.

A maior parte dos textos aqui exploradas estão inseridos, de alguma forma ou de outra, no neo-institucionalismo que foi descrito anteriormente. Obviamente, esses estudos não são homogêneos e trazem consigo algumas especificidades importantes, com uma maior ou menor inclusão de aspectos históricos e culturais, por exemplo. O mesmo vale para as abordagens societais aqui investigadas. Em contrapartida, aqueles trabalhos que historicamente foram deslocados para a margem da produção científica da área não foram explorados nessa seção³³.

a) O neo-institucionalismo e as suas vertentes

Nada mais justo do que iniciar a “reconstrução” por um dos autores responsáveis pela virada neo-institucionalista, o cientista político Bolívar Lamounier. No artigo “Perspectivas da consolidação democrática: o caso brasileiro”, Lamounier (1987) explora os processos de “consolidação” das democracias a partir da própria experiência brasileira para apontar a centralidade de instituições políticas específicas nesses processos. Em um primeiro momento, ele enfatiza a sua concepção de democracia ao apontar que ela seria um “subsistema” e não um “todo” da sociedade, argumentando assim que os estudos dos colapsos democráticos têm indicado que esforços políticos consistentes e determinadas mudanças institucionais poderiam ter evitado o regime ditatorial brasileiro. Nesse sentido, o autor quer focar a centralidade das

³³ Talvez a única exceção seja o trabalho de Luís Felipe Miguel (2012). Outras obras que são consideradas não ortodoxas ou que estão associadas a um caráter mais “militante” não foram exploradas por não fazerem parte da produção “convencional” do campo. Nesse sentido, elas não são contribuições menores, pois elas são bastante importantes e necessárias, principalmente ao apontarem os limites das teorias democráticas inseridas nas concepções liberais sobre democracia.

instituições políticas nas análises do tema em oposição àquelas abordagens que enfocam valores mais estruturalistas e substantivos.

Ao falar do processo de “transição” propriamente dito, Lamounier (1987) até reconhece a importância da resistência popular, mas o seu objetivo principal é apontar a proeminência do papel político dos detentores do poder e das instituições representativas para uma abertura democrática “estável”. Nesse sentido, ele afirma em tom positivo que o processo de democratização se deu de maneira gradual e pacífica porque foi feito através das eleições³⁴. Em um outro momento, Lamounier considera o Brasil como um caso de democracia instável, visto que ela ainda não havia sido plenamente institucionalizada. Nesse sentido, o autor conclui que um país com grandes desigualdades e tensões sociais dificilmente poderia ter uma institucionalização mais robusta. No entanto, somente a prática democrática institucional continuada poderia fazer com que os resultados substantivos se tornassem mais visíveis em algum momento futuro. Isto é, por mais que a desigualdade fosse um problema para a democratização, a sua não institucionalização seria um problema ainda mais preocupante.

Lamounier (1987), então, faz uma recapitulação da história institucional brasileira do império até a abertura democrática para fortalecer o seu argumento principal. Os eventos são descritos por meio das ações de atores políticos específicos que, segundo ele, foram peças-chave na garantia da estabilidade institucional do Estado brasileiro. Para o autor, o desenvolvimento institucional brasileiro foi centrado no Estado, embora isso não tenha se dado de uma maneira necessariamente democrática³⁵, algo que teria se mostrado positivo durante a abertura. Essa é uma abordagem que superestima o papel dos detentores de poder de maneira demasiada e, em último caso, de instituições já estabelecidas. Finalmente, Lamounier indica ser necessário uma outra dimensão para além da contestação e participação dahlsiana nos processos de democratização: a desconcentração estrutural, no sentido de uma maior mobilidade e igualdade social. Porém, mesmo que uma maior igualdade fosse positiva para assegurar a

³⁴ Em vista disso, Lamounier (1987) aponta para três “formalismos democráticos” que contribuíram para que essa dinâmica se desse de tal maneira: 1) a autocontenção por parte dos militares, 2) regras e práticas eleitorais mantidas em um nível aceitável e 3) a opção “virtualmente unânime” escolhida pela oposição de jogar o jogo democrático.

³⁵ Nesse sentido, até certos aspectos do regime pós-64 estariam relacionados a esse aspecto institucional de certa forma “positivo”. O autor aponta para duas características do regime ditatorial militar que “preservaram” essa institucionalidade e que, conseqüentemente, contribuíram para uma retomada pacífica da democracia posteriormente: o governo impessoal e a manutenção de um sistema representativo, mesmo que seja no sentido de uma representação formal “hobbesiana” (Lamounier, 1987).

“vitalidade” da democracia no longo prazo, a maneira de colocá-la em prática poderia abalar o regime no curto prazo, pois mudanças deste tipo poderiam mudar a base de apoio político³⁶.

Em seguida, temos a obra de maior impacto da ciência política brasileira, seja na academia ou fora dela, que é o artigo “Presidencialismo de coalizão: dilema institucional brasileiro”, de Sérgio Abranches (1988). O conceito “presidencialismo de coalizão” se tornou bastante comum na esfera pública e a sua menção é corriqueira em jornais, revistas, mídias sociais e no debate político de um modo geral. Como o próprio subtítulo do artigo já indica, o autor buscou evidenciar uma parte do dilema institucional brasileiro referente à estrutura única e específica que regula o exercício da autoridade política. Dentre os países analisados, o Brasil seria único por unir multipartidarismo, eleições proporcionais, “presidencialismo imperial” e a formação do executivo por meio de grandes coalizões. Para o autor, então, essa combinação não estaria preparada para lidar com os conflitos inerentes da sociedade brasileira e deste modo, poderia sobrecarregar a agenda presidencial, causando assim crises e instabilidades por paralisar o processo decisório. Assim sendo, uma reorganização do Estado com regras e normas complementares a esse modelo específico seriam necessárias.

Para Abranches (1988), a singularidade desse arcabouço institucional por si só não seria exatamente a fonte do problema, uma vez que a sua existência se deve à própria pluralidade e diversidade da sociedade brasileira. Portanto, esse arranjo político-institucional somente expressaria as necessidades e contradições inerentes da nossa formação social³⁷. Para dar continuidade ao seu argumento, o autor afirma que as coalizões no Brasil são formadas a partir de dois eixos: o partidário e o regional. Nesse sentido, governos de pequenas coalizões dificilmente se sustentariam e a busca por grandes coalizões adaptadas a esses eixos seria necessária, algo que as tornariam bastante fragmentadas e instáveis. De acordo com autor, então, esse seria o “nó górdio do presidencialismo de coalizão”, trazendo assim a necessidade de novas estruturas institucionais complementares que buscassem contornar essa problemática relacionada ao processo decisório.

³⁶ Em uma perspectiva parecida, o autor afirma que no período da “Nova República”, as expectativas substantivas eram demasiadas e não poderiam ser resolvidas no curto prazo, dado que o Brasil vivia um cenário de restrições econômicas que sobrecarregava a economia com demandas contraditórias – o problema, então, seriam mais as demandas “exageradas” da população e menos as ofertas limitantes e desiguais do capitalismo democrático. Novamente, a defesa da “estabilidade” aqui aparece no sentido de não alteração do status quo, mantendo assim os conflitos distributivos em um segundo plano.

³⁷ Para Abranches (1988), com o processo de abertura democrática, essa característica teria se tornado mais evidente e diferenciada, sendo assim marcada por um alto grau de heterogeneidade e desigualdade social. Paralelamente, o Estado brasileiro teria crescido e se burocratizado, mas ainda com uma ordenação em desenvolvimento que combinava traços do antigo e do novo regime, incapazes de processar a pluralidade de conflitos advindos dessa dinâmica.

Para Abranches (1988), no entanto, mesmo essas estruturas institucionais complementares podem não ser suficientes para contornar o conflito inerente do presidencialismo de coalizão, especialmente em momentos de crise política e econômica. Além do mais, não haveria argumentos persuasivos que indiquem que o parlamentarismo ou a representação majoritária poderiam resolver esse problema. Mesmo assim, o autor reafirma a necessidade de inclusão de mecanismos adicionais, isto é, de instâncias com forças constitucionais que sejam capazes de mediar os possíveis impasses decorrentes dessa singularidade³⁸. Contudo, estes mecanismos não são especificados ou detalhados em seu trabalho. O debate em torno do “presidencialismo de coalizão” ganhou força na ciência política brasileira desde então, com autores diversos replicando ou contestando algumas premissas do conceito, especialmente nos debates que envolvem as complexas relações entre o executivo e o legislativo.

Agora, com a obra “Federalismo e políticas sociais”, de Maria Hermínia Tavares de Almeida (1995), adentramos na temática do federalismo, ou seja, sobre o modelo de organização do Estado. A obra se insere especificamente no neo-institucionalismo histórico. De acordo com a autora, as discussões em torno do modelo federativo se tornaram mais frequentes a partir da redemocratização brasileira, especialmente no que tange à centralização e à descentralização das políticas públicas. Nesse sentido, as políticas sociais aparecem como um objeto de pesquisa privilegiado dessa dinâmica, pois estas políticas se desenvolveram e se fortaleceram durante períodos autoritários, em que a centralização era uma de suas características mais marcantes. Como consequência, as políticas sociais no Brasil teriam absorvido os traços autoritários e burocratizados desse modelo e por isso, o Brasil pode ser categorizado como uma forma exacerbada de federalismo centralizado.

Para Almeida (1995), o federalismo em sua forma original se caracteriza pela não-centralização, ou seja, pela difusão dos poderes do governo para outros centros em que a autoridade é delegada pelo sufrágio popular. Porém, na prática, os federalismos contemporâneos estariam se distanciando dessa definição, com o federalismo centralizado e o cooperativo sendo os seus tipos mais comuns. Desta forma, os sistemas federativos moldam as maneiras e as formas peculiares de relação intergovernamental, que são constitutivamente cooperativas e competitivas ao mesmo tempo. Portanto, a natureza não centralizada do sistema seria exemplificada principalmente por meio da existência de competências comuns entre as

³⁸ Apesar de ser um trabalho inserido no neo-institucionalismo, o artigo não deixa de mencionar a importância de aspectos culturais e econômicos, mas as contradições destes não são examinadas a fundo, pois a normalidade democrática viria principalmente de “instituições necessárias” para o bom funcionamento do regime democrático.

instâncias do governo. Independentemente de suas variações, a autora afirma que o “federalismo fiscal” é a espinha dorsal do sistema federalista brasileiro porque a forma em que os recursos fiscais são gerados e distribuídos definiriam as próprias características desses arranjos, influenciados também por instituições políticas específicas.

De acordo com Almeida (1995), então, a democratização e a crise fiscal seriam os dois principais macro condicionantes das transformações que ocorreram no sistema federativo brasileiro. No que tange às políticas sociais, a falta de um centro que comandasse o processo de maneira coesa foi o obstáculo mais considerável para esse federalismo ainda em desenvolvimento. A autora afirma que uma descentralização mais ou menos ordenada das ações públicas pressupõe ações efetivas em políticas que são definidas em âmbito federal, algo que não vinha acontecendo. O governo federal não teria sido capaz de se adaptar a esse novo modelo e, assim sendo, não teria sido capaz de montar estratégias definidas que contemplassem as diversidades regionais e dos próprios setores. Além disso, não havia uma coordenação clara e evidente por parte do governo central na definição das atribuições de cada ente da federação, culminando assim em uma agenda de políticas públicas conflitantes entre si³⁹.

Para Almeida (1995), então, a busca desesperada pelo equilíbrio fiscal teve consequências diretas para as políticas sociais devido à importância estratégica das contribuições sociais. Por não serem partilhadas, essas receitas poderiam ser adiadas pelo governo federal, especialmente em momentos de crise econômica. Consequentemente, esse cenário como um todo teria sido prejudicial para a construção de um federalismo cooperativo mais sólido. Segundo a autora, a descentralização seria vista como condicionante para esse processo, mas ainda assim, não teria havido uma verdadeira política de descentralização por parte do governo federal que orientasse de fato as políticas sociais no país⁴⁰. Neste ponto, é importante destacar o papel conflitivo que o desequilíbrio fiscal teve para a coordenação e a efetivação da maior parte das políticas públicas analisadas pela autora. No que tange à assistência social, por exemplo, as propostas que foram apresentadas pelo governo central não objetivavam uma descentralização coordenada das políticas da área, mas apenas cortes de gastos sobre essas despesas.

³⁹ Em vista disso, Almeida (1995) destaca o seguinte cenário: enquanto a área econômica do governo federal operava na lógica da “emergência econômica” e buscava o controle da inflação, a área social buscava dar continuidade nas políticas características do setor; consequentemente, a segunda teve de se subordinar à primeira – um exemplo claro da maneira como a política fiscal pode expor as assimetrias envolvidas no manuseio do orçamento público.

⁴⁰ Das quatro áreas analisadas por Almeida (1995), a saúde foi a única em que a reforma teria resultado de uma política coordenada de descentralização, definida no âmbito federal, envolvendo tanto o executivo quanto o legislativo.

Finalmente, Almeida (1995) afirma que até mesmo a descentralização tutelada, como no caso da saúde, tem esbarrado em certas licitudes econômicas e políticas, o que tem transformado o processo de descentralização no Brasil em algo “caótico”. Portanto, a autora conclui que o país tem deteriorado as bases de um federalismo centralizado e, ao mesmo tempo, as condições necessárias para o desenvolvimento e a sustentação de um federalismo mais cooperativo. É um conflito que também pode ser exemplificado pela disputa evidente entre as áreas sociais e econômicas em relação aos recursos⁴¹. Em suma, então, seria a crise fiscal e a perda de capacidade política do governo federal e do congresso nacional que estariam na origem dos dilemas do federalismo brasileiro.

Dando continuidade à essa temática, temos a obra “Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?”, de Marta Arretche (1996), também inserida no neo-institucionalismo histórico. A autora começa o texto afirmando que a descentralização é um dos pontos principais nos debates envolvendo a reforma do Estado. Até pouco tempo, e por motivos diversos, a descentralização era vista como o meio necessário para a superação dos problemas do Estado e dos sistemas políticos nacionais. Nesse sentido, a descentralização ganhou destaque devido aos seus possíveis potenciais democratizantes. A partir de ideologias distintas, criou-se um consenso em torno da descentralização, que para além de fortalecer a própria democracia, poderia trazer mais eficiência na prestação de serviços públicos. Para a autora, no entanto, esse consenso não se sustentaria do ponto de vista teórico e empírico⁴². Dito isto, a autora analisa as condições e nuances sob as quais as reformas descentralizadoras ocorreram no Brasil.

Ao fazer uma reflexão sobre a relação entre descentralização e democracia, Arretche (1996) afirma que muitos têm considerado a primeira como condição para a realização da segunda. Porém, independentemente da concepção de democracia, alcançar o ideal democrático seria mais sobre a possibilidade de determinados princípios serem traduzidos em instituições políticas democráticas concretas e menos sobre a escala ou âmbito no qual essas decisões políticas seriam processadas. Portanto, os princípios e valores democráticos se concretizariam

⁴¹ É um claro conflito entre demandas sociais, que necessitam de margens fiscais amplas e democratizadas e as demandas do próprio mercado por ajustes fiscais seletivos e antidemocráticos, algo que não é explorado com mais detalhes pela autora.

⁴² O objetivo de Arretche (1996) não é afirmar que a descentralização não permite a realização de certas finalidades, mas mostrar que as expectativas positivas que repousaram sobre o tema não são resultados automáticos desse processo em si.

de fato por meio de instituições políticas concretas⁴³. Para a autora, então, é a análise da natureza destas instituições que permite avaliar se tais princípios estariam sendo colocados em prática ou não. Deste modo, a “consolidação” do caráter democrático dependeria, especialmente, da concretização dos princípios democráticos no âmbito das instituições políticas em cada nível de governo⁴⁴.

Portanto, Arretche (1996) destaca que o processo de descentralização que vem sendo desenvolvido no país tem evidenciado um certo paradoxo, dado que o sucesso das medidas de descentralização ocorreu somente após o fortalecimento das capacidades institucionais e administrativas do governo central. A autora afirma que, com exceção da República Velha, o Brasil sempre foi administrado de maneira altamente centralizada⁴⁵. Deste modo, a autora argumenta que durante o período militar, a concentração de recursos fiscais e a criação de agências de formulações de políticas nacionais havia atingido um grau sem precedentes na história brasileira e ao mesmo tempo, a maneira na qual se deu a expansão do Estado na ditadura militar também teria fortalecido as instituições políticas de estados e municípios, o que explicaria em partes a natureza da descentralização em curso no Brasil⁴⁶.

Isto posto, Arretche (1996) conclui que o fortalecimento das capacidades administrativas do Estado teria se dado de maneira fragmentada devido a existência de burocracia dual no Brasil, em que a centralização convivia simultaneamente com práticas clientelistas de um lado e inovações institucionais de outro. Além disso, a redemocratização trouxe outros autores políticos que buscaram reduzir o poder de comando do governo federal. Desde então, um conjunto de fatores ameaçaram as bases de sustentação do Estado desenvolvimentista e o pacto federativo que o havia sustentado. Dentre eles, destaca-se a desconcentração produtiva, isto é, a ascensão de novas elites regionais que agora passaram a

⁴³ Arretche (1996) diz que há certos consensos entre alguns princípios e valores da democracia, entre eles, aqueles formulados por Dahl (1985), aqueles vinculados à representação desenvolvidos por Manin (1995) e também aqueles vinculados à democracia associativa, como em Cohen e Rogers (1995). É uma concepção de democracia associada à visão liberal, que é hegemônica dentro do campo da teoria democrática contemporânea.

⁴⁴ De acordo com Arretche (1996), isso não descarta os possíveis potenciais democratizantes da descentralização, mas apenas retira o foco central da escala no processo de “consolidação” democrática. Nesse sentido, deslocar os recursos e competências para outras entidades descentralizadas não eliminaria o elemento da dominação política, comumente associada à centralização, mas apenas o deslocaria para outras instâncias.

⁴⁵ Deste modo, esse Estado centralizado seria consequência de dois movimentos específicos: progressivamente, os principais tributos e recursos fiscais passaram a ser competências do governo central; e também pela estratégia bem sucedida de fortalecimento institucional a nível federal (Arretche, 1996).

⁴⁶ De acordo com Arretche (1996), no período pós-64, ocorreu um aumento das transferências de recursos para os municípios, aumentando assim a sua capacidade de gastos, apesar que na prática, a centralização tributária na União significasse que eles detinham pouca autonomia na aplicação desses recursos, pois a maior parte já estava previamente vinculada às despesas pré-estabelecidas. Da mesma forma, os estados também se fortaleceram com a criação de empresas públicas que ocorreram desde os anos 50. Por isso, é um processo paradoxal.

questionar o poder de regulação do Estado, pressionando-o na aplicação de ajustes fiscais. Como consequência disto e da maior autonomia concedida pela reforma tributária na CF/88, os investimentos federais em infraestrutura entraram em queda e se tornaram alvo de disputa entre os estados e os municípios, configurando assim o que a autora chama de “guerra fiscal”⁴⁷.

Esses fatores, em conjunto, explicariam boa parte dos conflitos federativos no Brasil. E é exatamente por isto que Arretche (1996) afirma que no Brasil, seria impreciso falar de um processo de descentralização do Estado, pois, como argumentou Almeida (1995), não existe um projeto coordenado por parte do governo federal.

Agora, uma pequena parte da obra de um dos cientistas políticos brasileiros mais reconhecidos foi explorada, que é o artigo “Poliarquia em 3D”, de Wanderley Guilherme dos Santos (1998). A partir da obra de Robert Dahl e o conceito de poliarquia, o autor analisa um fator que, segundo ele, ainda não teria sido decifrado pela literatura que lida com o tema, referente à questão da estabilidade democrática. Nesse sentido, até seria possível identificar os atributos de uma democracia estável, mas os elementos que garantiriam tal estabilidade ainda não haviam sido evidenciados nesses estudos. Para o autor, as interpretações que têm colocado a transição de sistemas absolutistas para sistemas representativos como equivalentes ao salto do absolutismo para a própria democracia estariam cometendo um equívoco essencial, pois a dicotomia fundamental se daria de fato entre sistemas não representativos e representativos.

De acordo com Santos (1998), a teoria democrática tem ignorado que os sistemas representativos podem ser oligárquicos ou democráticos, no qual a passagem ou retorno de um para outro poderia significar uma ruptura, mas não necessariamente violenta. Portanto, o objetivo principal do autor é fazer uma revisão teórica para propor a adição do outro eixo ao modelo bidimensional de Dahl: o da elegibilidade. Nessa perspectiva, definições minimalistas e estritas de sistemas representativos em geral, como as suas variantes oligárquicas e poliárquicas, poderiam ser derivadas desse novo modelo, introduzindo assim uma cronologia política que, segundo o autor, estaria em maior sintonia com a história real das nações. Assim sendo, uma definição minimalista e restrita de poliarquia que satisfaça certas condições poderia permitir uma distinção mais precisa entre as poliarquias e os autoritarismos, no caso de violarem

⁴⁷ Porém, mesmo ao focar o federalismo, Arretche (1996) não deixa claro qual seria o impacto que a “guerra fiscal” poderia impor para a democracia e as práticas democráticas no Brasil para além da disputa entre instâncias governamentais, como a disputa desigual em torno do orçamento público em políticas específicas associadas aos valores subjetivos da própria democracia. Nessa perspectiva, fatores externos às instituições políticas poderiam complementar algumas das lacunas existentes da análise neo-insitucionalista.

a primeira condição; e entre poliarquias e oligarquias, no caso de violarem a segunda condição⁴⁸.

Santos (1998) afirma, então, que quanto maior a população, menor é a representatividade em si. Assim sendo, com a difusão dos regimes democráticos pelo mundo, algo inédito teria aparecido: a “qualidade” da própria representação. Neste ponto, o autor destaca que a representatividade em uma oligarquia seria completa e estritamente representativa, pois os interesses legalmente conhecidos estão representados de maneira inclusiva e a estabilidade do regime se sustentaria através do acordo unânime sobre aqueles que deveriam ser excluídos⁴⁹. Porém, sucessivas brechas nas oligarquias teriam permitido o alargamento do eleitorado, o que teria gerado um problema novo que o autor chamou de controvérsia da representatividade da representação. Deste modo, o autor afirma que o caráter conflitante da dinâmica poliárquica seria um fenômeno tipicamente contemporâneo no qual o número de interesses afetados negativamente por decisões majoritárias seria potencialmente maior do que o número de interesses contemplados. Portanto, a insatisfação democrática produziria a instabilidade política em si, algo distinto da violência física, mais presente nas oligarquias⁵⁰.

Santos (1998) salienta que a reflexão sobre a representatividade de sistemas representativos requer a avaliação da amplitude competitiva, pois quando ela é escassa, o resultado é um déficit poliárquico. Isto posto, a questão da elegibilidade abrange não somente aqueles que podem votar, mas principalmente aqueles que podem ser votados. Para o autor, a maioria das democracias tidas como estáveis teriam progredido bastante em relação à dimensão daqueles que podem ser eleitos. Esse avanço teria sido maior do que aquele que ocorreu na

⁴⁸ “Por definição minimalista, mas estrita, de poliarquia entendo um sistema político que satisfaça completamente às seguintes condições: (1) exista competição eleitoral pelos lugares de poder, a intervalos regulares, com regras explícitas, e cujos resultados sejam formalmente reconhecidos pelos competidores; (2) a participação da coletividade na competição se dê sob sufrágio universal, tendo por única barreira o requisito de idade limítrofe” (Santos, p.3, 1998).

⁴⁹ Nesse sentido, haveria registros de grandes períodos de dominação oligárquica sem a utilização da dominação hobbesiana. A partir dessa concepção, Santos (1998) destaca que a estabilidade da oligarquia inglesa, entre 1832 e 1928, só foi possível devido à ausência de rupturas institucionais. Porém, as análises tem ignorado qual o fator em específico dessa estabilidade estaria em ação e essa ignorância tem levado alguns autores a classificar como democracia um sistema estável, mas que é altamente oligárquico.

⁵⁰ Para Santos (1998), não seria o mecanismo da representação propriamente dito que causaria a instabilidade, mas os seus operadores. Aqui, o objetivo do autor é mostrar que a ausência de violência hobbesiana não seria um indicador seguro de estabilidade institucional porque os golpes de Estado não são os únicos indicadores de instabilidades. Assim sendo, ele afirma que o crescente hiato existente entre as instituições políticas e o próprio corpo social tem indicado uma visível necessidade de descentralização decisória e também, da inclusão de outras organizações intermediárias entre representados e representantes.

dimensão da participação, indicando assim que esse elemento seria um dos principais responsáveis pela estabilidade dessas democracias.

Isto posto, Santos (1998) conclui que uma vez atingido o patamar de participação universal nas oligarquias, só seria possível reduzir essa representatividade por meio da violência, enquanto nas poliarquias isso só seria possível por meio da redução do número de elegíveis por meio de mudanças nas próprias regras do jogo democrático e assim, diminuir a abrangência poliárquica. Com isso, o autor afirma que para além da possibilidade de recuo poliárquico sem violência institucional, deve-se incluir também a tendência endógena à oligarquização das democracias devido aos limites internos relativos ao tamanho da representação e da elegíveis. Isto posto, o autor conclui que nas oligarquias, o controle sobre o eleitorado e os elegíveis é completa, ao passo que nas poliarquias somente o eixo da participação seria algo “intocável”. É exatamente por isso que os conflitos locais do mundo contemporâneo têm acontecido em torno do eixo da elegibilidade e não em torno da participação.

Essa conclusão, porém, pode obscurecer alguns aspectos e contradições estruturais importantes em uma perspectiva que vai além do neo-institucionalismo, mas é coerente com a abordagem do autor. Apesar de algumas discordâncias, parte do argumento de Santos tem se mostrado relevante atualmente, dado que as democracias liberais contemporâneas têm passado por recuos democráticos por meio de vias não violentas, ou seja, alterando as “próprias regras do jogo democrático”. Ainda assim, esses declínios democráticos não são consequência somente de um recuo do eixo da “elegibilidade”, por mais que isso seja um fator importante para a estabilidade⁵¹.

Finalmente, temos a obra “Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira”, de José Álvaro Moisés (2008). Esse artigo investiga a percepção dos brasileiros em relação à democracia e ao funcionamento de suas instituições, se colocando como um expoente da abordagem neo-insitucionalista, mas em sua vertente culturalista. O autor parte

⁵¹ Pelo menos, não somente, dado que este trabalho parte da hipótese de que esse declínio democrático é resultado, em grande parte, dos conflitos de classe em torno do orçamento público nas democracias liberais contemporâneas, cada vez mais “limitado” e controlado. O conflito entre representantes e representados se dá, principalmente, na medida em que os representados percebem que suas demandas não são contempladas em suas escolhas eleitorais. E esse limite não parece decorrer necessariamente do aumento do eleitorado, apesar da qualidade da representação em si ter relação com isso. Assim sendo, é um argumento que “extrapola” as próprias instituições políticas. Avançar no eixo da elegibilidade não eliminaria completamente esses conflitos, pois as contradições entre capitalismo e democracia na contemporaneidade envolvem em grande medida, questões fiscais referentes ao orçamento público.

do pressuposto no qual a qualidade da democracia⁵² em si teria influência direta na experiência e avaliação dos cidadãos sobre suas instituições correlatas. Deste modo, seu trabalho confirmaria a hipótese na qual a adesão e a confiança na democracia depende tanto da cultura política quanto do desempenho dessas instituições.

De acordo com Moisés (2008), alguns estudos têm apontado para certos limites da democratização em certos países. Assim sendo, as eleições, por mais que sejam instituições primordiais para a democracia, por si só, não tem assegurado outros princípios. Além disso, as democracias eleitorais não têm contemplado todos os critérios para que um regime autoritário se torne de fato democrático – algo que a literatura crítica aponta há muito tempo. Portanto, o autor descarta uma definição schumpeteriana de democracia, inclinando-se assim para uma concepção mais dahlsiana, mais complementar à abordagem minimalista. Por meio de uma metodologia baseada na qualidade democrática, o autor explora as oito dimensões nas quais uma democracia poderia variar⁵³. Ainda de acordo com o autor, o problema da democratização estaria nas próprias instituições do Estado, pois estas não tem criado as condições necessárias para assegurar completamente as oito dimensões associadas à qualidade democrática. Nessa perspectiva, além do desempenho das próprias instituições, a maneira em que elas operam poderia frustrar tanto a realização de valores quanto a realização dos interesses cidadãos, resultando assim em cenários de insatisfação e desconfiança perante as instituições democráticas.

Moisés (2008), então, testa algumas das hipóteses associadas ao comportamento dos cidadãos sobre a democracia na América Latina e em especial, no Brasil. A primeira hipótese, afirma que o apoio político se desdobraria em duas dimensões distintas, uma normativa e outra prática, na qual a primeira se refere à adesão à democracia como ideal, ao passo que a segunda se refere à satisfação e à confiança no regime e as instituições realmente existentes. A segunda hipótese afirma que os cidadãos não estariam certos sobre suas preferências por regimes democráticos e suas alternativas antidemocráticas, gerando assim atitudes de dúvida ou ambivalência política. Em relação ao caso brasileiro, o autor salienta que para além das incertezas institucionais referentes às relações entre executivo e legislativo, o país também

⁵² Essa vertente da teoria democrática busca “aferir” de maneira qualitativa e quantitativa o quão bom ou ruim é um regime democrático na prática. É uma abordagem que parte de um conceito de “qualidade” baseado no funcionamento do mercado: qualidade de resultados, qualidade de conteúdo e qualidade de procedimentos. Nesse sentido, o processo de democratização traz a possibilidade de transformação de democracias limitadas em democracias plenas, algo típico da abordagem sobre qualidade democrática (Moisés, 2008).

⁵³ Inspiradas nas concepções de Dahl. As 5 primeiras são dimensões procedimentais: o primado da lei, participação, competição e as modalidades de accountability (vertical, social e horizontal); outras duas substantivas: liberdade e igualdade; e por último, a dimensão da responsividade.

convive com sérias violações de direitos fundamentais – algo que foi destacado no primeiro capítulo. Portanto, ele conclui que é necessário reconhecer as falhas existentes ou até a ausência do Estado de direito na democracia brasileira.

Segundo Moisés (2008), os dados mostram que, em geral, os latino-americanos consideram que a democratização não tem entregado o prometido, causando assim uma incongruência entre a visão do regime como ideal e o que ele é de fato na prática. Conseqüentemente, haveria um grande número de ambivalentes políticos, que muitas vezes preferem alternativas não democráticas, confirmando assim a sobrevivência de traços autoritários no quadro das novas democracias da América Latina. Através de um modelo de regressão que foi operacionalizado para o caso brasileiro, foram identificadas relações significativas em cinco dos oito indicadores de autoritarismo. Em relação à confiança nas instituições, os dados mostram que a desconfiança e a insatisfação estão associadas com atitudes autoritárias e ambivalentes⁵⁴.

Desta forma, um ponto interessante que precisa ser discutido mais a fundo se refere aos ambivalentes políticos, pois muitos deles preferem modelos de democracia sem a existência de parlamentos ou partidos políticos. Creio que classificar esse grupo automaticamente como autoritário também possa ser algo equivocado. A rejeição de modelos tradicionais de representação nem sempre significa que estes cidadãos sejam autoritários convictos ou que anseiam por regimes ditatoriais. Eles podem preferir, por exemplo, modelos de democracia para além da representação tradicional porque percebem que esses mecanismos não estão contemplando as suas preferências⁵⁵. Para além dos “cidadãos críticos” dos países de tradição democrática, estes indivíduos, independente do grau de “cultura democrática” que possam ter, podem perceber ou não que a democracia liberal corresponde a um jogo do qual eles não participam de fato e, por isso, desconfiam e desacreditam dela.

b) Societais e as suas variações

A primeira obra associada a esse tipo de abordagem a ser explorada é “Sociedade civil e espaços públicos no Brasil”, organizado por Evelina Dagnino (2002). Além de textos da própria organizadora, o livro traz contribuições diversas e inovadoras de outros autores. Porém,

⁵⁴ Porém, Moisés (2008) afirma ser importante destacar que altos percentuais de insatisfação com a democracia também foram encontrados na Costa Rica e no Uruguai, países de longa tradição democrática, o que poderia indicar duas interpretações possíveis: 1) a existência de cidadãos críticos e mais exigentes e 2) a relação entre baixa qualidade democrática e o sentimento negativo dos cidadãos sobre o regime.

⁵⁵ Isso não é negar que possa surgir formas antidemocráticas na população como consequência deste descrédito institucional, como o caso dos políticos de extrema-direita que têm sido eleitos recentemente, mas é colocar a cultura política como resultado desses próprios limites decorrentes da contradição entre o ideal democrático e o que é a democracia na prática.

a análise teve como foco central as contribuições e conclusões de Dagnino. Primeiramente, a autora afirma que a sociedade civil brasileira teria ressurgido em meados dos anos 70, especialmente como forma de oposição ao Estado autoritário. Deste modo, a sociedade civil, que reunia os mais diversos grupos sociais teria se organizado de maneira substancialmente unificada e assim sendo, desempenhou um papel fundamental na transição democrática e na construção de novas práticas. Portanto, a autora destaca que a partir do estabelecimento das instituições democráticas básicas e do avanço do próprio processo de democratização, a diversidade de projetos políticos existentes entre os atores envolvidos teria ficado evidente, mas com alguns antagonismos importantes entre eles.

Dagnino (2002) afirma, então, que a transição democrática evidenciou a existência de mecanismos autoritários que têm ordenado a sociedade brasileira desde então, mostrando assim a necessidade da luta democrática ocorrer no nível da sociedade civil e não apenas no Estado. Desta maneira, a autora reconhece que o estabelecimento das instituições democráticas foi conduzido de maneira inadequada por parte do Estado, principalmente no que se refere à redução das gritantes desigualdades sociais existentes. Consequentemente, havia na população uma percepção cada vez maior de que a democracia deveria ser ampliada e radicalizada para aprofundar o controle da sociedade civil sobre o Estado. Desta maneira, a sociedade brasileira passou a dar uma ênfase significativa na construção de uma nova cidadania baseada em uma noção ampla de igualdade e no reconhecimento dos seus membros como sujeitos portadores de direitos, inclusive na gestão da própria sociedade⁵⁶. Portanto, a emergência de novos espaços públicos democratizados seria uma consequência direta das transformações que ocorriam no Brasil.

De acordo com Dagnino (2002), esses espaços públicos buscaram promover um amplo debate no interior da sociedade civil e dentro da gestão estatal. No entanto, esse processo não foi linear e seus efeitos incluem avanços e retrocessos, o que evidencia o caráter multifacetado da construção democrática, permeado por conflitos e disputas⁵⁷. Porém, agora também havia uma postura de negociação por parte da sociedade civil, que objetivava uma atuação conjunta com o Estado. No entanto, a autora destaca alguns dos limites de uma construção democrática

⁵⁶ Isto posto, disputas políticas em torno do conceito de cidadania se tornaram frequentes e, com isso, o mesmo teria adquirido vários significados, que muitas vezes são esvaziados. Contudo, ao destacar a noção de cidadania, parte desses movimentos enfatizaram a vigência de um conjunto de direitos, que seriam condições para a existência de uma sociedade civil plena e ativa (Dagnino, 2002).

⁵⁷ Um exemplo disso, de acordo com Dagnino (2002), seriam os ajustes estruturais neoliberais, que foram essenciais para deter certos avanços democráticos em curso, pois além de impactar negativamente nas desigualdades sociais e econômicas, estes ajustes teriam impactado negativamente na capacidade de mobilização e organização da própria sociedade civil, especialmente entre os setores populares.

por meio de uma atuação conjunta, pois Estado e todo seu aparato repressivo ainda eram resistentes em relação aos novos impulsos participativos. A autora também cita os partidos políticos, que historicamente têm atuado mais em direção ao Estado e menos em para a população em geral, comprometendo assim a sua capacidade mediadora. Como consequência, a criação e consolidação de novos espaços públicos no país enfrentou resistências consideráveis decorrentes do conflito óbvio existente entre uma representatividade advinda das urnas e uma sociedade civil mais organizada e ativa para além dos canais tradicionais.

Dagnino (2002) salienta que um dos primeiros resultados da pesquisa tem mostrado que a relação entre o Estado e a sociedade civil é quase sempre permeada pelo conflito. Para a autora, a natureza do conflito é decorrente daquilo que ela chama de “partilha efetiva do poder”. De um lado, o Estado e a recusa em compartilhar o poder de decisão sobre as políticas públicas e do outro, uma sociedade civil que demanda uma participação maior nestas decisões⁵⁸. Assim sendo, a autora aponta para uma questão nada incidental nessas novas relações entre Estado e sociedade civil, na qual essa atuação conjunta tem sido usada pelo próprio Estado na aplicação de políticas neoliberais que buscam “apropriar” dessa participação ativa, que é fragmentada e desigual, para diminuir a esfera de atuação estatal em questões sociais. É uma obra importante por trazer o neoliberalismo para os debates sobre a democracia brasileira.

A seguir, temos uma obra que já foi citada por este trabalho, o livro “Democracy and the public space in Latin America”, de Leonardo Avritzer (2002). Com foco no Brasil, Argentina e México, o autor explora os movimentos sociais que tiveram influência direta nos processos de democratização desses países para destacar o papel da participação popular e deste modo, contrapor às teorias convencionais⁵⁹. É uma proposta que parte da análise dos chamados públicos participativos. Assim sendo, o autor mostra como a própria experiência democrática latino-americana teria evidenciado uma série de elementos que tem desafiado essa interpretação eurocêntrica e elitista da democracia. Nesses países, o papel das formas de ação coletiva que se desenvolveram no nível público foram centrais para o processo de democratização.

Avritzer (2002) afirma que a transformação da esfera pública nesses países se deu como forma de resistência aos ataques contra a democracia dos períodos ditatoriais, o que levou certos

⁵⁸ Para Dagnino (2002), os espaços públicos construídos no interior do Estado estariam cada vez mais distantes daqueles que deveriam ser diretamente beneficiados pelas políticas públicas. Desta maneira, os mecanismos que têm impedido a partilha efetiva do poder seriam vários e muitos deles teriam origens em concepções antidemocráticas, enquanto outros resultariam das próprias estruturas da formação do Estado.

⁵⁹ Para Avritzer (2002), essas teorias têm afirmado que a única maneira de produzir uma democracia estável diante das grandes mobilizações de massa - como na Europa após a Segunda Guerra Mundial - é estreitar o escopo da própria democracia à seleção de elites através de eleições periódicas.

atores sociais a reavaliarem os elementos centrais das tradições locais e das ações coletivas, contestando assim a privatização da arena pública e a homogeneidade das ações coletivas, bem como a falta de associações independentes. No entanto, durante a liberalização dos regimes da região, essas novas práticas políticas no nível público não teriam sido incorporadas no nível político e institucional pelas elites políticas. O autor afirma, então, que o processo eleitoral por si só não tem garantido o controle dos cidadãos sobre o processo político em curso. Deste modo, Avritzer propõe uma concepção alternativa que vincula o surgimento da democracia à formação de um espaço público em que os cidadãos possam participar de fato como iguais na política, para assim orientar a tomada de decisão formal. É uma visão que coloca a democracia para além da institucionalização da competição política, trazendo assim elementos centrados no fazer ou nas práticas democráticas – um movimento bastante necessário, no sentido de uma democracia mais centrada no “demos” e menos nas elites dirigentes.

O principal ponto para Avritzer (2002) é que os desafios dessas “novas” democracias não residem na contradição entre a mobilização e a institucionalização, mas sim na dissociação entre um espaço público mais igualitário e os meios tradicionais de controle e administração do Estado. Ou seja, é um conflito existente entre um espaço público mais aberto e uma sociedade política mais fechada. Portanto, essas tensões seriam as principais responsáveis por colocar em risco a própria vigência da democracia brasileira. O autor conclui que os problemas relacionados às democracias da “terceira onda” decorrem de uma sobreposição entre as dimensões públicas e políticas, problema existente até nas democracias consolidadas⁶⁰. Por meio de estudos empíricos realizados no Brasil, especialmente sobre as associações voluntárias que vem ganhando força desde então, Avritzer defende que essas novas arenas públicas devem ser transformadas em formas de deliberação pública institucionalizada.

Ao falar especificamente da experiência do Orçamento Participativo (OP) em Porto Alegre e em Belo Horizonte, Avritzer (2002) salienta que a crítica dos movimentos sociais a dimensão não pública e indireta na alocação de recursos permitiu a transformação desse processo em uma forma pública de tomada de decisão⁶¹. No surgimento do OP, os atores sociais envolvidos identificaram a natureza contenciosa do orçamento público e a partir de outros

⁶⁰ Segundo Avritzer (2002), a distância entre o espaço público e representação política é ainda maior nos países “pós-autoritários” e o principal problema da teoria democrática contemporânea consiste no desafio de transformar as práticas democráticas informais que surgem no nível público em relações institucionalizadas.

⁶¹ E mais, incorporou práticas democráticas ligadas à publicidade e igualdade que emergiram primeiramente no nível social. É uma experiência que remete às associações de bairros que começaram a se difundir nos anos 1970 e que devem ser vistas como uma maneira para incorporar práticas democráticas aos processos institucionalizados de deliberação (Avritzer, 2002).

elementos, o programa foi colocado em prática de fato. Para além da inovação política, o OP é interessante por ser um contraponto real às teorias elitistas da democracia, principalmente por ampliar a soberania popular para lidar com questões que envolvem justiça e igualdade. Ademais, os autores sociais envolvidos nessa participação mais ativa constantemente têm de lidar com questões complexas, contrariando assim a noção na qual a participação popular não seria efetiva em cenários de grandes “complexidades”.

No entanto, a experiência do OP no Brasil revela, ao mesmo tempo, a força e a fragilidade do argumento de Avritzer (2002). A força, por destacar o papel das práticas democráticas não institucionalizadas que surgem antes no nível público, destacando assim a necessidade de outras possibilidades democráticas para além dos canais tradicionais. Mas falha consideravelmente em não discutir os limites da democratização propriamente dita do orçamento público, especialmente em relação aos desafios impostos pela economia capitalista em tempos de neoliberalismo. Os conflitos e tensões envolvendo o OP são assimétricos e os seus resultados práticos se mostraram limitados. Portanto, o conluio entre políticos e atores influentes do mercado precisam ser explorados nesses debates, por mais que a participação popular tenha um papel importante no enfrentamento de parte dessas tensões. A experiência do OP é um marco inovador, mas também é um exemplo dos limites de certas experiências deliberativas que estão inseridas no capitalismo democrático – o OP possuía várias limitações porque estava restrito a algumas áreas específicas, enquanto outras áreas estratégicas não faziam parte dessas deliberações. Um orçamento público democratizado presume transformações estruturais que permitam a superação dessas limitações.

Por último, temos o artigo “Democracia e sociedade de classes”, de Luís Felipe Miguel (2012). Nele, o autor explora as maneiras que a teoria democrática contemporânea tem lidado com a relação nada harmônica entre a democracia e a economia capitalista, que em conjunto com os arranjos familiares e patriarcais, formariam as estruturas básicas da formação social ocidental. De acordo com Miguel, essa estrutura tem sido imposta e aceita como a organização social definitiva. Para acomodar esse quadro, o autor afirma que tem havido esforços consideráveis para ressignificar o próprio conceito de “democracia” desde então. Nesse sentido, a própria ciência política estaria contribuindo para esse quadro ao ocultar ou deslocar algumas das implicações desse modelo⁶². Deste modo, o debate em torno da teoria democrática tem

⁶² De acordo com Miguel (2012), o “mainstream” da disciplina se acomodou com a definição shumpeteriana de democracia – uma crítica apontada diversas vezes nesse trabalho. Assim sendo, até aqueles que se inserem no “pensamento crítico” ou progressista estariam deixando as questões relacionadas a essa problemática de lado ao assumirem essas características como a “realidade” possível.

ignorado um dos elementos definidores do capitalismo democrático: o conflito de classes. Assim sendo, não seria simplesmente a negação do conflito nas teorias democráticas, mas a negação das próprias desigualdades inerentes do capitalismo que estariam sendo ignoradas, mesmo em sua associação com a democracia.

Miguel (2012) aponta, então, para um refluxo da centralidade do conceito de classes nas teorias democráticas contemporâneas⁶³. Por conseguinte, o liberalismo teve o campo livre para prosperar e se tornar hegemônico, seja na prática democrática ou nas próprias teorias que têm lidado com o tema. Para esse tipo de pensamento, as bases do conflito estariam superadas e agora a política seria baseada apenas no consenso, ou seja, na negação dos conflitos ainda existentes na nossa sociedade. Portanto, a negação do conflito passou a ser uma constante na teoria democrática contemporânea, inclusive para uma parte da “teoria crítica”.⁶⁴ O conflito seria uma espécie de “patologia” a ser eliminada ou ao menos ocultada. Para além da negação do conflito, a própria existência das classes sociais seria ocultada ou negada nesses estudos. O autor alega que a falta de vínculo entre o mundo material e a política é dirigida principalmente aos liberais, pois nesta vertente, seria bastante comum a afirmação em torno da igualdade de direitos entre os indivíduos sem uma reflexão mais adequada sobre as bases que possibilitam a aplicação desses direitos na prática. Isto é, para os liberais, os direitos seriam apenas formais.

Miguel (2012) afirma que nenhuma teoria abstrata que ignore tais assimetrias de poder seria capaz de fazer uma crítica eficaz às sociedades contemporâneas, especialmente quando os conflitos existentes são negados ou subestimados. Essas duas características seriam comuns às teorias liberais, mas também àquelas que se dizem progressistas ao destacarem as “diferenças” existentes em uma dinâmica pluralista sem antagonismos, na qual as relações de dominação inerentes à essas diferenças não aparecem de fato. Com isso, a democracia e as desigualdades

⁶³ Dentre eles, Miguel (2012) cita a queda do muro de Berlim, que teria representado uma derrota simbólica para os projetos emancipatórios. Portanto, o colapso da URSS teria atingido até aqueles setores da esquerda críticos a Stálin. Não somente, dado que a queda teria afetado até os projetos ligados à social democracia, porque estes eram uma maneira do próprio capitalismo democrático fazer oposição à URSS, apesar das raízes da crise desse modelo remeterem a questões fiscais estruturais inerentes do Estado Capitalista. O autor também vai citar a crise do marxismo como um desses movimentos, pois a crítica ao seu modelo de explicação mono causal estaria avançando entre alguns grupos, a exemplo da crítica feminista. Outro motivo seria a cooptação do proletariado, consequência das mudanças no panorama social do mundo capitalista desenvolvido.

⁶⁴ Para Miguel (2012), um dos maiores exemplos desse movimento seriam as teorias de inspiração habermasiana, com seu modelo idealista e de negação do conflito, isto é, a busca por um consenso racional comunicativo. Nesse sentido, autor cita Rawls e o “consenso sobreposto de doutrinas razoáveis”. Ele também direciona a sua crítica para aqueles que viram com euforia algumas das experiências associadas à participação local, que seriam localizadas e limitadas – a experiência do orçamento participativo faria parte desse movimento. Ainda de acordo com este autor, essas experiências seriam traduzidas simplesmente como disputas pelo orçamento do Estado, sem levar em conta as causas estruturais da desigualdade, negando assim o conflito existente entre capitalismo e trabalho – uma crítica parecida com a que foi feita anteriormente referente a obra de Avritzer (2002).

passaram a conviver sem grandes constrangimentos. Para evitar essa armadilha, o autor afirma que as desigualdades de classes devem ser centrais nas teorias democráticas contemporâneas.

Para concluir, Miguel (2012) aponta os três itens que estão associados às limitações impostas pela economia capitalista ao desenvolvimento da democracia. O primeiro seria a dependência estrutural do Estado em relação ao mercado, que é dependente de impostos e por isso estaria “preso” à lógica do mercado para garantir a sua própria sobrevivência. O segundo item se refere à influência “pervasiva” do poder econômico nas esferas sociais. O terceiro e último item está associado à socialização inadequada dos trabalhadores para a ação democrática, pois estes estariam envolvidos em relações antidemocráticas no âmbito do trabalho. A conclusão do autor, então, é que historicamente a junção entre capitalismo e democracia tem envolvido a acomodação deste último com as desigualdades econômicas existentes, prejudicando assim um dos pilares de qualquer teoria normativa e íntegra de democracia: a autonomia coletiva.

1.2.2. Política e fiscalidade: as omissões da teoria democrática no Brasil

Na seção anterior, foram destacadas algumas das contribuições relacionadas à teoria democrática contemporânea mais “convencional” que vem sendo produzida no Brasil desde a redemocratização, principalmente por meio da oposição identificada entre os neo-institucionalistas e os societais. Por meio da noção de “reconstrução racional”, suas contribuições e limites foram apontados e explorados. Mas a intenção principal é ir além, pois também serão apontados a seguir algumas das omissões relacionadas à associação não incidental entre a política democrática e a política fiscal que, ao nosso ver, não podem ser omitidas por essas teorias sem grandes consequências para a compreensão das complexidades e dos desafios que perpassam os regimes democráticos na prática.

Na seção anterior, foi possível constatar essa omissão, em partes, uma vez que algumas exceções também foram identificadas. Antes de tudo, nem toda teoria democrática que foi produzida no Brasil desde a redemocratização foi analisada, apenas parte dela. Pode ser uma amostra relevante, mas ainda assim bastante restrita. Consequentemente, isso não nos permite fazer conclusões generalizantes sobre o campo, mas ainda assim nos permite fazer algumas críticas sobre algumas de suas produções mais “convencionais”. Assim sendo, o aspecto fiscal apareceu de maneira mais evidente somente nos estudos que lidam com a questão do federalismo, como nos casos de Maria Hermínia (1995) e Marta Arretche (1996). Vez ou outra a questão fiscal foi mencionada em outros trabalhos, mas de maneira mais restrita e bastante distante das premissas da sociologia fiscal quanto ao “programa de pesquisa forte”.

A intenção aqui não é colocar a sociologia fiscal ou os trabalhos que lidam diretamente ou indiretamente com ela como uma abordagem superior ou algo do tipo. O objetivo é atestar a ausência das relações fiscais como variáveis explicativas relevantes nessas abordagens para posteriormente justificar a sua importância para a própria conformação da política moderna. Nesse sentido, não exigimos que os neo-institucionalistas ou os sociais absorvam as ferramentas e metodologias associadas à sociologia fiscal, mas que ao menos coloquem as relações fiscais como variáveis importantes dentro da própria abordagem escolhida. Portanto, uma de nossas primeiras conclusões é que há uma omissão, em partes, da política fiscal na teoria democrática contemporânea produzida no Brasil desde então. E essa omissão pode trazer alguns problemas consideráveis para as conclusões sobre o regime democrático brasileiro, especialmente quando se trata dos conflitos de classes em torno dos recursos do orçamento público.

Além da ausência do elemento fiscal, parte dessas teorias tem feito as suas análises a partir de questões procedimentais, com um foco demasiado em instituições políticas tradicionais e específicas, deslocando assim elementos estruturais para um segundo plano, como no caso do neo-institucionalismo mais politológico. Como consequência, a própria relação conflituosa entre capitalismo e democracia tem sido pouco explorada, com exceção dos trabalhos de Dagnino (2002) e Miguel (2012), ligados à abordagem societal, mesmo que nestes trabalhos a política fiscal não apareça de maneira mais contundente. Para além do elemento fiscal, o conflito de classes tem sido negado ou atenuado nessas produções e o jogo democrático tem se tornado sinônimo de instituições políticas específicas que por si só não tem garantido uma democratização mais ampla e comprometida de fato com a igualdade e a autonomia coletiva. Para entender melhor esse quadro, vamos por partes.

Lamounier (1987), por exemplo, afirmava que o Brasil enfrentava sérias restrições econômicas durante a redemocratização, com uma dívida pública de grande magnitude. Ao mesmo tempo, os ímpetus democratizantes por parte da população traziam a necessidade de mais gastos públicos que, segundo ele, estariam impondo múltiplas contradições à economia brasileira. No entanto, o autor parece não notar que essa contradição acontece principalmente no âmbito das finanças públicas, que têm atuado seletivamente em um contexto de assimetrias sociais impostas pela ascensão do neoliberalismo. Uma democratização mais ampla, no sentido de uma maior igualdade substantiva, só é possível por meio de uma profunda transformação das estruturas que regulam as relações fiscais nos países tidos como democráticos. Parte da literatura tem mostrado que as relações entre capitalismo e democracia são no mínimo conflituosas ou não harmoniosas. Deste modo, mesmo em uma abordagem que não seja

necessariamente anticapitalista, omitir essas contradições é no mínimo problemático. A desigualdade social deveria ser um problema central para a teoria democrática. E é muito difícil falar sobre desigualdade social sem ao menos tangenciar a política fiscal.

No caso de Abranches (1988) e em especial sobre a formação de coalizões, o autor afirma que do ponto de vista da negociação com os partidos, os atores políticos envolvidos buscariam enfatizar aqueles princípios que são complementares. No entanto, em períodos de crises econômicas, questões envolvendo o controle da inflação, gastos públicos e a política salarial aparecem como temáticas inegociáveis, sendo assim um dos fatores que tem prejudicado a formação de grandes coalizões por parte do executivo. Esses eventos, obviamente, recaem no campo da política fiscal, mas não foram refletidos com mais detalhes durante o trabalho do autor. Como discutir o presidencialismo de coalizão sem explorar os conflitos fiscais que perpassam pelas relações entre executivo e legislativo? O orçamento público é uma constante fonte de conflito entre os três poderes e muito provavelmente, tem impacto direto na estrutura que regula o exercício da autoridade política. A abordagem neo-institucionalista, por mais limitada que seja do ponto de vista das estruturas de poder, só tem a ganhar ao trazer os impactos decorrentes da arrecadação e da alocação dos recursos no âmbito das próprias instituições.

O aspecto fiscal, como foi dito anteriormente, apareceu de maneira mais contundente nas teorias democráticas que lidam com a questão do federalismo e estão associadas ao neo-institucionalismo histórico, que é mais eclético. No entanto, os trabalhos de Almeida (1995) e Arretche (1996) ainda possuem algumas limitações consideráveis. A primeira autora afirma que o federalismo fiscal seria a espinha dorsal dos federalismos. A segunda autora afirma que a “guerra fiscal” poderia explicar boa parte dos conflitos federativos. Fica evidente, então, que para Almeida e Arretche, as relações fiscais aparecem como variáveis explicativas relevantes para a compreensão das problemáticas associadas aos modelos e arranjos dos Estados e conseqüentemente, dos processos de democratização. No entanto, ao refletirem sobre as restrições orçamentárias, disputas por recursos e a deterioração dos investimentos públicos, as autoras não exploraram os fatores envolvidos nesses conflitos, como se fossem apenas disputas por mais recursos entre as instâncias nacionais. O conflito entre as áreas econômicas e sociais, por exemplo, evidencia claramente a luta de classes em torno do orçamento público brasileiro na alocação de recursos para os ministérios do governo federal, no qual os atores políticos com mais influência têm capturado a maior parte do orçamento disponível em cenários de restrição fiscal.

Em “poliarquia 3D”, Santos (1998) fez uma complexa discussão teórica e empírica sobre alguns dos elementos da democratização, especialmente aqueles ligados a questão da estabilidade. A sua ideia de adição do eixo da elegibilidade é interessante, mas o conflito entre representantes e representados parece ser uma questão mais ampla do que aquela que abrange a proporção de elegíveis em uma democracia. Nossa hipótese alternativa se refere a uma insatisfação política que é decorrente de demandas não correspondidas resultantes de limitações fiscais que são impostas de maneiras antidemocráticas. Ao nosso ver, um orçamento público que é constantemente capturado pelas elites tem contribuído mais para causar esse deslocamento existente entre as instituições democráticas e o corpo social no geral. Por mais que sua hipótese não tenha tanta força na abordagem aqui proposta, o autor não parece interessado em discutir como a política fiscal pode impactar ou não no processo de democratização. Ou ao menos como os conflitos fiscais podem afetar ou não a questão da estabilidade nas democracias liberais contemporâneas. Os direitos fundamentais típicos de uma democracia só se sustentam com bases fiscais sólidas e democratizadas. As 8 dimensões de Dahl só tem materialidade por meio de recursos dos Estados, como no caso dos direitos e liberdades civis.

Por outro lado, Moisés (2008) buscou uma conciliação entre o culturalismo e o neo-institucionalismo, trazendo assim a percepção dos brasileiros sobre o desempenho da democracia na prática. A obra é importante por destacar o papel limitado das eleições e por reconhecer as falhas existentes na democracia brasileira. Porém, ao afirmar que o problema da democratização acontece nas próprias instituições do Estado moderno, que não estariam contemplando as 8 dimensões da qualidade democrática, nenhuma referência ao aspecto fiscal ou ao orçamento público é feita pelo autor. O argumento anterior também é válido aqui. A violação dos direitos fundamentais, por exemplo, é uma consequência óbvia da alocação desigual de recursos, que é decorrente principalmente das contradições estruturais do Estado capitalista e de escolhas políticas específicas, o que também poderia explicar a dissociação existente entre as visões normativas e práticas sobre o regime democrático.

Como foi dito anteriormente, a obra de Dagnino (2002) foi importante por deslocar as análises centradas no Estado para a própria sociedade civil, distanciando-se assim daquelas abordagens estritamente politicistas. A autora conclui que um dos principais obstáculos na construção de espaços públicos se refere ao conflito que envolve a partilha efetiva do poder entre o Estado e os cidadãos. Apesar de trazer o neoliberalismo para o debate e de evidenciar o antagonismo existente entre projetos políticos distintos na sociedade brasileira, os conflitos advindos do manuseio das políticas fiscais não são explorados de maneira satisfatória. Assim

sendo, por mais que tenha ficado evidente que grande parte das resistências enfrentadas pelas experiências associadas às atuações conjuntas entre Estado e sociedade civil se referem às restrições orçamentárias e às alocações seletivas dos recursos do orçamento público, a política fiscal não apareceu como uma condicionante destes conflitos, ao menos não de uma maneira evidente, como algo próximo de uma variável explicativa relevante.

Avritzer (2002) também trouxe contribuições importantes para o debate da democratização ao se opor às abordagens elitistas da democracia, destacando assim o papel dos públicos participativos na formação de espaços públicos mais democráticos, centrais nos processos de democratização na América Latina. Porém, a obra perdeu uma oportunidade única de trazer os conflitos fiscais para o centro dos debates sobre teoria democrática, pois um dos estudos de caso analisados em seu livro perpassa diretamente sobre essa temática, sendo assim uma omissão bastante considerável. Ao refletir sobre as questões que perpassam pela questão do OP, Avritzer subestima a dimensão do conflito ao não discutir os limites associados à participação popular na disputa de recursos em uma economia capitalista. Ou como a lógica neoliberal tem deteriorado as bases fiscais dos orçamentos públicos e a própria prática democrática. Nesse sentido, é importante discutir os limites estruturais dessas experiências localizadas, apesar de seus avanços. Pior ainda, mesmo lidando com um objeto que lida diretamente com a questão fiscal, o autor não inseriu em seu texto nenhuma discussão sobre política fiscal, Estado e a própria democracia, algo que já vinha sendo feito desde os anos 70 por autores marxistas, como no caso de James O'Connor (1977) e Clauss Offe (1984).

Por mais que o OP seja uma experiência inovadora, não discutir sobre as assimetrias de poder inseridas em estruturas antagônicas e conflitantes faz parecer que essas experiências localizadas são a “cura” para os problemas da democracia. E por mais importantes que sejam, elas não o são, uma vez que estas experiências por si só não eliminam tais contradições – pelo contrário. Pelo contrário, apenas as evidenciam. É uma falha que não pode ser ignorada, pois o contraste existente entre espaços públicos mais abertos e participativos e a não absorção desses mesmos espaços pelos canais tradicionais estão associados aos conflitos fiscais que as novas demandas democratizantes impõem aos orçamentos públicos. Essas demandas não são contempladas porque os Estados capitalistas seguem uma lógica de mercado antidemocrática de acumulação de capital baseada na propriedade privada em desfavor das escolhas democráticas – que obviamente implicam em mais gastos e despesas.

Finalmente, o trabalho de Miguel (2012) talvez seja aquele com maior afinidade em relação às críticas direcionadas à teoria democrática, especialmente quanto à omissão do conflito de classes existente nas democracias liberais contemporâneas. Porém, mesmo ao

destacar esse conflito, a política fiscal aparece somente em alguns momentos, geralmente por meio da citação de terceiros. Nesse sentido, a dependência estrutural destacada pelo autor poderia ser melhor explorada em relação aos aspectos fiscais, que podem ajudar a evidenciar mais ainda as contradições do Estado capitalista em sua associação com a democracia. Aqui, o aspecto fiscal não é ignorado, mas ele não apareceu como uma variável explicativa relevante para explicar os limites para uma democratização para além de sua vertente liberal.

Em suma, parte da teoria democrática contemporânea no Brasil tem ignorado uma relação nada incidental para a política democrática em que a política fiscal tem um impacto direto nos regimes democráticos, independentemente da concepção adotada. A omissão desse elemento tem uma consequência considerável, pois tem ocultado características centrais do conflito de classes existente nas democracias liberais contemporâneas, necessárias para compreender as assimetrias de poder envolvendo as disputas em torno dos recursos do orçamento público. Além disso, a maior parte das teorias aqui analisadas veem a democracia como um meio e não como um fim em si mesmo, como no caso dos neo-institucionalistas⁶⁵. Procedimentos são importantes, mas sem valores substantivos, eles se tornam apenas formalidades para uma parte dos cidadãos. E para não serem somente formalidades, esses valores necessitam também de uma base fiscal ampla, transparente e democrática.

Isto posto, esperamos que as contribuições dessas teorias tenham se tornado evidentes, mas os seus limites e omissões também. Nesse sentido, então, esperamos que uma síntese superadora, como prega a “reconstrução racional habbermasiana”, possa surgir para contribuir com os avanços para o campo. Por mais que as obras aqui analisadas representem apenas uma parte das produções desses autores e da própria teoria democrática brasileira, algumas questões precisam ser revistas pelo campo. Portanto, para além da crítica propriamente dita, o objetivo é estabelecer um canal de diálogo com essas teorias. O próximo capítulo foi uma tentativa de mostrar o porquê da política fiscal ser imprescindível nas análises que envolvem qualquer noção de democracia, destacando assim a importância do conflito fiscal para a conformação da política moderna no geral.

⁶⁵ O problema não são as instituições propriamente ditas, mas sim a abordagem politicista que ignora aqueles elementos externos que têm influências óbvias sobre os objetos de pesquisa, considerados estritamente políticos.

CAPÍTULO 2 – A RELEVÂNCIA DOS CONFLITOS FISCAIS NA CONFORMAÇÃO DA POLÍTICA MODERNA

O principal objetivo deste segundo capítulo é mostrar a relevância dos conflitos fiscais para a conformação da política moderna. Mais especificamente, destacar como a política fiscal se configurou como uma relação social de obrigação ao longo do tempo, sendo assim a base dos “Estados modernos”. Por outro lado, o objetivo é destacar o caráter de classe das disputas em torno dos recursos dos orçamentos públicos que por via de regra, tem se dado de maneiras assimétricas desde então. No primeiro capítulo, foi atestado a ausência do aspecto fiscal em parte da teoria democrática contemporânea “convencional” produzida no Brasil desde a redemocratização. Assim sendo, agora uma das finalidades é destacar o porquê dessa omissão ser um problema de magnitude considerável. Deste modo, foi feita uma breve explanação acerca da história intelectual da sociologia fiscal, campo interdisciplinar que trata a própria política fiscal como um princípio estruturante da vida social. Em seguida, também foram explorados os impactos dessa conformação para os regimes democráticos no geral. Além disso, a política fiscal e um tipo de neoliberalismo específico foi mobilizado para destacar as deteriorações dos regimes democráticos que vem ocorrendo pelo mundo, problemática que tem aparecido constantemente na teoria democrática contemporânea em tempos recentes.

2.1. Uma breve história intelectual da Sociologia Fiscal

As relações fiscais existem desde o surgimento e o desenvolvimento de algo próximo do que se denomina atualmente por “Estado moderno”. No entanto, apontar um único fator como o responsável pela sua consolidação não tem sido uma tarefa fácil para as ciências humanas, dado que este processo não foi estável e linear, visto que ele envolveu um conjunto de eventos complexos que comumente eram permeados pelo conflito. No entanto, se fosse possível destacar um único fator para justificar tal conformação, ao menos quanto a sua consolidação de fato, alguns autores não titubeariam em apontar para um mecanismo essencial para o funcionamento dos Estados desde então: o sistema tributário. Nesse sentido, então, o surgimento do Estado seria um resultado direto das necessidades fiscais coletivas de uma determinada época.

Portanto, a política fiscal, em uma definição ampla, o que inclui todas as instituições fiscais e as relações de tributação, está no cerne da formação dos “Estados modernos”. Assim posto, a política fiscal pode ter consequências diretas e indiretas para toda uma coletividade ao influenciar diretamente as posições de poder decorrentes da estrutura que regula a arrecadação

e a alocação de recursos. Obviamente, essa dinâmica tem muito mais nuances do que essa descrição inicial parece sugerir.

Um dos primeiros a propor algo próximo do que foi descrito acima foi o sociólogo austríaco Rudolph Goldscheid (1958). Para isso, o autor desenvolveu uma abordagem sociológica para o problema das finanças ao investigar as maneiras nas quais as condições sociais determinam as necessidades públicas e deste modo, como tais necessidades são satisfeitas. Antes disso, ele havia constatado que o Estado havia surgido através das necessidades fiscais comuns que foram intensificadas pelas guerras e conflitos de um determinado período. Segundo o autor, a ausência de uma teoria da sociologia financeira seria uma das maiores deficiências das ciências sociais de sua época. Desta forma, uma abordagem sócio-fiscal poderia revelar certos padrões referentes aos arranjos que regulam a inter-relação existente entre os gastos e as receitas dos “Estados modernos”. Ao afirmar que esse arranjo deveria ser o principal problema de uma ciência das finanças públicas, o autor lançou as bases de um campo interdisciplinar que ficaria conhecido posteriormente como sociologia fiscal.

Goldscheid (1958) afirma que as bases “modernas” de sustentação dos Estados são mais fracas quando comparadas aos períodos anteriores. Agora, esses Estados estão destituídos de propriedades e precisam recorrer frequentemente aos impostos e à dívida pública para se sustentarem financeiramente. Ao fazer um contraste com a antiguidade e a idade média, o autor nos mostra que antes, esses Estados possuíam grandes posses de terra e por isso, a necessidade de recorrer a esses tipos de mecanismos e ferramentas era algo incomum. Porém, a partir de mudanças complexas e graduais, processo denominado por Goldscheid como “expropriação do Estado”, esses Estados “perderam” essas propriedades ao longo do tempo. Agora, o Estado teria se tornado “pobre” e dependente de um sistema tributário ainda em desenvolvimento para financiar os seus objetivos e interesses. Para o autor, o avanço do capitalismo foi o responsável por esse movimento ao intensificar as lutas entre os representantes do Estado e do mercado. A pressão tributária, então, foi a força motriz desse conflito, que assumiu um caráter de classe bastante evidente⁶⁶.

⁶⁶ “A exploração fiscal é a forma mais antiga de exploração além da escravidão total. A exploração fiscal foi o destino das nações derrotadas na guerra e a exploração fiscal é o início do processo pelo qual os homens livres são escravizados. Muito antes do surgimento do sistema econômico capitalista, a exploração fiscal era vista em operação e só assim o terreno foi gradualmente preparado para a economia capitalista. Podemos traçar esse desenvolvimento nas formas mais antigas de exploração que foram a guerra e a economia escravista, como também nas formas mais antigas de capitalismo, o capitalismo dos príncipes, nobreza e guildas, bem como da Igreja. Em todas essas formas originais de exploração e formas iniciais de capitalismo, as finanças públicas e o sistema tributário desempenharam um papel decisivo. Marx reconheceu isso muito claramente quando descreveu as dívidas públicas como a alavanca da acumulação de capital original. Curiosamente, no entanto, ele não conseguiu construir funcionalmente essa profunda percepção em toda a sua doutrina” (GOLDSCHIED, p. 204, 1958, tradução nossa).

Goldscheid (1958) salienta que os capitalistas passaram a usufruir desse “Estado pobre” através da dívida pública, que se configurou como a expressão máxima da exploração fiscal e do conflito de classes desde então. Antes, o controle do orçamento público era feito pelas classes dominantes da época, notadamente os príncipes, o clero e a igreja; depois, foram os capitalistas que passaram a controlá-lo por meio do manuseio da política fiscal. Com a expansão dos mecanismos de tributação, qualquer fortalecimento econômico estatal seria um obstáculo para os “novos” credores do Estado, que desejavam manter uma relação de dependência estrutural com ele. Nesse sentido, a separação entre propriedade privada e pública se mostrou um fator decisivo. No governo constitucional, Estado e propriedade foram separados e se tornaram “rivais” no campo econômico. Nesse cenário, um Estado despossuído e endividado não seria mais capaz de cumprir certas tarefas sociais consideradas essenciais. Para o autor, o uso da dívida pública criou uma tendência na qual a receita tributária, aumentada pelos lucros, tem retornado somente aos agentes mais ricos da sociedade, que seriam aqueles que supostamente deveriam contribuir mais com os impostos⁶⁷.

Sem a eliminação da exploração tributária, Goldscheid (1958) afirma que as estruturas e funções do Estado dificilmente poderiam ser alteradas. Portanto, a exploração tributária, a exploração capitalista, o imposto e o lucro têm se reforçado mutuamente na exploração desse Estado dependente – essa problemática teria sido negligenciada por parte da teoria socialista e só foi resgatada posteriormente com James O’connor (1977) em seu clássico texto sobre a crise do Estado capitalista. O autor conclui, então, que essa configuração é contrária a uma comunidade economicamente forte e democrática. Desta maneira, Goldscheid colocou as finanças públicas como um objeto central da luta de classes e de democratização mais ampla, sendo um dos primeiros a destacar tal relação e, portanto, o responsável por dar um dos pontos iniciais para os estudos do tema, como no nosso caso. Para evidenciar parte de nossos objetivos, segue o trecho abaixo:

Todas essas conexões foram muito negligenciadas no passado. Isso foi responsável pela falha em entender o quão fortemente a exploração tributária e a exploração capitalista, a virada do parafuso do imposto e a virada do parafuso do lucro, se reforçam mutuamente. Uma vez que isso seja reconhecido, a dependência mútua da exploração em todos os níveis é vista em todo o seu significado. A exploração fiscal é um complemento indispensável da exploração pela iniciativa privada; constitui o fundamento legal do capitalismo e um elemento de sua realização. [...] Sempre os capitalistas precisaram do Estado para estabelecer lucros em escala realmente grandiosa, nunca conseguiram consolidar sua posição econômica, social e politicamente predominante

⁶⁷ No entanto, a escolha de novas fontes de receitas tributárias estava limitada e, desta maneira, os impostos sobre o consumo se tornaram regra – eles trazem um ônus tributário maior para as classes vulneráveis (Goldscheid, 1958).

sem o respaldo das finanças públicas. O Estado tornou-se o instrumento das classes dominantes pela organização fiscal que lhe impuseram. Os capitalistas usaram a casa pública em maior escala para aumentar seus lucros e ampliar seu poder desde que o capitalismo emergiu triunfante na forma de capital financeiro. O capital privado e o grupo de magnatas financeiros que constituem o Estado dentro do Estado sabem muito bem onde estão são os mais vulneráveis. Eles sabem que devem manter o controle sobre a casa pública para que seu poder não seja minado em suas raízes. Numa comunidade democrática, mas ao mesmo tempo economicamente forte, não há lugar para um Estado dentro do Estado. (GOLDSCHIED, p. 211, 1958, tradução nossa).

Após o trabalho de Goldscheid (1958), que foi publicado originalmente em 1917, um economista austríaco e de posição ideológica distinta também destacou a importância e a necessidade de uma abordagem sócio-fiscal. Joseph Schumpeter (1918) reconheceu a proposta metodológica de Goldscheid e afirmou que a história fiscal de um povo é parte essencial de sua história geral. Ele foi o responsável por popularizar o termo sociologia fiscal. Para este autor, o destino das nações está associado ao sangramento econômico que as necessidades dos Estados exigem⁶⁸. Portanto, é uma concepção totalizante sobre o papel das relações fiscais na formação social moderna – algumas dessas premissas são importantes, mas deve-se problematizar a abordagem totalizante do autor. Deste modo, as finanças públicas seriam um dos melhores pontos de partida para uma investigação da sociedade de maneira geral.

De acordo com Schumpeter (1918), os estudiosos desse campo deveriam estar atentos aos “pontos de virada”, isto é, quando as formas sociais existentes decaem e outras novas surgem, o que quase sempre envolve uma crise dos métodos fiscais antigos – logo, é uma abordagem causal e sintomática. Para detalhar melhor o seu argumento, o autor fez uma explanação sobre a crise econômica do fim da idade média e as transformações ocorridas entre o século 14 e 16 nos territórios do Reich, com foco na Alemanha e na Áustria. Nessa época, os príncipes detinham uma soma de direitos e poderes para serem usados em seu benefício próprio, pois ainda não havia uma base sustentável para uma diferenciação entre direito natural e pessoa pública e privada⁶⁹. Por conseguinte, quaisquer que fossem os assuntos privados do príncipe, estes deveriam ser tratados como problemas do próprio príncipe e deveriam ser custeados através de suas finanças “particulares”. Porém, essa situação teria sofrido alterações profundas,

⁶⁸ “A influência formativa imediata das necessidades fiscais e da política do Estado sobre o desenvolvimento da economia e com ela sobre todas as formas de vida e todos os aspectos da cultura explica praticamente todas as principais características dos eventos; na maioria dos períodos explica muito e há apenas alguns períodos em que não explica nada” (Schumpeter, p. 100, 1918, tradução nossa).

⁶⁹ Segundo Schumpeter (1918), para se ter uma distinção mais clara entre a esfera pública e a esfera privada, o Estado teria que existir como um poder separado. E isso valeria para todos os “senhores” do período, em que qualquer ideia de bem-público ainda era incerta, pois as formas organizacionais da época combinavam as noções de esfera pública e privada em algo diferente do que se tinha no começo do século 20.

o que autor descreveu como uma “mudança social inalterável” decorrente da crise do sistema fiscal da época.

Nesse período, Schumpeter (1918) aponta que os príncipes começaram a enfrentar dificuldades financeiras consideráveis para sustentar a nobreza e ao mesmo tempo custear as frequentes guerras, o que contrastava com o seu poder em outras áreas. Para financiar seu exército e confrontar os mercenários, o príncipe passou a se endividar de uma maneira sem precedentes. Ao declarar a sua solvência, ele sugeriu que as despesas da guerra não eram somente seu assunto pessoal, mas também um assunto que era relativo à toda coletividade. Os demais “aceitaram” essa nova situação e, assim sendo, o “estado das coisas” foi alterado, colocando a economia individual de cada família no centro da existência da economia coletiva, delimitando assim uma esfera privada que agora poderia ser confrontada pela esfera pública, ambas distinguíveis entre si. Desta maneira, foi a exigência fiscal coletiva decorrente das guerras que criou o Estado como o conhecemos hoje, que Schumpeter denominou como “Estado tributário”. No começo, a concessão de impostos para a guerra não significava a existência de impostos gerais e permanentes, porém, isso gradualmente teria caminhado para tal⁷⁰.

Ainda de acordo com Schumpeter (1918), esse Estado recém-nascido adquiriu uma estrutura sólida e com órgãos fiscais específicos, cenário que se mostrou propício para a criação de outros impostos que iam para além da guerra. Desta maneira, ele passaria a ser determinado pela sua própria natureza, atuando então como um “parasita econômico” ao invadir as economias particulares das quais o interesse individual seria a sua força motriz⁷¹. Para o autor, os impostos indiretos seriam os mecanismos mais importantes desse Estado tributário. Em relação aos impostos diretos, Schumpeter afirma que eles poderiam penalizar os indivíduos inovadores e trazer efeitos negativos para o progresso industrial⁷². Nesse sentido, as receitas tributárias não deveriam ser limitadas apenas pelo tamanho do objeto tributável, mas também pelas forças do livre mercado. De todo modo, o autor não é totalmente contra a adição de novos

⁷⁰ “A responsabilidade tributária com base na decisão da maioria, ainda mais a responsabilidade tributária geral e uma distribuição legalmente controlada da carga tributária entre senhores e vassallos - tudo isso aconteceu, mas muito lentamente” (Schumpeter, p. 107, 1918, tradução nossa).

⁷¹ Assim sendo, Schumpeter (1918) afirma que esse Estado não deveria invadir essas economias a ponto de os indivíduos perderem o interesse financeiro na produção – ele era um defensor das “leis” do livre mercado como impulsionadoras do progresso econômico.

⁷² Uma das principais preocupações de Schumpeter (1918) reside, então, em encontrar limites para os diferentes tipos de tributação para que os impostos não destruam o próprio objeto fiscal dos “Estados modernos”, isto é, as economias individuais.

impostos, mas somente alguns tipos específicos deles – inclusive, ele faz uma defesa de uma espécie de imposto sobre o capital.

Goldscheid (1958) e Schumpeter (1918) podem ser considerados os pioneiros da sociologia fiscal, porque ambos partiram de uma abordagem interdisciplinar que colocava a política fiscal como mecanismo essencial dos “Estados modernos” e da própria formação social. No entanto, o campo não teve o desenvolvimento e o sucesso preconizado pelo segundo autor em seu texto original. Ambos não ambicionaram criar uma “escola”, mas advertiram claramente sobre a fecundidade desta abordagem em particular. Apesar de algumas tradições com ênfases e conclusões específicas sobre a política fiscal terem ganhado algum destaque desde então, o campo em si se tornou fragmentado e de certa forma, à margem dos estudos acadêmicos, entrando assim em uma espécie de “hiato” desde a contribuição dos pioneiros citados acima. A política fiscal nunca perdeu sua importância, obviamente, mas a abordagem específica defendida por esses autores não se consolidou em um campo específico institucionalizado até meados deste século – e nesse sentido, muitos ainda afirmam ser uma abordagem em construção.

Para Martin, Mehrota e Prasad (2009), o “apelo” de Schumpeter em 1918 foi o último suspiro de uma economia política clássica e não o alvorecer de uma nova ciência. O livro “The New Fiscal Sociology”, organizado por esses autores e lançado no fervor da crise financeira global que assolou grande parte dos países mundo em 2008, se tornou um grande marco para os estudos mais contemporâneos do campo – tanto o livro quanto a data. Além de buscar responder a esse “apelo”, estes autores fizeram um bom apanhado da história geral da sociologia fiscal desde as abordagens clássicas até aquelas mais contemporâneas, destacando assim as contribuições que ela tem a oferecer para as ciências humanas. Porém, até os estudos mais contemporâneos do campo serem explorados, o que foi denominado por eles como a “nova sociologia fiscal”, é necessário apontar os caminhos que contribuíram para esse “ressurgimento”. Assim sendo, o livro aparece como um bom fio condutor para apresentar a sociologia fiscal como um todo para os novos interessados em uma abordagem interdisciplinar da política fiscal.

Em um primeiro momento, Martin, Mehrota e Prasad (2009) afirmam que o “apelo” de Schumpeter se deu em uma época em que a profissionalização e a especialização separavam a economia pública da história e conseqüentemente, das outras ciências⁷³. De todo o modo, eles

⁷³ Não é novidade que uma abordagem interdisciplinar em um primeiro momento seja deslocada da academia, pois nessa época e até nos dias atuais é comum o esforço por parte dos pesquisadores em delimitar seu próprio objeto de pesquisa e conseqüentemente, o próprio campo do conhecimento, afim de institucionalizá-lo. Nem sempre isso

destacam que a “nova sociologia fiscal” teve as suas raízes em algumas tradições acadêmicas distintas e que merecem ser mencionadas rapidamente. A primeira delas ficou conhecida como a “teoria da modernização” e afirmava que o desenvolvimento econômico teria desempenhado um papel importante na forma particular em que os sistemas tributários assumiram. Essa abordagem, ao menos entre aqueles que pesquisavam as relações fiscais, tinha uma inspiração nos economistas institucionalistas e muitas vezes se sobrepunha às teorias mais gerais da modernização. No entanto, essa vertente não conseguiu explicar o porquê dos sistemas tributários variarem de país para país.

De acordo com Martin, Mehrota e Prasad (2009), a segunda tradição é inspirada na teoria das elites e teve seu florescer no contexto italiano e influenciou posteriormente alguns estudiosos da “escolha racional”. Ela tinha como foco a “base não contratual” do contrato fiscal, isto é, as normas não institucionalizadas que teriam levado os contribuintes a consentir com certas barganhas fiscais, como no caso dos impostos. Uma das contribuições mais importantes dessa vertente se refere ao possível conflito existente entre os governantes e seus súditos, no qual os primeiros sempre buscariam aumentar suas receitas enquanto os segundos buscariam manter uma fatia desses recursos para si. Nesse cenário, alguns pensadores apontaram para a problemática das informações incorretas para explicar esse “consentimento” do contribuinte. Outros, no entanto, mais inspirados na sociologia de Pareto, exploraram o papel das instituições formais e nesse sentido, afirmaram que os Estados democráticos poderiam ser capturados por meio de mecanismos específicos para atender alguns grupos de interesse, culminando assim no surgimento de pequenas elites. Contudo, alguns críticos dessa tradição têm apontado para algumas lacunas referentes à abordagem histórica dessas instituições nesses estudos.

Por último, Martin, Mehrota e Prasad (2009) destacam a terceira tradição, que buscou enfatizar a questão da guerra e por isso, pode ser definida como a teoria militarista. Essa vertente ganhou força após a segunda guerra mundial ao seguir os interesses de Schumpeter ao explorar as consequências sociais da tributação e a sua importância para a conquista militar. Deste modo, a competição militar e o desenvolvimento dos sistemas tributários seriam questões indissociáveis entre si. Com a perda do interesse na teoria da modernização, os estudiosos dessa vertente buscaram compreender o padrão de formação dos Estados europeus. No entanto, essa abordagem também não teria conseguido explicar o porquê desses Estados possuírem estruturas tributárias diferentes entre si. Além disso, a teoria militarista não tinha muito a dizer sobre certas

é um problema, mas ao ignorar certas intersecções, algumas abordagens tendem a obscurecer questões importantes e algumas de suas conclusões acabam se tornando incompletas.

tipos de transições, como por exemplo no caso da passagem do estado de guerra para os estados de bem-estar social.

Após este breve resumo, Martin, Mehrota e Prasad (2009) apresentam as novas abordagens do campo, que se destacaram no final do século 20. A “nova sociologia fiscal”, então, surgiu quando essas três tradições começaram a se fundir e parte dos seus princípios fundamentais foram absorvidos e outros questionados, o que contribuiu para ampliar os seus parâmetros. Nesse sentido, acontecimentos para além da academia também influenciaram esse novo campo de estudos, como as crises e os conflitos fiscais nacionais, bem como os temores ligados a uma maior mobilidade do capital global, como no caso da competição tributária internacional. Esses estudos, em sua maioria, começaram a adotar uma abordagem em “história comparada” em oposição às abordagens clássicas que se baseavam na “história geral”. Desta maneira, as diferenças existentes entre os países no que tange a sua política fiscal poderiam ser evidenciadas e destacadas.

Segundo Martin, Mehrota e Prasad (2009), esses novos estudos eram diferentes dos estudos das finanças públicas que são comumente ensinados nos departamentos de economia. Primeiro, ao se concentrar em instituições informais, isto é, nas relações sociais não institucionalizadas⁷⁴. Segundo, por levar a sério a história e o contexto envolvido. E terceiro, por ter um foco maior na sociedade e não no indivíduo. Além disso, a “novidade”, por assim dizer, seria a constatação na qual a tributação tem uma importância teórica e causal – e não apenas como um “sintoma”. Essa concepção é resultado da própria definição de tributação, que consiste na obrigação de contribuir com dinheiro ou bens para o Estado em troca de nada em particular, por mais que nas sociedades democráticas essa relação traga alguma promessa implícita que esses recursos serão gastos em favor do “bem-público”. Por não ser uma troca direta e simples, a dinâmica tributária tem se configurado em uma das relações mais complexas existentes entre o Estado e os indivíduos⁷⁵. Nesse sentido, seriam os contextos institucionais, os conflitos políticos e os eventos contingentes que resultam em uma grande diversidade de Estados tributários.

Em suma, Martin, Mehrota e Prasad (2009) salientam o potencial do campo a partir de três aspectos envolvendo as origens e as consequências da tributação, que estão associadas às

⁷⁴ “A política tributária molda e é moldada por padrões de confiança pública; padrões de clivagem social; instituições de família, religião, trabalho e lazer - a lista é longa e crescente, como ilustram os colaboradores deste livro” (Martin, Mehrota e Prasad, p.13, 2009, tradução nossa).

⁷⁵ “Em particular, a “nova Sociologia Fiscal” tem apontado para uma nova teoria da tributação, apresentando-a como um contrato social que multiplica o poder infra estrutural de uma sociedade”. (Martin, Mehrota e Prasad, p. 14, 2009, tradução nossa).

1) fontes das políticas tributárias baseadas no Estado; 2) ao consentimento dos contribuintes; e por último, às 3) implicações sociais da tributação. Em conjunto, esses aspectos abrem possibilidades para uma diversidade temática de pesquisas, possibilitando assim uma investigação das problemáticas que usualmente não são exploradas pelas abordagens convencionais e tecnicistas, como no caso das questões envolvendo as opressões ligadas ao sexo, gênero e a raça, bem como aquelas associadas aos direitos fundamentais e aos direitos humanos. E no nosso caso, as contradições que envolvem a relação não harmoniosa entre Estado, capitalismo e democracia. Para reforçar essa ideia, segue o trecho abaixo:

Alguns estudiosos também sabem que uma nova onda de estudos multidisciplinares sobre tributação está pronta para um avanço intelectual significativo. Nas últimas décadas, estudiosos de economia, sociologia, ciência política, história e direito - entre outras disciplinas - começaram a reconhecer a importância central da tributação para a modernidade e a produzir estudos históricos comparativos inovadores sobre as fontes e consequências da tributação (ver, por exemplo, Steinmo 1993; Howard 1997; Kornhauser 1985, 1990; Avi-Yonah 2000, 2004; Bank 2003; Brownlee 1996; Zelizer 1998; Lindert 2004; Gould e Baker 2002; Mumford 2002). Esta pesquisa tem o potencial de desafiar a compreensão convencional do mundo em que vivemos. A bolsa de estudos atual sobre impostos está derrubando os entendimentos padrão das desigualdades raciais (Moran e Whitford 1996; Brown 2007), gênero e família (Jones 1988; Staudt 1996; Brown and Fellows 1996; McCaffery 1997; Kerber 1999; Alstott 2001), as origens da democracia ocidental (Einhorn 2006a; Kwass 2000) e o estado de bem-estar (Howard 1997; Hacker 2002; Klein 2004), e muitas outras coisas. (Martin, Mehrota e Prasad, p. 2, 2009, tradução nossa).

Como pôde ser observado, a questão da tributação tem se tornado tema central nesses novos estudos associados à sociologia fiscal. De certa forma, essa temática sempre esteve presente nos assuntos sociológicos, como em Karl Marx e F. Engels no seu já difundido “Manifesto Comunista” (2005), no qual esses autores escrevem explicitamente sobre a importância da tributação progressiva para a emancipação da classe trabalhadora. Mesmo assim, recentemente a política tributária tem sido ignorada por alguns estudiosos, algo totalmente contestável do ponto de vista das problemáticas atuais que envolvem a política fiscal⁷⁶. Portanto, a sociologia fiscal é essencial para os estudos que envolvem as investigações sobre a pobreza e as desigualdades sociais, dois dos problemas mais persistentes e relevantes das democracias liberais contemporâneas.

⁷⁶ Por outro lado, tem surgido um fluxo pequeno de estudos críticos sobre os sistemas tributários e as suas consequências sociais. Essas novas abordagens tem se distanciado dos ensinamentos clássicos e tecnicistas ao unir várias áreas de conhecimento, como no caso da própria sociologia fiscal. Esses novos estudos tem investigado o impacto das leis tributárias sobre grupos vulneráveis e que historicamente são deslocados para as margens sociais. Nesse sentido, eles estão preocupados com a interconexão existente entre a tributação e as questões de justiça social (Infanti, et. al, 2009).

De acordo com Backhaus (2002), o campo da sociologia fiscal só fez sentido a partir da diferenciação que ocorreu entre a economia e a sociologia, o que culminou em um vazio entre essas duas abordagens. Ao longo do século 19, a economia era ensinada no continente europeu no contexto das ciências camerais, que englobavam também os campos do direito, administração pública, ciência política, sociologia e a história. No século 20, porém, essas áreas das ciências sociais começaram a desenvolver métodos próprios e específicos, com poucos diálogos entre si. Como consequência, alguns assuntos foram negligenciados e essas lacunas foram preenchidas apenas posteriormente com a sociologia fiscal. Ann Mumford (2019) afirma que a sociologia fiscal tem sido usada para explorar as decisões fiscais para além dos critérios relativos à “responsabilidade fiscal” e à ideia de “orçamentos equilibrados”, levando em consideração questões que incluam também as desigualdades sociais. Para a autora, a estrutura dessa abordagem se tornou atraente por trazer a importância do imposto, mas sobretudo do orçamento, que representaria o novo “contrato social” da modernidade.

Como pôde ser observado, o sistema tributário tem sido central nessas novas maneiras de se abordar a política fiscal. Alex Cobham (2005) ressalta que os impostos são constantemente negligenciados das políticas de desenvolvimento. Para o autor, essa negligência tem duas consequências principais, nas quais os impostos são tratados como uma área “especializada” e focada na eficiência, colocando assim as análises teóricas e as pesquisas práticas em um segundo plano⁷⁷. Assim sendo, o autor destaca os quatro objetivos principais da tributação, cada um com um grande potencial para a melhoria do bem-estar coletivo. O primeiro objetivo é o da receita, sendo o papel mais óbvio e direto da tributação. O segundo é o da redistribuição, essencial para o desenvolvimento humano, social e econômico. Em terceiro aparece a representação, pois há uma ligação direta entre tributação e participação nos resultados das políticas. E, por último, a reprecificação, que é uma ferramenta importante para influenciar o comportamento dos cidadãos individuais e corporativos.

Portanto, a política fiscal tem várias funções nas sociedades modernas, com consequências políticas igualmente diversas e relevantes.

Antes de mais nada, é importante destacar que a política fiscal não é a única variável explicativa capaz de explicar os fenômenos aqui citados, visto que, em sua maioria, eles são multifacetados e diversos. Nesse sentido, a política fiscal pode explicar melhor alguns temas

⁷⁷ Segundo Cobham (2005), isso teria contribuído para uma perspectiva errônea na qual os sistemas tributários dos países seriam apenas uma versão subdesenvolvida dos países ricos. Para evitar conclusões semelhantes, além de examinar os padrões mundiais relativos as mudanças que estão ocorrendo nas receitas tributárias, seria necessário observar também as experiências de países específicos, levando em consideração as implicações distributivas, traçando assim as tendências gerais e os impactos específicos em países com diferentes níveis de riqueza.

do que outros. Porém, a estrutura que regula a arrecadação e a alocação dos recursos na contemporaneidade seria importante apenas pelo seguinte fato: a política fiscal tem estruturado as próprias relações e posições de poder de uma determinada coletividade.

No entanto, a revisão da literatura tem evidenciado que a sociologia fiscal tem sido mais proeminente no Norte Global. Por mais que existam outros estudos que deem destaque para as relações fiscais em outros lugares, a própria política fiscal não tem aparecido como variável independente ou próxima disso, especialmente nas abordagens que envolvem a teoria democrática. De modo evidente, não podemos fazer generalizações nesse sentido sem antes fazer um mapeamento minucioso da literatura do Sul Global como um todo, algo que demandaria mais tempo e que pode e deve ser feito futuramente em outros trabalhos. Para o caso brasileiro em específico, essa afirmação até pode ser feita, desde que se leve em consideração as ressalvas que foram destacadas no primeiro capítulo⁷⁸.

A partir do que foi exposto, nota-se que o campo da sociologia fiscal, apesar de pouco explorado, ganhou um folego considerável durante o século 21 e mais ainda após a crise financeira global de 2008, especialmente com as contribuições da chamada “nova sociologia fiscal”. Além disso, aponta-se para a necessidade do campo avançar para além dos Estados Unidos e da Europa, especialmente para evitar conclusões eurocêtricas e deslocadas da realidade globalizada em que seus efeitos e consequências aparecem de maneiras distintas para os centros e as periferias do capitalismo mundial.

2.2. “Estado moderno” e tributação: fenômenos intimamente interligados

Para além dos autores pioneiros, Norbert Elias (2011) e Charles Tilly (1980) também mostraram como as relações fiscais, mais especificamente aquelas envolvendo o surgimento e a consolidação do sistema tributário, moldaram e determinaram certas instituições e consequentemente, as relações de poder de uma determinada época, culminando assim em uma estrutura central para a política moderna: o Estado⁷⁹. As relações fiscais, de maneira geral, são anteriores à consolidação dessa estrutura ampla e complexa, mas seus desenvolvimentos estão intimamente interligados.

Norbert Elias (2011), ao explorar o monopólio da tributação e o processo de formação do Estado, buscou compreender o movimento em que pequenas propriedades territoriais de

⁷⁸ Recentemente, o GESF, ligado à UFG, tem produzido estudos inovadores que se inserem no escopo da Sociologia Fiscal, trazendo assim conclusões instigantes sobre o regime fiscal brasileiro e, consequentemente, sobre o funcionamento de suas instituições democráticas.

⁷⁹ Vale destacar que esses autores tiveram como foco os Estados-nação europeus e portanto, essa trajetória não pode ser reproduzida para outros cenários sem algumas considerações importantes.

famílias de guerreiros, que antes as controlavam por meio da cobrança de dízimos e outros serviços, acabaram culminando em um controle centralizado sobre o poder militar e os tributos em uma área muito mais ampla. Nessa área, não se podia mais recorrer ao uso da violência sem a permissão de um governo central, algo totalmente novo quando comparado aos períodos anteriores. Ademais, agora os príncipes e suseranos que exerciam esse poder central poderiam exigir parte da renda privada das pessoas que ali viviam, criando assim uma formação social totalmente “estranha” e que antigamente poderia ser comparada até a pilhagem⁸⁰, mas que com o passar do tempo se tornou “aceita” e de certa maneira, até “comum”.

Deste modo, Elias (2011) destaca que novas fontes de receitas para além daquelas que normalmente eram usadas começaram a surgir durante os séculos 12 e 13. Em um certo momento e por motivos diversos, setores da burguesia começaram a ser convocados para prestar serviços relacionados à guerra. Com o passar do tempo, essa burguesia passou a oferecer dinheiro no lugar desses serviços, para que assim os senhores pudessem contratar e financiar seus exércitos com esses novos recursos. Gradualmente, então, essa “isenção militar” passou a se tornar um costume, configurando-se assim em uma instituição tradicional. Assim sendo, o autor afirma que foram as exigências dos reis e dos principais senhores feudais da época que possibilitaram a criação desse novo sistema de financiamento. Nesse cenário, a burguesia e a casa real impulsionaram-se reciprocamente na consolidação de novas instituições fiscais, mesmo que certas resistências ligadas a essas novas dinâmicas não pudessem ser ignoradas.

Com isso em mente, Elias (2011) buscou explorar as forças e os interesses sociais envolvidos nos embates entre a monarquia e aqueles que se opunham a esses propósitos de consolidação fiscal, mesmo que os atores envolvidos não tivessem a clara noção do processo que estava em curso. Para o autor, o monopólio da tributação não surgiu de um grupo específico, mas sim dos conflitos de forças que envolviam uma variedade de grupos com interesses específicos entre si. Conseqüentemente, impostos específicos e com duração limitada gradualmente se tornaram mais duradouros do que o previsto inicialmente e começaram a se tornar regra e não mais a exceção. O autor também aponta que os impostos dos príncipes se tornaram cada vez mais opressivos e contínuos e deste modo, as revoltas começaram a se intensificar. Esses conflitos, que notadamente envolviam a distribuição do ônus tributário pela máquina central, poderiam ser considerados como lutas pela própria distribuição do poder, nos quais os “notáveis urbanos” da época se destacaram. Dentre eles, os burgueses se sobressaíram

⁸⁰ Norbert Elias (2011) afirma que os impostos da sociedade medieval se diferiam daqueles existentes nas sociedades mais comercializadas, pois naquela época eles não eram aceitos como uma instituição permanente e eram cobrados apenas em situações excepcionais.

como um extrato superior privilegiado por controlar os serviços públicos e conseqüentemente, as finanças públicas. Contudo, também havia outros interesses conflitantes entre a pequena burguesia e os trabalhadores, dos quais os primeiros exigiam impostos indiretos de taxa única e os segundos exigiam impostos diretos e progressivos⁸¹.

Isto posto, Elias (2011) conclui que essas lutas, independentemente dos detalhes que as envolvem, serviram para fortalecer a máquina central da monarquia. Isso aconteceu porque o antagonismo e a fragmentação existente entre os vários grupos da sociedade acabaram por fortalecê-la, mesmo que não intencionalmente. Portanto, mesmo que alguns impostos fossem suspensos ou reduzidos em um dado momento, posteriormente eles eram reintroduzidos, o que denota a força que o poder central havia adquirido através da concentração do poder militar e do controle dos impostos ao criar essa “nova forma de governo”. O autor conclui que, além do monopólio da força física, é o monopólio da própria tributação que tem formado a espinha dorsal dessa nova organização social denominada “Estado moderno”. Em seu início, essa força central já mostrava uma solidez que só teria sido possível a partir da monetarização da sociedade através da arrecadação regular via sistema tributário, culminando assim em uma nova relação de interdependência da população com o Estado.

Do mesmo modo, Charles Tilly (1980) buscou enfatizar a ampla colaboração, mesmo que implícita, entre capitalistas e estadistas europeus na extensão da propriedade burguesa e do trabalho assalariado para explorar um fenômeno que ele julgava ser essencial para o desenvolvimento do Estado e do capitalismo na Europa: a tributação. O autor destaca que no capitalismo, qualquer grupo que controle o Estado tem algum interesse pela guerra, visto que de uma forma ou de outra, ela impõe uma maior necessidade de recursos que podem ser apropriados posteriormente. Antes, esses recursos eram obtidos através dos próprios capitalistas, mas gradualmente, esses recursos para a guerra e outras questões foram incorporadas ao trabalho e às propriedades do restante da população, criando assim novas formas de tributação para além daquelas existentes e com foco nos trabalhadores. Obviamente, esse novo ordenamento teve conseqüências sociais e políticas consideráveis. Portanto, com o crescimento do poder político dos capitalistas e a comercialização incitada pela ampliação das

⁸¹ Elias (2011) mostra que, enquanto a agitação do povo favorecia os interesses da burguesia contra a monarquia, elas foram bem recebidas. Porém, quando essas agitações se voltaram contra os moradores ricos das cidades, essas lutas se transformaram em uma disputa entre a burguesia e os extratos mais baixos pelo controle da máquina central – que tendia para o lado da burguesia com a ajuda das tropas reais. É um exemplo bem claro da luta de classes envolvendo as políticas fiscais.

formas de tributação, a concentração de capital se tornou um problema eminente do qual a proletarização foi uma de suas principais consequências⁸².

De acordo com Tilly (1980), então, a relação entre Estado e tributo tem duas conexões principais referentes ao processo de proletarização. Primeiro, a estratégia fiscal geral dos Estados afetou a viabilidade de outras formas de produção, com efeitos duradouros para as opções econômicas disponíveis. A segunda conexão decorre do impacto da tributação sobre a comercialização dos fatores de produção, uma vez que estes incidem principalmente sobre as famílias que antes estavam pouco envolvidas na produção para o mercado, forçando-as a venderem sua força de trabalho, mercadorias e em última instância, o seu próprio capital. O autor afirma que, embora indiretos, esses efeitos foram bastante consideráveis⁸³. Nesse contexto, o principal desafio para os atores estatais residia em extrair recursos sem grandes rebeliões, o que se mostrou uma tarefa falha, pois as revoltas do período quase sempre eram decorrentes das transformações fiscais.

2.3. Política fiscal e democracia: uma associação não incidental

Os Estados absolutistas foram diluídos, de certa forma, com a consolidação dos novos mecanismos de tributação que envolviam um maior “controle público” decorrente das novas relações de interdependência entre a população e o poder central, visto que os mecanismos associados à representação começaram a aparecer para legitimar essa barganha fiscal. Nesse sentido, a própria “democracia moderna” teria uma íntima relação com a política fiscal. No entanto, essa associação, mesmo que intuitiva, não parece ser algo comum dentro da teoria democrática que tem se destacado no mundo acadêmico. Como pôde ser visto anteriormente, essas relações são permeadas por conflito e disputas de poder em que os atores estatais e capitalistas se uniram para aumentar as bases de tributação em harmonia com o acúmulo de capital.

Contudo, a representação decorrente desses eventos tem sido desigual. Essa seção buscou explorar de maneira mais minuciosa essas associações, avaliando assim as possíveis consequências advindas do manuseio da política fiscal em um contexto de avanço das democracias liberais contemporâneas.

⁸² Somado aos efeitos indiretos dessas novas relações que surgiram gradualmente, uma das principais consequências, de acordo com Tilly (1980), foi o crescimento do proletariado, algo que ele explora bastante em seu texto. E, nesse cenário, capitalistas e estadistas passaram a se unir na consolidação da propriedade burguesa. Além disso, o autor afirma que as reformas agrárias do período aumentaram esse processo de proletarização, especialmente entre os agricultores pobres.

⁸³ Nesse período, a carga tributária expressa pelas horas de trabalho aumentou consideravelmente. Até meados dos anos 1900, a maior influência no aumento da carga tributária advinha dos preparativos para as guerras. Após esse período, questões administrativas e os serviços sociais assumiram essa posição (Tilly, 1980).

Em um primeiro momento, temos novamente as contribuições de Charles Tilly (2009), mas agora sobre a relação entre tributação e a própria democracia. O autor afirma de maneira polêmica no início de seu texto que os governos autoritários de Luís XIV e Putin, em suas respectivas épocas, poderiam ter sido os responsáveis, mesmo que de maneira não intencional, por abrirem os caminhos para a democratização da França e da Rússia – no segundo caso, em uma projeção futura. Para dar andamento a essa linha de raciocínio, o autor usa os conceitos de capacidade estatal⁸⁴ e democracia⁸⁵ para mostrar que, mesmo que possa parecer contraditória no curto prazo, essa afirmação pode fazer sentido quando se faz uma investigação de longo prazo sobre essas nações. Para o autor, essa diferença temporal seria essencial para as análises que envolvem as transformações relacionadas aos regimes políticos. Deste modo, ao fortalecer a capacidade estatal, mesmo que sem um avanço significativo nas práticas democráticas, os governos de Luís XIV e Putin inadvertidamente promoveram mudanças que facilitaram a própria democratização de seus países no longo prazo.

É importante destacar que o fortalecimento das capacidades estatais está intimamente associado às ferramentas de extração de recursos por parte dos Estados. Portanto, Tilly (2009) nos mostra que a consolidação dessas ferramentas se deram de três maneiras distintas. Em um primeiro cenário, os recursos são produzidos pelas próprias empresas estatais. No segundo cenário, esses recursos são obtidos através da troca, isto é, da barganha de recursos disponíveis por aqueles não disponíveis. O terceiro e último cenário envolve a extração desses recursos através das populações sujeitas. Nessa perspectiva, as duas primeiras opções podem diminuir a confiança dos cidadãos em relação ao governo e por outro lado, os incentivos para a barganha com a população. Portanto, esses meios podem impedir o processo de democratização no longo prazo, menos nos casos em que a população detém o controle direto sobre os recursos. A terceira e última opção, por mais que não fosse uma garantia para a democratização propriamente dita, poderia abrir o caminho para tal. Historicamente, então, a maior parte das democratizações tem ocorrido nesse último contexto nos quais as ferramentas de tributação são os meios mais óbvios para extrair os recursos necessários.

⁸⁴ Para Tilly (2009), a capacidade estatal se refere ao nível de alteração advinda das intervenções dos agentes estatais em recursos, atividades e conexões interpessoais não estatais. Em um regime de alta capacidade do Estado, as ações desses agentes seriam capazes de afetar consideravelmente esses elementos.

⁸⁵ Ao falar do conceito de democracia, Tilly (2009) a enxerga como uma medida em que as pessoas sujeitas a uma autoridade de determinado Estado podem exercer uma voz ampla, igual e vinculativa no que se refere ao desempenho do Estado.

Segundo Tilly (2009), a extração de impostos foi o início de um fenômeno que ele denominou como ciclo da intervenção-resistência-repressão-barganha⁸⁶. Esse ciclo tem acarretado em custos ocultos para os Estados, dado que o aumento do fluxo de recursos tem sido acompanhado por um aumento da dependência estatal em relação à população, trazendo assim uma maior necessidade de barganhas coletivas. Por conseguinte, novas normas e regras para garantir que as extrações futuras sejam garantidas têm sido estabelecidas, o que de certa forma tem submetido esses Estados às políticas públicas e em última instância, a uma maior influência popular. Portanto, mesmo que as consultas democráticas não sejam estabelecidas no curto prazo, a extração de recursos via sistema tributário tem criado os caminhos necessários para que isso ocorra no longo prazo. Em suma, o acúmulo de confrontos e negociações tem possibilitado o surgimento de alguns de alguns dos mecanismos associados às práticas democráticas que antes não existiam. Por isso, Tilly afirma que a forma na qual um Estado extrai seus recursos é essencial para compreender as dinâmicas em torno das transformações envolvendo os regimes políticos.

Robert Bates (1985) também explora essa relação, mais especificamente sobre o surgimento das instituições representativas⁸⁷. Primeiramente, o autor afirma que a barganha pode ser vantajosa para os governos que desejam aumentar as suas receitas via sistema tributário. Para aumentar a disposição em relação ao pagamento de impostos, esses governos podem ceder, em partes, às preferências políticas dos cidadãos. Desta maneira, a história das instituições fiscais e representativas pode evidenciar a maneira na qual as elites proprietárias de ativos têm assegurado seu controle sobre as políticas públicas dos governos que almejam aumentar as receitas fiscais. Nesse sentido, essas elites garantem o seu poder político através de eminentes ameaças de deserção do mercado para limitar as bases de extração de impostos e impor assim as suas vontades privadas sobre as instituições públicas. O ponto central para o autor é que, nesse tipo de configuração, o governo central e uma parte dos contribuintes têm atuado conjuntamente como agentes maximizadores.

Bates (1985) destaca que existe um conflito de interesses envolvendo o setor privado e o aparato fiscal do Estado sobre a política e o rateio do produto nacional. Contudo, devido a

⁸⁶ “À medida que extraíram impostos, muitas vezes iniciaram ciclos de intervenção, resistência, repressão e barganha: agentes do Estado exigem pagamento, cidadãos resistem, o governo aplica força armada, mas no processo de superação da resistência mata alguns líderes, compra outros, e anuncia justificativas para a intervenção presente que implicam regras para intervenções adequadas no futuro – em suma, repressão combina com barganha” (Tilly, p.180, 2009, tradução nossa).

⁸⁷ Essa diferenciação pode ser importante, pois apesar das duas coisas estarem ligadas, a representação não é sinônimo de democratização. Nesse sentido, podem existir governos representativos não democráticos, como foi mostrado por Santos (1998) anteriormente.

relação de dependência, o governo passou a determinar as políticas públicas a partir dos interesses de certos setores da população que, por seu lado, determinavam a magnitude dos produtos que constituem a base tributária, pelo menos entre aqueles que teriam poder para tal, como no caso dos capitalistas que possuem as bases de capital mais móveis. Ao explorar a relação entre desenvolvimento e democracia na contemporaneidade, o autor enfatiza que o governo tem sido dependente do capital móvel por ter suas ações condicionadas pelas necessidades em antecipar as respostas dos agentes econômicos, que poderiam transferir ou não os seus ativos para jurisdições mais favoráveis. Desta maneira, Bates não descarta a possibilidade do capital internacional, em oposição ao nacional, conseguir o controle da política pública nas “nações de terceiro mundo”⁸⁸.

Portanto, se a política fiscal e mais especificamente os mecanismos associados à tributação historicamente tem levado à criação de instituições representativas e, conseqüentemente, também tem impulsionado processo de democratização propriamente dito. Assim sendo, torna-se necessário explorar as conseqüências dessa possível relação na contemporaneidade, principalmente em tempos nos quais uma parte dos países do ocidente se dizem democracias estabelecidas. Além de abrir as portas para a democracia e influenciar o seu desenvolvimento posterior, a política fiscal como um todo tem uma influência direta sobre os seus valores substantivos, como veremos mais adiante.

Balamatsias (2018) afirma que a literatura tem dado pouca atenção para uma possível relação causal “dupla” entre tributação e democratização, isto é, uma possível causalidade bidirecional entre esses dois fenômenos. O objetivo do autor, então, é explorar essa relação dupla para investigar os efeitos das ondas regionais⁸⁹ de democratização sobre a democracia e posteriormente, os efeitos desta última sobre a tributação. Ao analisar a literatura “relevante” sobre o tema, o autor destaca que a hipótese de que a tributação leva à democratização tem sido bem estabelecida, uma vez que os governos que precisaram de mais impostos foram obrigados

⁸⁸ “Nossa abordagem, portanto, se assemelha mais à de Cardoso, que, embora rejeitando a noção de que o capital internacional é improdutivo (i. e. que produz subdesenvolvimento) ou inerentemente repressivo, ainda assim ressalta seu papel em colocar limites às escolhas políticas dos governos do terceiro mundo. Embora não tome o poder nem receba representação política nos níveis superiores do governo, o capital internacional pode, no entanto, exercer influência desproporcional sobre a política governamental”. (Bates, p. 19, 1985, tradução nossa).

⁸⁹ “A estratégia empírica que usamos é diferente daquelas utilizadas por outros autores por causa das suposições que fazemos sobre a democracia. Mais especificamente, utilizamos a teoria de Huntington (1991) e a metodologia de Acemoglu et al. (2014) sobre ondas regionais de democratização. De acordo com essa teoria, a democratização ou as inversões à autocracia ocorrem em ondas regionais, porque os países de uma mesma região têm origens históricas comuns, laços econômicos, políticos e culturais estreitos e enfrentam problemas semelhantes. Portanto, a difusão da demanda ou do descontentamento com um sistema político é muito mais fácil de acontecer em países da mesma área geográfica. Esses padrões regionais refletem a difusão de um regime político entre os países e têm um impacto claro na força de um regime político” (Balamatsias, p.3, 2018, tradução nossa).

a fazer concessões democráticas para seus cidadãos. Porém, o foco dessas pesquisas seria restrito. O autor buscou ampliar o seu escopo da pesquisa e, deste modo, encontrou uma correlação positiva entre as ondas regionais de democratização e o regime político de um país. Ademais, os resultados indicam que a democracia pode exercer uma influência positiva sobre os impostos diretos como algo decorrente do cumprimento voluntário dos contribuintes e das ondas de difusão regional desse tipo de imposto nas democracias vizinhas. Por outro lado, algumas democracias têm aumentando as alíquotas associadas aos impostos indiretos, porque os países pobres dependem mais do comércio e desse tipo de imposto.

Os efeitos da política fiscal sobre os regimes democráticos também podem ser explorados a partir do conceito de democracia fiscal. De acordo com Genchel e Schwarz (2013), o termo teria sido cunhado por Eugene Steuerle⁹⁰, porém, sem uma definição bem estabelecida. Para eles, a verdadeira democracia fiscal ocorre quando os eleitores têm o poder de mudar o governo e este, por sua vez, tem o poder de mudar a política fiscal de acordo com a preferência desses eleitores. Esses autores pontuam que o conceito não carrega somente pré-requisitos formais, mas também envolve questões mais substantivas, como a autonomia das escolhas políticas dos cidadãos. Para eles, a democracia fiscal não é ameaçada apenas pelo lado das despesas, mas também pelo lado das receitas, que enfrentam obstáculos novos e crescentes para a sua ampliação. Essas ameaças, em conjunto, têm afetado negativamente as margens de manobras fiscais por parte dos governos. Este último aspecto é o foco central do trabalho de ambos, especificamente por meio de estudos relacionados à competição tributária internacional⁹¹.

Genchel e Schwarz (2013) encontraram três resultados principais: 1) as taxas de impostos direcionados sobre o capital real, financeiro e humano têm caído desde 1980; 2) as bases tributárias do capital têm mudado de países grandes para pequenos (redistribuição internacional) e a carga tributária nominal tem mudado do capital para o trabalho e o consumo (redistribuição doméstica); 3) por último, mesmo que o nível total de receitas tenha

⁹⁰ “A democracia, de acordo com Steuerle (2008), é fundamentalmente "sobre direitos iguais de voto - e de seus representantes votarem - nas prioridades atuais da nação". Uma vez que as prioridades atuais de uma nação geralmente têm implicações financeiras - elas exigem a alocação de dinheiro público -, a democracia é, em sua essência, uma questão fiscal. Diz respeito a direitos iguais de voto em políticas fiscais e de despesas. No entanto, a votação confere controle democrático apenas na medida em que os votos podem fazer a diferença em termos de políticas” (Genchel e Schwarz, p.59, 2013, tradução nossa).

⁹¹ A competição tributária internacional é um processo no qual os governos competem por uma base tributária internacionalmente móvel, reduzindo estrategicamente seus impostos na tentativa de atrair novos investimentos (Genchel e Schwarz, 2013).

permanecido inalterado, a capacidade de arrecadar receitas com capital móvel tem aumentado nos países pequenos e diminuído nos países grandes.

Para Genchel e Schwarz (2013), então, a competição tributária tem tido um efeito negativo sobre a autonomia tributária nacional de todos os países analisados, especialmente quanto ao capital móvel, obrigando-os assim a tributare mais o capital imóvel e o consumo para atender as demandas de gastos obrigatórios⁹². Conseqüentemente, mesmo que os governos tenham conseguido manter o nível total de arrecadação via impostos, a capacidade de tributar os mais ricos tem se desgastado, o que pode levar a um aumento da desigualdade entre os muito ricos e o restante da população. Além disso, a competição tributária teve impactos positivos sobre a democracia fiscal somente nos países pequenos e periféricos que possuem uma baixa carga tributária. No entanto, isso aconteceu porque essa expansão foi decorrente da própria deterioração da democracia fiscal dos países grandes. Portanto, os resultados mostram como a política fiscal, por meio da competição tributária, tem afetado diretamente esses países e de maneira assimétrica.

Além disso, outros autores buscaram explorar outra questão essencial envolvendo tais dinâmicas, como aquela referente ao tamanho dos orçamentos públicos nos regimes democráticos contemporâneos.

Com uma abordagem mais ortodoxa, Anthony Downs (2011) conclui que a divisão de recursos entre os setores públicos e privados nas democracias é determinada pelos desejos do eleitorado. Porém, esse eleitorado seria “ignorante” e, desta forma, não conseguiria identificar os custos e os benefícios decorrentes das políticas reais e potenciais devido à dificuldade para se obter as informações políticas adequadas em cenários de incerteza. Ainda de acordo com o autor, os governos definem suas receitas e despesas de uma maneira que possa aumentar as suas chances de vitória eleitoral – um dos principais axiomas de sua teoria. Nesse sentido, o orçamento é obtido por meio da soma de uma série de decisões políticas separadas e elencadas entre aquelas que teriam maior ou menor potencial de voto⁹³. No modelo de Downs, a informação tem importância crucial e devido à dificuldade em obtê-la, a ignorância política

⁹² “Dado o papel do setor financeiro em causar a crise, os formuladores de políticas em todo o espectro político pediram impostos adicionais sobre esse setor para pagar parte dos danos fiscais. Embora o G-20 tenha endossado inicialmente essa posição e muitos governos tenham introduzido algumas novas taxas em nível nacional, a pressão competitiva impediu a introdução coordenada de impostos sobre transações financeiras em toda a UE (ou mundial) (Brast 2011). Em vez disso, os formuladores de políticas têm enfrentado seus problemas fiscais principalmente por meio de cortes de gastos e aumentos de impostos sobre o trabalho e o consumo” (Genchel e Schwarz, p.78, 2013, tradução nossa).

⁹³ Por mais que os eleitores ainda levem em consideração outras questões, a maior parte delas reflete em alguma medida os orçamentos, constatando assim a sua importância decisiva na determinação do voto de cada eleitor (Downs, 2011).

pode se tornar uma atitude racionalmente calculada para evitar custos adicionais. Para o autor, essa ignorância racional tem acarretado em orçamentos “incorretos” em cenários de informações imperfeitas. Desta maneira, quando os eleitores não percebem os benefícios de determinada política pública em relação aos seus custos, os governos deixam de aplicá-la para focar em outras políticas mais tangíveis para o eleitorado. Como resultado desse contexto e da competição partidária, os orçamentos resultantes seriam menores do que aqueles inseridos em um processo democrático de “informações perfeitas”. O contrário também poderia acontecer, resultando assim em um orçamento maior, mas também “incorreto”.

Além disso, Downs (2011) aponta para algumas das diferenças existentes entre o setor público e privado que podem influenciar o seu modelo⁹⁴. Para o autor, há um certo “afastamento” de certos benefícios públicos quando os seus custos são mais visíveis, especialmente quando eles advêm da cobrança de impostos, mais perceptíveis para a população⁹⁵. Isto significa que nem todo benefício advindo de uma política específica é percebido de maneira igual, ao passo que os custos associados à cobrança de impostos que permitem a realização dessas políticas são mais facilmente percebidos. Ainda de acordo com o autor, os orçamentos seriam maiores somente naqueles cenários em que os impostos são ocultados com mais eficiência, como no caso dos impostos indiretos. Porém, essa possibilidade seria remota porque até mesmo a tributação indireta ainda seria mais aparente do que determinados tipos de benefícios, mesmo aqueles que beneficiam várias minorias ao mesmo tempo. Em suma, seu modelo destaca que os cidadãos de regimes democráticos são relutantes em ceder recursos privados para o governo quando os benefícios associados a eles estão deslocados de seu conhecimento cotidiano.

Sven Steinmo (1993) também queria explorar a relação entre a tributação e o orçamento público nas democracias, especialmente no que se refere aos diferentes tipos e “tamanhos” de estados de bem-estar social existentes. O autor afirma que os meios de um Estado para angariar e distribuir recursos dizem mais sobre suas capacidades estatais do que qualquer outro fator isolado. Assim sendo, são as escolhas feitas pelas elites políticas sobre a política tributária que poderiam explicar as diferenças existentes entre os diferentes tipos de orçamentos públicos nos

⁹⁴ Downs (2011) afirma que existem duas diferenças significativas: 1) No setor privado, as transações são feitas “quid pro quo” – que seria algo como “dar alguma coisa em troca de alguma outra coisa” –, enquanto no setor público os benefícios são separados de seus custos devido à natureza coletiva dos benefícios e também, pelo desejo de redistribuir renda. 2) Além do mais, a natureza das transações no setor público é coercitiva.

⁹⁵ Para Downs (2011), então, o caráter confiscatório da tributação é o resultado inevitável do “divórcio” dos custos e benefícios, resultando assim em orçamentos menores que eliminam as despesas com custos visíveis e benefícios ocultos. Posteriormente, esse caráter “confiscatório” foi questionado pela Sociologia Fiscal e as pesquisas envolvendo moralidade tributária.

Estados contemporâneos. Essas escolhas acontecem em um cenário complexo no qual a população anseia por maiores gastos públicos e impostos menores, ao mesmo tempo⁹⁶. Como resposta, as elites da maioria das democracias contemporâneas têm respondido a esse problema aumentando as alíquotas e as bases tributárias dos impostos indiretos, especialmente nos tempos de crise. Portanto, o autor afirma que os governos com capacidade de criar estruturas tributárias eficazes e “menos visíveis” são aqueles que estão em melhor posição para expandir o campo da atividade pública. Nesse sentido, a política tributária e conseqüentemente, o tamanho do estado de bem-estar social são resultados diretos das diferenças existentes nas estruturas das instituições de tomada de decisão de cada país⁹⁷.

Infelizmente, Steinmo (1993) e Downs (2011) não exploraram de maneira satisfatória a relação conflituosa e assimétrica que existe entre as preferências do eleitorado no geral e de certos atores relevantes da economia, isto é, as elites econômicas inseridas em um cenário de capitalismo global e em tempos de ascensão do neoliberalismo. Nesse cenário, as desigualdades sociais não podem ser ignoradas nessas análises. Elas são produzidas e reproduzidas pelas políticas fiscais vigentes. Deste modo, essa estrutura organizacional é resultante dos conflitos em torno dos recursos e tende a beneficiar apenas pequenos grupos. As elites políticas e econômicas não podem ditar sozinhas o tamanho dos orçamentos públicos – esse aspecto foi melhor explorado nas seções seguintes.

Antes disso, porém, é necessário trazer algumas das contribuições de Benno Torgler (2002) sobre política fiscal e participação política, dado que elas também podem funcionar como contraponto às abordagens anteriores em relação ao tamanho e qualidade do orçamento público. Nesse sentido, o autor buscou compreender essas questões por meio da moral tributária. Assim sendo, ele explorou os mecanismos por trás da conformidade tributária, pois haveria mais pessoas que pagam impostos quando comparadas aquelas que optam pela evasão fiscal, que seria o comportamento “racional” esperado nesse tipo de relação. O autor defende,

⁹⁶ Isso acontece porque os cidadãos não estão cientes de todos os benefícios do governo da mesma maneira que estão quanto aos custos relacionados às cobranças de impostos – o autor também parte do dilema apresentado anteriormente por Downs. De acordo com Steinmo (1993), nos países analisados, os cidadãos ansiavam por mais gastos públicos para a solução dos problemas sociais e econômicos do país. Porém, estes cidadãos também achavam que a carga de impostos era muito alta e exigiam reduções em suas alíquotas. Desta maneira, as elites políticas seriam confrontadas com incentivos opostos o tempo todo. No entanto, essas reações são variáveis e dependem dos tipos específicos de impostos que são cobrados.

⁹⁷ “A estrutura organizacional influencia não somente na distribuição de impostos e prioridades de gastos em uma política, mas também no próprio tamanho do estado de bem-estar social. A América é um retardatário do bem-estar social, em suma, não apenas por causa da proeminência de valores individualistas, mas por causa dos vieses da política tributária inerentes à fragmentação de suas instituições políticas.” (Steinmo, p.196, 1993, tradução nossa).

então, que o ambiente institucional é um elemento importante para se entender a moral tributária. Portanto, ao analisar os efeitos da democracia direta – ou pelo menos alguns dos mecanismos associados a essa prática – a partir dos dados sobre a Suécia e os Estados Unidos, Torgler destaca que os seus achados sugerem que os direitos de participação democrática direta têm elevado a moral tributária e, conseqüentemente, o cumprimento fiscal⁹⁸. Ou seja, a participação democrática tem sido um ponto importante para contornar os problemas em relação às percepções cidadãs sobre o papel da tributação e dos gastos públicos.

Ainda de acordo com Torgler (2002), isso acontece porque nos Estados que utilizam algumas das ferramentas associadas à democracia direta, os eleitores podem influenciar diretamente ou indiretamente as leis tributárias⁹⁹. Portanto, quando as receitas tributárias são arrecadadas e alocadas de acordo com as preferências dos contribuintes, a moral tributária também é mais elevada. O contrário também acontece quando os cidadãos não se sentem integrados aos processos decisórios. Além disso, um envolvimento mais direto nessas questões tem aumentando a quantidade e a própria qualidade das informações disponíveis, algo central em todo esse processo. O sentimento de coletividade cívica advindo de uma maior participação política também merece ser mencionado. Portanto, Torgler conclui que esses resultados indicam a relevância da incorporação ativa dos cidadãos nos processos políticos, especialmente aqueles que estão associados à construção dos orçamentos públicos¹⁰⁰.

⁹⁸ Asatryan, Baskaran, Grigoriadis e Heinemann (2013) também investigaram os impactos da democracia direta no orçamento de alguns municípios da Alemanha, que é uma “federação cooperativa arquetípica”. A partir de um estudo empírico, os autores chegaram à conclusão que a democracia direta teve um efeito positivo e robusto tanto nos gastos quanto nas receitas públicas. Para além das preferências do eleitorado, as características específicas do cenário federal alemão também ajudariam a explicar esses resultados. Assim sendo, as características da constituição fiscal e a sua interação com a democracia direta tem de ser levada em conta nessas análises.

⁹⁹ “Nos estados de democracia direta, os eleitores podem influenciar a lei tributária de forma indireta ou direta. Como a discussão está ocorrendo antes da eleição, as pessoas têm a oportunidade de trocar argumentos, o que eleva o nível de informação dos participantes (ver Bohnet e Frey, 1994). Ele ainda aumenta o incentivo para participar e incorrer em custos de informação. A democracia direta institucionaliza e canaliza a discussão política, que produz informação. Os incentivos à produção de informação são fornecidos porque os cidadãos podem expressar regularmente as suas preferências. Eles interagem de forma presencial e são capazes de identificar as preferências dos demais, o que permite que os contribuintes se envolvam com o tema. Assim, Frey (2001) afirma que os cidadãos ganham utilidade com o próprio processo democrático: seriamente levado em conta em um processo político justo” (p. 138). Esse papel ativo ajuda os contribuintes a monitorar e controlar melhor os políticos e, portanto, até mesmo a assimetria de informações entre eles e seus agentes (governo), o que reduz o poder discricionário” (Torgler, p.51, 2002, tradução nossa).

¹⁰⁰ “Os resultados apresentados em ambos os países são consistentes com a hipótese de que a democracia direta obriga o governo a tributar os cidadãos de forma mais adequada e a utilizar a receita tributária mais de acordo com as preferências dos contribuintes do que quando os contribuintes têm menor participação direta. Assim, deixar os contribuintes entrarem no processo decisório que de outra forma é monopolizado pelos representantes, será “honrado” pelos contribuintes com moral tributária mais elevada.” (Torgler, p.57, 2002, tradução nossa).

Em síntese, as implicações da política fiscal para a democracia, independente da forma em que ela é concebida, são imensas e diversas. Além de estar relacionada ao surgimento do “Estado moderno” e dos fenômenos associados aos mecanismos de representação, bem como à própria democratização em si, a política fiscal tem se mostrado essencial para as análises dos desafios e problemáticas que estão presentes nas democracias liberais contemporâneas.

2.3.1. A relação entre os tributos e os direitos fundamentais nas democracias contemporâneas

Direitos não são absolutos. É o que afirmam Holmes e Sunstein (2019) no livro “O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos”. Em um primeiro momento, os autores investigam a validade da ideia “comum” em que os direitos fundamentais são comumente divididos entre direitos negativos e positivos por meio de uma lógica individualista¹⁰¹. O primeiro estaria ligado à proteção das liberdades e o segundo à promoção das igualdades. Essa classificação, que também pode ser descrita pela suposta oposição existente entre liberdades e subsídios, moldou o cenário jurídico e a opinião pública nos EUA, apesar de suas incongruências práticas e teóricas. Assim sendo, uma distinção errônea entre dois grupos mutuamente exclusivos de direitos e contra direitos tem estruturado as expectativas e os comportamentos dos cidadãos.

Holmes e Sunstein (2019) afirmam que os indivíduos desfrutam dos direitos apenas quando o próprio Estado entra em ação. Nessa perspectiva, todos os direitos legalmente exigíveis são positivos porque implicam necessariamente em mais custos para os orçamentos dos Estados. Em vista disso, todo direito implica um dever correlato que só é levado a sério pelos demais quando a sua negligência é punida de fato pelo poder público, que é financiado com os recursos disponíveis para tal. Por conseguinte, um Estado sem recursos teria dificuldades em assegurar até aqueles direitos que são considerados puramente “negativos”¹⁰². Isto posto, quando um direito é afirmado com sucesso, todo maquinário coercitivo e corretivo do Estado é colocado em movimento por meio da figura da autoridade pública – a atuação do judiciário como instância governamental é o maior exemplo dessa dinâmica. Essa operação,

¹⁰¹ Para Holmes e Sunstein (2019), os direitos positivos são aqueles nos quais o Estado é o agente, implicando a necessidade de recursos para garanti-los. Os direitos negativos seriam aqueles que limitam as interferências do Estado nas liberdades individuais, sem implicar necessariamente em um direito substancial para os recursos. Essa diferença não faz sentido na prática porque até os direitos individuais são impostos por uma autoridade (Estado) e seus agentes, que são financiados pelos contribuintes.

¹⁰² Holmes e Sunstein (2019) dão o exemplo do direito de não ser torturado por policiais. Apesar de parecer um direito “negativo” em sua superfície, ele só é de fato garantido pelo Estado quando há mecanismos e ferramentas que permitam que essas ações sejam evitadas ou punidas posteriormente. Mecanismos e ferramentas que consomem recursos consideráveis dos Estados.

obviamente, acarreta em custos adicionais que são financiados com os recursos advindos do sistema tributário – e por isso, a maneira em que os sistemas tributários operam são importantes.

Nesse sentido, Holmes e Sunstein (2019) destacam que o custo para a defesa dos direitos deve ser somado ao preço de impor os seus deveres correlatos. Portanto, uma constituição incapaz de organizar um governo eficaz na tributação e alocação de recursos não é capaz de proteger os direitos dos cidadãos na prática. Este é o ponto mais importante a ser destacado aqui: todos os direitos dependem da capacidade fiscal dos Estados democráticos. Ou seja, os recursos dos contribuintes são essenciais para o fortalecimento do poder de supervisão do Estado na garantia dos direitos fundamentais nas democracias contemporâneas. Isso significa que até os direitos individuais dependem em alguma medida da ação estatal e da cooperação social. Desta maneira, os direitos não são absolutos porque estão sujeitos às restrições orçamentárias. Assim sendo, tais direitos podem ser fragilizados em cenários específicos em que os orçamentos públicos são capturados e limitados por meio de uma lógica antidemocrática, como no caso do neoliberalismo. E como concluem esses autores, restrições orçamentárias severas têm colocado esses direitos em uma situação de constante ameaça.

Com isso em mente, torna-se necessário uma análise crítica sobre a política fiscal das democracias liberais contemporâneas inseridas em um contexto histórico específico de capitalismo democrático: o neoliberalismo. Desde o final do século passado, esse fenômeno tem intensificado a conflituosa relação existente entre o capitalismo e a própria democracia. Se a política fiscal em sua concepção ampla é a expressão do nosso “contrato social moderno”, explorar as formas e as maneiras em que elas são operadas em um momento histórico específico é uma tarefa necessária e urgente.

2.4. O neoliberalismo na era do capitalismo democrático: uma defesa do conceito como um fenômeno social complexo

A bibliografia associada à política fiscal que foi explorada até o momento nem sempre apareceu de maneira crítica em relação ao modelo de democracia representativa e liberal, que é hegemônico. Nesse sentido, parte desses trabalhos não tem trazido um elemento essencial para a análise das finanças públicas dos países inseridos no capitalismo democrático: o neoliberalismo. Portanto, o principal objetivo desta seção é justificar o uso do conceito para destacar as transformações dos Estados, principalmente no âmbito das finanças públicas, evidenciando assim as assimetrias de poder e os conflitos de classes existentes em torno dos recursos dos orçamentos públicos das democracias liberais contemporâneas. Nesse sentido, o objetivo é demonstrar que esse fenômeno complexo e multifacetado, bem como

conceitualmente polissêmico e instável, merece ser investigado de maneira minuciosa para revelar as suas potencialidades explicativas.

Como já foi afirmado anteriormente a partir das contribuições de Guimarães e Cruz (2021), o neoliberalismo é um conceito polêmico e ainda em disputa devido ao seu caráter normativo e às variadas aplicações do conceito no debate público¹⁰³. No entanto, isso não significa que o fenômeno não tenha expressão real no mundo social. Além disso, os autores chamam a atenção para uma nítida e crescente defasagem das produções acadêmicas brasileiras sobre o tema quando comparadas ao cenário internacional. Após sistematizar, refletir e orientar uma ampla literatura para delimitar o conceito e suas variadas expressões, Guimarães e Cruz também destacam a maneira na qual ele pode ser operacionalizado para contribuir com as investigações sobre recuo democrático¹⁰⁴, algo que tem sido objeto constante de várias pesquisas e estudos mais ligados à teoria crítica – parte dessas obras serão destacadas mais adiante e estão concentradas no Norte Global.

Daniel Andrade (2019) nos mostra que desde o colóquio Walter Lipman (1938) e a primeira reunião da sociedade de Mont Pèlerin (1948), a formulação do termo “neoliberal” entre seus partidários se deu mais como referência a um campo de debates e menos do que um consenso propriamente dito¹⁰⁵. Desde então, o conceito tem sido usado pelos seus críticos para designar as constantes ondas de desregulamentações do mercado, bem como as privatizações e os desmontes dos estados de bem-estar social. Seus adeptos, por outro lado, têm abandonado tal designação, pois a visão neoclássica tem se tornado a nova ortodoxia econômica, o que exclui a necessidade de nomear a própria posição do campo – e em última instância, uma maneira de esquivar das críticas. Além disso, o autor afirma que desde então o conceito se expandiu ainda mais e deste modo, passou a designar uma série de eventos. Por conseguinte, o conceito envolvendo o “neoliberalismo” se tornou desacreditado por “descrever tudo e ao mesmo tempo nada”. Porém, com a virada do século o termo se requalificou academicamente

¹⁰³ Algo parecido também acontece com outros conceitos clássicos das Ciências Humanas, como no caso da própria noção de democracia e tantos outros.

¹⁰⁴ Acima de tudo, o objetivo principal desses autores é indicar que o uso do conceito de neoliberalismo pode contribuir para as reflexões relacionadas às crises das democracias contemporâneas – dialogando assim, com parte de nossos objetivos. Essa contribuição se daria em três planos: 1) ao conformar uma visão histórica mais larga e internacional da crise, evitando um uso generalizante e impreciso do conceito, 2) fornecendo uma visão mais integrativa da crise das democracias, de caráter multideterminado e 3) ao questionar um sentido determinístico das explicações, mostrando o neoliberalismo como fruto de uma ação coletiva histórica e de uma vontade política crescentemente formada e empoderada.

¹⁰⁵ As pessoas envolvidas nesses debates compartilhariam a mesma utopia de livre mercado em oposição ao intervencionismo econômico e ao planejamento estatal centralizado, porém não havia entre eles um consenso quanto ao papel legítimo do Estado (Andrade, 2019).

a partir de contribuições das ciências humanas, em que uma variedade de autores buscava consolidar uma aplicação mais robusta e qualificada do fenômeno e das doutrinas teóricas envolvidas.

Isto posto, Andrade (2019) destaca que o neoliberalismo está ligado a uma sensibilidade moral crítica que é capaz de mobilizar, ao mesmo tempo, pesquisas acadêmicas e atores políticos. Em vez de denotar fraqueza, tal característica tem revelado a sua potência, visto que a circulação entre militantes e a academia tem servido para informar as lutas e de maneira inversa, para ser informado por elas. Além disso, seu caráter multifacetado pode contribuir para a superação da ultra especialização acadêmica, possibilitando assim um maior canal de diálogo entre as diferentes áreas do conhecimento – uma premissa essencial que foi adotada neste trabalho. Portanto, o conceito é capaz de mobilizar lutas, saberes críticos e projetos políticos variados. Ainda de acordo com o autor, tem havido uma certa posição dominante sobre o neoliberalismo “realmente existente”, que tem sido destacado como um modelo de reestruturação do Estado que possui algumas variações advindas de contextos históricos específicos – consenso importante, mas que ainda precisa ser complementado com outras características¹⁰⁶.

Dito isto, é Quinn Slobodian (2018) quem vai trazer uma das abordagens mais interessantes sobre o neoliberalismo, questionando e complementando algumas das lacunas deixadas pelos estudos convencionais. Para corrigir o “enredo comum”, o autor afirma que os neoliberais autodeclarados não acreditavam em mercados autorregulados como entidades autônomas. Nesse sentido, os humanos não seriam guiados apenas pela racionalidade econômica. Além disso, esses neoliberais não almejavam o desaparecimento dos Estados e das fronteiras nacionais. Contra intuitivamente, Slobodian estabelece a visão fundamental do neoliberalismo como algo comparável aos pensamentos de John Maynard Keynes e Karl Polanyi, uma vez que eles afirmavam que o mercado “não poderia cuidar de si mesmo”. Para o autor, então, o cerne da teorização neoliberal do século 20 estava centrada nas condições “extra econômicas” necessárias para salvaguardar o capitalismo global de certos “inimigos”. Assim sendo,

O projeto neoliberal se concentrou em projetar instituições – não para liberar os mercados, mas para envolvê-los, inocular o capitalismo contra a ameaça da democracia, criar uma estrutura para conter o comportamento humano muitas vezes irracional e reordenar o

¹⁰⁶ Das correntes que trabalham com o conceito e que foram analisadas por Andrade (2019), vale destacar aquela ligada aos estudos pós-colonialistas, enfáticos nas críticas às generalizações que têm sido feitas a partir dos estudos em países desenvolvidos, como se fossem o paradigma geral. Para essa corrente, as concepções de neoliberalismo seriam moldadas pelas especificidades históricas dos Estados e de suas instituições correlatas, algo importante quando se leva em consideração as diferenças existentes entre os países do Norte e Sul Global.

mundo após o império como um espaço de estados concorrentes em que as fronteiras cumprem uma função necessária. (Slobodian, p.2, 2018, tradução nossa).

De acordo com Slobodian (2018), uma questão não menos importante tem sido negligenciada: o neoliberalismo como governança internacional e global. Para o autor, o neoliberalismo tem elevado o pensamento ordoliberal de “pensar a ordem” para uma escala ainda mais ampla, culminando assim em um projeto amplo que envolve um conjunto de propostas destinadas para a defesa da economia mundial. Deste modo, esses neoliberais fizeram grandes esforços para isolar os imperativos do mercado das novas pressões democráticas em curso em uma série de instituições que foram projetadas para tal. O neoliberalismo, então, objetiva a construção de instituições específicas que protejam esses mercados da ameaça democrática. Além disso, o autor destaca outro fenômeno crucial para o surgimento e o desenvolvimento desse modelo específico de governança neoliberal: as ondas de descolonizações que estavam ocorrendo no Sul Global. Nesse sentido, o real foco das propostas neoliberais não está no mercado, mas sim no redesenho dos Estados, bem como as suas leis e instituições.

Para Slobodian (2018), a questão relevante para esse tipo de neoliberalismo não é o tamanho do Estado em si, mas o seu tipo. Para salientar o argumento, o autor investigou um grupo de pensadores que é pouco explorado nesses estudos: a “escola de Genebra”. Segundo o autor, esses neoliberais ampliaram a ideia ordoliberal de “constituição econômica” para uma escala que vai para além da nação. Eles eram críticos ferrenhos da ideia de soberania nacional, pois acreditavam que as nações deveriam permanecer inseridas em uma ordem institucional internacional que salvaguardasse o capitalismo móvel e global¹⁰⁷. Portanto, esses neoliberais almejavam encontrar as instituições certas para sustentar o equilíbrio nada harmonioso entre o mundo econômico e o mundo político – é um conflito parecido com aquele envolvendo o capitalismo e democracia. Ainda de acordo com o autor, esse neoliberalismo aparece menos como uma disciplina econômica e mais como algo próximo da política e do direito¹⁰⁸. Desta

¹⁰⁷ De acordo com Slobodian (2018), esse “imaginário neoliberal global” havia sido descrito anteriormente por Carl Schmitt por meio da ideia de existência de dois mundos: o primeiro seria dividido em limites territoriais e com governos governando seres humanos, ou seja, o “mundo do imperium”; o segundo seria o “mundo do dominium”, descrevendo assim o reino da propriedade, no qual as pessoas possuíam dinheiro e terras espalhados por todo o planeta. Para Schmitt, os dois mundos do capitalismo moderno haviam se unido durante o século 19, sendo esse um dos grandes problemas de seu tempo. Contudo, os neoliberais da escola de Genebra viram nesse mundo duplo algo que deveria ser conservado.

¹⁰⁸ “Os juristas têm sido claros sobre a crescente “legalização” ou “juridicidade” do comércio mundial. Focalizar Hayek e seus colaboradores nos permite entender isso dentro da história intelectual do pensamento neoliberal”. (Slobodian, p. 6, 2018, tradução nossa).

maneira, esse neoliberalismo oferece um modelo global baseado em instituições “multicamada” que estariam isoladas das decisões democráticas.

Em síntese, então, o neoliberalismo possui dois inimigos evidentes: a democracia de massa e os projetos emancipatórios do Sul Global. Porém, esse tipo de neoliberalismo não almejava simplesmente destruí-los, mas sim restringi-los por meio de certos mecanismos que possam transformar a existência conflituosa entre eles e o capital global em algo mais equilibrado e estável. Nesse sentido, seus adeptos defendem a ideia de uma democracia restrita que permita apenas àquelas mudanças pacíficas que não abalem a ordem das coisas – de novo, a ideia da estabilidade em um mundo altamente desigual. Isto posto, Slobodian (2018) conclui que a história do neoliberalismo, quando descrita somente através das perspectivas norte-americanas e britânicas, tem obscurecido o contexto pós-fascista de algumas dessas prescrições. Figuras como F. Hayek, por exemplo, defendiam abertamente que as novas nações democráticas do Sul Global deveriam ser limitadas devido à ausência de “tradições políticas adequadas” para as práticas democráticas¹⁰⁹.

Melinda Cooper (2021) traz outro elemento que tem sido essencial para o neoliberalismo contemporâneo: o neoconservadorismo social. A autora afirma estar errada a ideia de que os neoliberais se importam menos com o valor da família do que os conservadores. Após a crise do salário da família fordista, vários economistas e teóricos do direito desejaram reestabelecer a família privada como a principal fonte de segurança econômica alternativa ao estado de bem-estar social. Para construir seu argumento, a autora questiona algumas premissas da teoria do “duplo movimento” de Polanyi – assim como Slobodian –, que afirma que as forças desintegradoras do livre mercado provocariam uma espécie de “contra movimento” para proteger a ordem social dos excessos do capitalismo laissez-faire. Polanyi via esse “contra movimento” como algo externo à dinâmica do capitalismo, sendo assim algo historicamente inevitável e até necessário para o livre mercado. Ou seja, como uma forma externa de protecionismo social necessária para salvaguardar a utopia do mercado auto-regulador¹¹⁰. No entanto, Cooper enxerga esse “duplo movimento” como algo interno à dinâmica do próprio capital porque o liberalismo econômico e o conservadorismo político são expressões

¹⁰⁹ O mundo neoliberal normativo não é a descrição de um mercado sem fronteiras e sem estados, como prega o pensamento comum, mas sim de um mundo duplo, o político e o econômico, que é mantido a salvo das demandas de massa envolvendo justiça social e igualdade redistributiva. Isto é, um mundo guiado pelos guardiões da constituição econômica (Slobodian, 2018).

¹¹⁰ “Nesse sentido, sua filosofia do duplo movimento pode ser lida como a expressão ideológica do Estado de bem-estar social de meados do século XX, que combinava perfeitamente a social-democracia e o conservadorismo social na forma do salário-família fordista.” (Cooper, p.15, 2021, tradução nossa).

igualmente constitutivas do capitalismo moderno. Nesse sentido, a autora afirma que o pensamento de Marx deve ser radicalizado, pois a economia tem incorporado as condições sociais e culturais nas quais o valor é reproduzido e reapropriado em formas privadas posteriormente.

Desta maneira, Cooper (2021) defende que o neoliberalismo e o conservadorismo social não podem ser pensados separadamente. O foco da autora é um tipo de neoliberalismo que foi definido pelas convulsões sociais e econômicas que ocorreram durante o século passado e que vem ascendendo desde então. Nesse sentido, parte de seus argumentos foram refinados e, em alguns casos, até reformulados completamente. Esse neoliberalismo, então, aparece como resposta direta às mudanças que ocorreram nas composições raciais e de gênero da força de trabalho, aos movimentos de direitos civis e também à ascensão do radicalismo estudantil – práticas democratizantes de maneira geral. Para além da esfera intelectual, esse movimento também tem ganhado notoriedade ao influenciar governos e políticas públicas por todo o mundo¹¹¹.

Cooper conclui (2021), então, que a associação entre o neoliberalismo e esse novo conservadorismo social surgiu quando os movimentos de libertação da década de 60 começaram a desafiar a normatividade sexual do salário familiar como eixo e fundamento do capitalismo de bem-estar social. Portanto, sua resposta envolve a reinvenção da estratégia de responsabilidade familiar privada, usando assim instrumentos combinados de reforma da previdência, tributação e política monetária – a política fiscal como um elemento central dessas mudanças. Por conseguinte, o estado de bem-estar social baseado na redistribuição tem sido transformado em um imenso aparato federal para policiar as responsabilidades privadas dos pobres, enquanto os gastos deficitários passaram a ser constantemente transferidos para essas mesmas famílias. Desta maneira, Cooper não subestima os efeitos culturais e sociais

¹¹¹ Ao longo da década de 1970, importantes intelectuais neoliberais como Milton Friedman, Rose Friedman, George Stigler, Richard Epstein, Richard Posner, James M. Buchanan, Gordon Tullock, Richard Wagner e Gary Becker ajudaram a redefinir o consenso intelectual e popular sobre o déficit estatal de gastos, o papel do banco central, inflação, tributação, leis de proteção ao consumidor, propinas e bem-estar. Em nenhum outro momento, antes ou depois, os afiliados das escolas de Chicago e Virgínia estiveram diretamente envolvidos na formulação e implementação de políticas governamentais. Uma figura como Milton Friedman, por exemplo, esteve notavelmente envolvida nas decisões políticas dos governos Nixon, Carter e Reagan: em vários momentos, ele pôde ser encontrado apoiando propostas para introduzir uma renda básica garantida, informando às centrais política bancária sobre a inflação e pedindo a introdução de propinas no sistema da Universidade da Califórnia. Se Milton Friedman passou a se tornar mais um intelectual público do que um insider político, e se o próprio neoliberalismo mais tarde perdeu o perfil claramente identificável de que desfrutava na década de 1970, foi porque se tornou tão amplamente aceito entre os formuladores de políticas de todas as esferas políticas e listras e tão amplamente disseminada em toda a economia dominante (Cooper, p.19, 2021, tradução nossa).

decorrentes desse período específico do capitalismo e não menos importante, concebe a política e a economia como fenômenos indissociáveis entre si.

As abordagens de Slobodian (2018) e Cooper (2021) foram trazidas para questionar e complementar o entendimento comum sobre os tipos de neoliberalismos e as suas variadas escolas de pensamento. Não existe uma manifestação única, homogênea e definidora sobre o fenômeno, apesar de algumas características serem mais evidentes entre as suas expressões históricas. Mas como pôde ser observado, a articulação do conceito nas mais diferentes abordagens, mesmo em suas características não convencionais envolvendo a governança global e o neoconservadorismo social, perpassa em alguma medida, pelas políticas fiscais dos Estados democráticos. Portanto, o neoliberalismo¹¹² aqui descrito pode ser colocado como o “novo” contrato social da contemporaneidade devido à centralidade e o papel da política fiscal nessas transformações – Slobodian afirma que as mudanças que ocorreram no âmbito das finanças públicas foram as transformações mais importantes do capitalismo global desde então.

Deste modo, a seguir foram destacadas as maneiras nas quais determinadas políticas fiscais têm sido mobilizadas pelos governos tidos como democráticos nesse contexto de ascensão neoliberal. Em alguns estudos críticos, o neoliberalismo aparece como um fator explicativo central para o declínio democrático recente que tem acometido alguns países do Norte Global – e objetivamos expandir essa narrativa no terceiro capítulo.

2.4.1. Declínio democrático e finanças públicas: a teoria crítica do Norte Global

Reafirmando novamente, as transformações que ocorreram no âmbito das finanças públicas foram um dos movimentos mais importantes do capitalismo global no século 20. Da crise do petróleo nos anos 1970 ao consenso de Washington em 1989, essas mudanças foram importantes por abrir caminho para uma nova hegemonia do receituário econômico a ser seguido pelos governos inseridos no capitalismo democrático. Dentre elas, a crise de 2008 aparece como um dos eventos mais dramáticos desse processo. Portanto, além do baixo crescimento econômico, as políticas fiscais adotadas desde então podem ser vistas como uma resposta às demandas democráticas por uma maior igualdade política e redistributiva, o que inclui os projetos emancipatórios dos países do Sul Global no final do século passado. Assim sendo, parte das políticas adotadas estavam associadas a uma ideia de “reorganização do mundo” descrita anteriormente.

¹¹² Além disso, é importante destacar que o conceito de neoliberalismo não serve para deslocar as problemáticas do próprio capitalismo, pois ele é uma expressão histórica e específica do segundo.

Colin Crouch (2003) estava atento à essas transformações ao conceber a ideia associada ao conceito de “pós-democracia”, que teve uma influência considerável na teoria democrática crítica do Norte Global desde então. Em um primeiro momento, o autor afirma que a democracia se encontrava em uma situação paradoxal no começo do século 21. Apesar da sua proliferação pelo mundo, certos indicadores têm apontando para um cenário menos otimista¹¹³. Para ele, a democracia tem se tornado algo parecido a um “espetáculo do jogo eleitoral”, dado que a política tem sido moldada de fato pelo setor privado através da associação entre governos eleitos e as grandes elites empresariais. Para evidenciar o seu argumento, Crouch concebe um modelo em forma de parábola que busca descrever os regimes pré-democráticos em seu ponto inicial; em seguida aparece o “máximo democrático” no ponto mais alto e por último, a própria “pós-democracia”, que acontece após a passagem pelo pico democrático representado na parábola. Para o autor, a maioria dos países tem caminhando para esse horizonte “pós-democrático”.

Em um cenário no qual o poder soberano advém do lobby empresarial, Crouch (2003) afirma haver poucas esperanças para uma agenda de políticas igualitárias no sentido de uma maior redistribuição de poder e riqueza. A “pós-democracia” é evidente nos contextos em que certas normas e procedimentos típicos da democracia liberal ainda estão intactos, mas a política e o governo são cada vez mais controlados por elites privilegiadas, algo próximo do que acontecia nos estágios pré-democráticos. Após a desregulamentação global dos mercados financeiros em meados do século passado, o dinamismo econômico do consumo de massa foi deslocado para a bolsa de valores, o que excluiu novamente a classe trabalhadora do ciclo econômico¹¹⁴. Desta maneira, a globalização e o avanço do neoliberalismo seriam as causas mais óbvias da pós-democracia, pois as grandes corporações têm superado as capacidades de governança dos Estados-nação. Desta maneira, a democracia não tem acompanhado a corrida do capitalismo para uma escala mais ampla e como consequência, as empresas transnacionais têm se fortalecido em desfavor das classes trabalhadoras.

Crouch (2003) afirma que as consequências da pós-democracia já podem ser observadas em vários dos países que compartilhariam certas características em comum. Nesses lugares, os

¹¹³ Ademais, Crouch (2003) destaca o fato da democracia liberal e da própria democracia aparecerem cada vez mais como sinônimos, colocando assim a participação eleitoral e a ampla liberdade para atividades de lobby como destaques, o que tem culminado em um regime com pouco interesse no envolvimento do cidadão. Essa concepção seria uma forma de política que busca evitar interferências indesejadas na economia capitalista.

¹¹⁴ Esse ponto é importante, uma vez que Crouch (2003) afirma que a democracia requer certas “igualdades grosseiras” na capacidade fiscal dos Estados para afetar o resultado político de todos os cidadãos. Uma das premissas desse trabalho.

estados de bem-estar social se tornaram residuais e as políticas tributárias menos redistributivas, com sindicatos cada vez mais à margem e sem poder de mediação. Por conseguinte, a desigualdade social tem se tornado crescente e os índices de participação política cada vez mais baixos, com políticos responsivos apenas às pequenas elites que estão ligadas ao mercado financeiro. Deste modo, quanto mais o Estado se abstém de prover a vida das pessoas comuns, tornando-as apáticas em relação à política, mais facilmente os interesses corporativos têm tomado conta da própria democracia. Nesse contexto, o Estado policial e carcereiro volta a ter destaque na manutenção da ordem e da “estabilidade”, coibindo assim as possíveis contestações que costumam aparecer em cenários de aumento da concentração de renda.

Por outro lado, Wolfgang Streeck (2012) descreve esse quadro como uma crise inerente do capitalismo democrático. Para o autor, essas crises são regras e não exceções, sendo assim a expressão óbvia do conflito existente entre o capitalismo de mercado e as políticas democráticas de maneira geral¹¹⁵. Deste modo, o autor afirma que a problemática reside no fato do capitalismo democrático ser guiado por dois regimes conflitantes no que tange a alocação de recursos. Enquanto o capitalismo opera de acordo com a produtividade marginal, isto é, destacando as vantagens do “livre jogo das forças de mercado”, a democracia é baseada nas necessidades ou direitos estabelecidos através de escolhas coletivas. Na teoria, os governos democráticos seriam instigados a cumprir ambos os objetivos, mesmo que substantivamente eles sejam incompatíveis. No entanto, Streeck afirma que os valores democráticos tem sido negligenciados em favor da acumulação capitalista.

Para Streeck (2012), devido ao baixo crescimento econômico e os problemas fiscais que foram intensificados durante a década de 70, a política monetária passou a ser usada para remediar tais demandas conflitantes. Segundo o autor, essas medidas possuíam alguns limites no longo prazo. Ao adiantar recursos futuros, por exemplo, esses governos têm impulsionado as dívidas públicas e portanto, são forçados a restituírem a disciplina fiscal posteriormente. O crescimento da dívida pública seria um dos pontos centrais para explicar as transformações dos Estados democráticos que vem ocorrendo desde o século passado até então¹¹⁶. Ainda segundo

¹¹⁵ Segundo Streeck (2012), as teorias econômicas convencionais colocam as políticas econômicas necessárias para atender as demandas do eleitorado não instruído como irresponsáveis por atentarem contra os objetivos do livre mercado. Nessa perspectiva, o “excesso” democrático por meio de políticas intervencionistas tem sido prejudicial para os interesses do capital porque os direitos de propriedade devem ser protegidos dessas interferências indesejadas.

¹¹⁶ Em “The Politics of Public Debt: Neoliberalism, Capitalist Development and the Restructuring of the State”, Streeck (2013) explora melhor o seu argumento, colocando a dívida pública como elemento central da reestruturação do Estado em um cenário neoliberal. Nesse artigo, o autor afirma que desde os anos 70 a dívida pública tem aumentando constantemente na maioria dos países da OCDE, sendo assim um fenômeno geral. Porém, naqueles países com baixa inflação – especialmente o caso da Alemanha ocidental – esse processo começou mais

o autor, com as finanças públicas sobrecarregadas, alguns dos direitos sociais conquistados anteriormente começaram a ruir, cenário em que o estado de bem-estar social se tornou um dos principais inimigos a ser combatido pelos defensores de uma economia baseada no livre mercado. Conseqüentemente, os investimentos públicos entraram em declínio e as políticas de austeridade voltaram para a cena política. Desta maneira, os credores começaram a lucrar com uma dívida pública cada vez maior e deslocada para o setor privado. Streeck conclui, então, que o gerenciamento do capitalismo democrático entrou em declínio nos últimos anos, especialmente após a crise financeira global de 2008 e o avanço do receituário econômico neoliberal, que se tornou hegemônico desde então. Deste modo, as tensões e os conflitos existentes não poderiam mais ser remediados dentro da própria política nacional devido a uma relação de interdependência que envolve os governos democráticos e o capitalismo financeiro global.

Após a grande crise de 2008 e o avanço do neoliberalismo nas democracias tidas como consolidadas, as políticas de austeridade econômica se tornaram a “única alternativa” possível para a Europa e os EUA – políticas do tipo eram implementadas em alguns países do Sul Global desde os anos 90, como no caso brasileiro. A partir de então, o termo ganhou bastante popularidade entre políticos de todo o mundo¹¹⁷. A austeridade pode ser definida como um ajuste fiscal que objetiva o reequilíbrio das contas públicas que na teoria, poderia reestabelecer a competitividade e os investimentos. Esse ajuste pode ser feito através de corte de gastos ou pelo aumento dos impostos. A primeira forma de ajuste é a mais comum e a que tem sido mais recomendada pelos economistas convencionais, com cortes preferencialmente sobre as despesas sociais¹¹⁸. Esse tipo de política ficou conhecida como “austeridade expansionista” e

cedo. O argumento principal do autor é que o “Estado tributário” shumpteriano foi sido substituído pelo “Estado-dívida” e, posteriormente, para o “Estado de acomodação”. Com a revolução neoliberal iniciada nos anos 70, as “economias mistas” das três décadas do pós-guerra foram abolidas, resultando assim em um papel mais ou menos crescente dos mercados na governança política e econômica. Como neste trabalho, as finanças públicas aparecem como uma variável explicativa relevante. Outro ponto importante a ser destacado é que Streeck não atribui o aumento da dívida pública ao “excesso” de democracia, como afirmam alguns teóricos da “Public Choice”. Para o autor, o aumento da dívida pública nesses países tem acompanhado o declínio da participação democrática e da posição distributiva dos públicos de massa.

¹¹⁷ O ex-primeiro ministro conservador David Cameron, no ano de 2010, anunciou um grande pacote de políticas de controle de gastos, afirmando então que a Inglaterra entraria agora na “era da austeridade”.

¹¹⁸ Alberto Alesina, conhecido por ser o “pai da austeridade”, ganhou notoriedade por defender o que ele chama de “austeridade fiscal expansionista”. Em coautoria com Silvia Ardagna, no artigo “Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending” (2009), esses autores defendem que os ajustes fiscais que são feitos por meio de cortes de gastos (o que inclui os gastos sociais), em detrimento do aumento de impostos, seriam os mais preferíveis, pois esse tipo de corte teria um efeito expansionista mais proeminente e duradouro – algo que não sido respaldado pela realidade europeia no pós-2008. Por outro lado, ao comentar sobre o impacto do resgate de vários grupos ligados ao setor financeiro nos EUA, eles afirmam que “esta é uma questão sobre a qual este artigo não tem nada a dizer”.

de acordo com seus defensores, ela seria benéfica por aumentar a confiança do mercado e atrair investimentos privados, algo que não tem sido respaldado por pesquisas teóricas e empíricas, bem como pela realidade dos próprios países que a adotaram nos últimos anos.

Schäfer e Streeck (2013) afirmam que a democracia é feita de escolhas. Se tais escolhas não podem ser traduzidas em políticas diferentes, a própria democracia está deteriorada. Após o aumento da dívida pública e dos déficits dos países inseridos na OCDE, os governantes se veem agora com as “mãos amarradas”. Os autores partem de um conceito de “regime de austeridade permanente” que foi desenvolvido inicialmente por Paul Pierson para descrever as situações nas quais a capacidade para gerar novas receitas estão limitadas. Como consequência da crise fiscal e de outros fatores correlacionados, as finanças públicas desses países têm se deteriorado rapidamente desde então¹¹⁹. Nesse cenário, os governos são pressionados a fazer escolhas “responsáveis” e impopulares, como é o caso das políticas de austeridade com foco nos cortes de gastos. Em um regime de austeridade permanente, as privatizações e as reformas estruturais são propagadas e incentivadas por organizações internacionais que tem influenciado cada vez mais na política doméstica desses países. Essas políticas estão em desacordo com as demandas da população, tornando assim os governos menos responsivos quanto aos seus próprios eleitores. Como consequência, a descrença com as instituições e as práticas democráticas tem se intensificado nesses cenários.

O tema da austeridade esteve bastante presente na literatura do Norte global, com perspectivas diversas até entre os seus críticos mais ferrenhos. O livro “Austeridade: a história de uma ideia perigosa”, de Mark Blyth (2017) teve grande proeminência no debate internacional desde que foi lançado. Nele, o autor conclui que a austeridade foi um grande problema para a Europa tanto em termos econômicos como em suas consequências sociais¹²⁰.

¹¹⁹ “Na década de 1990, juntaram-se três causas que não estavam presentes nas décadas imediatamente posteriores à Segunda Guerra Mundial: taxas de crescimento diminuídas, o amadurecimento dos estados de bem-estar social e o envelhecimento da população” (Schäfer e Streeck, p.1, 2013, tradução nossa). Além disso, esses autores afirmam que a necessidade de salvar os bancos da crise financeira foi um elemento importante para o aumento da dívida pública. Esse argumento também aparece em contraste com aquele relacionado à “Public Choice”, que coloca a culpa do déficit na sociedade e nos políticos por extraírem recursos da economia privada.

¹²⁰ Em “Austerity as ideology: a reply to my critics”, Blyth (2013) trava uma interessante discussão com Streeck e outros autores sobre algumas das premissas de sua obra, o que merece algum destaque nessa seção. Blyth vê na persistência da austeridade, mesmo com seus resultados desastrosos, o poder da ideologia. Nesse sentido, tal fenômeno seria mais conjuntural do que estrutural – em nossa concepção, o aspecto conjuntural não exclui necessariamente o aspecto estrutural. Streeck, por outro lado, coloca o acúmulo das dívidas como o caminho escolhido pelas elites para adiar a crise decorrente do baixo crescimento econômico das últimas décadas. De acordo com Blyth, essa seria uma visão estruturalista mais pessimista. Assim sendo, Streeck não crê que a solução indicada por Blyth, que propõe algo que combine repressão financeira e impostos mais altos seja bem sucedida no longo prazo. Com o crédito privado substituindo o crescimento dos salários e próprio aumento da dívida, que é

Della Porta (2015), ao focar especialmente nos recentes movimentos sociais que se organizaram em torno das lutas contra as políticas de austeridade de corte de gastos, afirma que as democracias contemporâneas estão passando por uma intensa “crise de responsabilidade”¹²¹ decorrente da intensificação do neoliberalismo. A autora nos mostra que movimentos sociais para além dos partidos políticos têm surgido como resposta ao bloqueio existente entre os partidos e a própria população, situação que é agravada pelas crises econômicas e a maneira na qual os governos democráticos as têm enfrentado¹²². Portanto, ela constrói o seu argumento por meio da investigação desses movimentos contrários à austeridade e através de pesquisas de confiança institucional. Dito isto, a autora explora os efeitos políticos das crises econômicas em termos de uma crise de legitimidade, cenário em que o governo tem dificuldades para responder às demandas dos cidadãos – inspirando-se também no conceito de “pós-democracia” de Crouch. Essas mobilizações aparecem em termos de ameaças e oportunidades, pois as decisões democráticas estão sendo limitadas em favor dos lobbys e dos interesses dos mercados. Desta forma, ao invés de simplesmente negarem a política democrática, esses grupos estariam mais interessados em propor alternativas que vão além da democracia liberal, isto é, outras formas e práticas democráticas das quais o povo tenha de fato o controle sobre os processos decisórios.

Ainda de acordo com Della Porta (2015), a desregulação e a liberalização têm sido postas como as únicas alternativas possíveis para reestabelecer a eficiência dos mercados após o crescimento das dívidas públicas dos países democráticos com a crise de 2008¹²³. Porém, em vez de criar competição, o neoliberalismo tem impulsionado a concentração de renda em grandes corporações que distorcem o mercado e tem grande influência na política institucional. Como consequência, a própria capacidade do Estado para assegurar os direitos dos cidadãos está limitada e o poder de decisão política é constantemente negado por políticos de todas as ideologias ao seguirem essa lógica de mercado antidemocrática. Portanto, os estados

majoritariamente privada, as elites políticas e econômicas vêm apenas adiando as crises inerentes do capitalismo democrático.

¹²¹ Della Porta (2014) define o conceito de “crise de responsabilidade” a partir do conceito habermasiano de crise de legitimidade do Estado. Porém, essa crise de legitimidade teria características diferentes daquela concebida por Habermas para o capitalismo avançado. Nessa perspectiva, não é uma crise decorrente da intervenção excessiva do Estado no mercado para apoiar o trabalho, mas sim decorrente da intervenção estatal em apoio ao capital na retirada de direitos cívicos, políticos e sociais.

¹²² Por conseguinte, esses movimentos são mais radicais e avessos às alianças institucionais tradicionais, porque a confiança nas instituições tradicionais da democracia liberal está em um constante declínio (Della Porta, 2014).

¹²³ Contudo, como argumentou Streeck, Della Porta (2014) afirma que esse aumento não é decorrente de gastos excessivos, mas sim do apoio estatal para salvaguardar as instituições financeiras, que teriam sido a causa última da crise.

democráticos impõem cortes de gastos devido às pressões advindas do capitalismo global, o que afeta negativamente a soberania nacional dos regimes democráticos. A autora conclui que a separação entre a política e o mercado é ilusória porque essas intervenções são necessárias para proteger a propriedade e o acúmulo de capital ao passo que a própria lógica democrática é subtraída no processo.

Claus Offe (2013) também explorou essa relação entre participação política e declínio democrático nesse contexto de capitalismo neoliberal. Desta maneira, o autor analisa a associação existente entre três pacotes de variáveis: duas macro, ligadas ao conceito de “capitalismo democrático” cunhado por Streeck; e uma micro, associada à participação política. Para ele, pesquisas empíricas recentes estão constatando um desengajamento geral por parte dos cidadãos em relação à vida política e ao padrão cada vez mais desigual de participação ativa na vida pública. Essa problemática poderia ser explicada a partir dos desenvolvimentos ocorridos nos Estados democráticos e na economia capitalista que vêm ocorrendo desde o século passado – a importância de variáveis consideradas externas. Isto posto, o declínio da participação política tem sido acompanhado de uma maior desigualdade participativa, visto que ela atinge desproporcionalmente os grupos sociais mais vulneráveis. Por conseguinte, aqueles que se veem excluídos da política têm menos incentivos para participar da própria política porque eles não estão convencidos que seus esforços podem ter algum resultado prático em suas vidas, o que tem afetado a própria lógica democrática¹²⁴.

Segundo Offe (2013), a baixa participação política não é simplesmente uma escolha, uma vez que as circunstâncias envolvidas são impostas independentemente da vontade dos cidadãos envolvidos. Portanto, são os fatores sociais e econômicos que operam para além do sistema de direitos legais que tem acarretado em efeitos excludentes do ponto de vista da cidadania. Desta forma, a não participação é a expressão “silenciosa” do protesto e da frustração, algo que tem colocado a desigualdade econômica como um artefato político essencial para essa dinâmica – a desigualdade participativa como resultado da desigualdade econômica. Para o autor, essa exclusão “extralegal” é ainda mais eficiente ao intensificar essa problemática decorrente da desigualdade social. Assim sendo, a desigualdade participativa tem de ser entendida como algo que é produzido e reproduzido pela conduta e a oferta de políticas públicas desiguais e limitadas. Ou seja, a desigualdade econômica aparece como um obstáculo

¹²⁴ Comparada ao voto, por exemplo, as demais formas de participação são muito mais sensíveis a educação e principalmente ao nível de renda. Nesse sentido, Claus Offe (2013) afirma que algumas descobertas tem demonstrado que a participação não institucional pode ser mais inclusiva.

para a igualdade política na prática. Ao resgatar os argumentos de Crouch e Streeck, o autor deixa claro a relevância da política fiscal para parte das crises que vêm atingindo as democracias na contemporaneidade¹²⁵.

O trabalho de Lukas Haffert e Philip Mehrrens (2013) tem reforçado que a crise da democracia é decorrente, em grande parte, do “estresse fiscal” que tem sido imposto aos regimes democráticos. Para esses autores, quando o espaço político para fazer escolhas políticas é limitado, a própria política democrática como tal está ameaçada – políticas fiscais limitadas correspondem a escolhas políticas limitadas, uma noção que tem se tornado comum para a teoria crítica que explora as consequências da fiscalidade na democracia. Dito isto, esse é o caso no qual o espaço fiscal para novas iniciativas de política é reduzido por meio de pressões decrescentes sobre as taxas de impostos em paralelo com pressões ascendentes sobre gastos sociais e outras formas de gastos obrigatórios, especialmente os juros da dívida pública. Desta maneira, a crise financeira global tem exacerbado essa problemática na maioria das economias desenvolvidas. Para chegar nessa conclusão, os autores investigaram a validade do argumento em torno da noção de consolidação progressiva, em que políticas de austeridade com foco em corte de gastos são aplicadas em um primeiro momento com o objetivo de ampliar o espaço fiscal do orçamento para permitir maiores gastos sociais posteriormente¹²⁶.

Haffert e Mehrrens (2013) mostram que uma consolidação sustentável e bem sucedida exige a criação de um novo regime fiscal¹²⁷ que permaneça efetivo mesmo após o recuo das pressões que exigiram o ajuste fiscal. Portanto, para ser efetiva no longo prazo, essas medidas

¹²⁵ “Observe que, em comparação com o modelo social-democrata, a condição atual do capitalismo de mercado financeiro globalizado com crise fiscal endêmica equivale precisamente a uma assimetria invertida: os mercados definem a agenda e as restrições (fiscais) das políticas públicas, mas há pouco que o público, por sua vez, pode fazer em termos de restringir o domínio e a dinâmica dos mercados em constante expansão - a menos que, isto é, as elites políticas estejam suicidamente preparadas para se expor às capacidades de segundo ataque dos "mercados". No entanto, é essa lógica de uma preponderância generalizada da acumulação, do lucro, da eficiência, da competitividade, da austeridade e do mercado sobre a esfera dos direitos, da redistribuição política e da sustentabilidade, bem como a indefesa desta contra aquela que rege a versão contemporânea da democracia capitalista (ou melhor, "pós-democracia", Crouch 2004), e provavelmente o fará por muitos anos (Streeck 2011). Essa lógica, à medida que se desenrola diante de nossos olhos e em escala global, é suficientemente poderosa e incontestável, ao que parece, para prevalecer por sua pura facticidade e na ausência de qualquer teoria normativa de apoio - como uma realidade "nua" desprovida de qualquer fragmento de justificação” (Offe, p. 24, 2013, tradução nossa).

¹²⁶ Nessa perspectiva, a consolidação é um meio para recuperar a capacidade fiscal dos Estados democráticos através do reequilíbrio das contas públicas. Porém, as conclusões desse trabalho demonstram que essa estratégia é falha (Haffert e Mehrrens, 2013).

¹²⁷ Haffert e Mehrrens (2013) partem da definição de “regime fiscal” desenvolvida por Paul Pierson, que o define como uma configuração de interesses, arranjos e instituições políticas que estruturam conflitos sobre impostos e gastos e que se reforçam mutuamente. Nesse sentido, então, construir e alterar regimes fiscais é algo custoso e que demanda muito capital político.

devem ser acompanhadas por um conjunto de mudanças institucionais e políticas que constituam uma ruptura de fato com o paradigma fiscal vigente. Desta maneira, essas mudanças implicam em impactos mais duradouros que impõem fortes restrições à política fiscal após a consolidação. Para os autores, um retorno a uma política fiscal mais discricionária e expansiva é improvável de acontecer endogenamente por ser algo politicamente custoso¹²⁸. Embora seja verdade que o “estresse fiscal” esteja afetando negativamente os orçamentos públicos, uma reversão dessa situação não resulta necessariamente em uma regressão das tendências orçamentárias.

Portanto, Haffert e Mehrtens (2013) concluem que as transformações envolvendo as políticas fiscais devem ser analisadas a longo prazo, pois essas alterações continuam a estruturar o contexto político por um longo período. Nessa conjuntura, toda política pública passa a ser avaliada por seu impacto fiscal, independentemente de seu conteúdo substantivo. As políticas de corte de gastos, geralmente focadas em gastos sociais cruciais, são acompanhadas por alterações no código fiscal que diminuem o espaço de manobra e implicam em uma mudança na política tributária, fazendo com que os impostos sobre rendimentos sejam substituídos por impostos indiretos sobre consumo, impedindo assim o aumento de receitas e onerando desproporcionalmente aqueles que mais necessitam dos serviços públicos – algo parecido com o novo regime fiscal instaurado pela EC 95 no Brasil. Os resultados mostram, então, que independentemente de a consolidação ser bem-sucedida ou não, a consequência quase sempre é um Estado menos ativo na economia, cenário em que os danos colaterais sobre as despesas do orçamento ainda permanecem em vigor por um tempo indeterminado.

O trabalho de Carl Gaigné e Stephane Riou (2004) traz resultados empíricos interessantes relacionados a concorrência tributária global e os seus efeitos sobre os impostos e a provisão de bens públicos nas democracias contemporâneas. Para esses autores, a globalização tem intensificado a competição tributária entre os principais países industrializados¹²⁹. Devido às consequências decorrentes de uma maior mobilidade da base tributária, a concorrência fiscal internacional pode implicar em taxas de impostos cada vez mais baixas para os países inseridos nesse contexto de competição global, causando assim uma sub

¹²⁸ Ao analisar alguns países com superávits duradouros, Haffert e Mehrtens (2013) constaram que a margem fiscal adicional pós consolidação raramente era usada para gastos sociais mais abrangentes, mas sim para diminuir impostos, situação que restringe ainda mais a capacidade fiscal desses Estados e, conseqüentemente, a própria democracia.

¹²⁹ Ao se envolverem em uma competição por uma base tributária móvel através da redução das alíquotas de impostos, os governos acabam criando certas externalidades fiscais que não devem ser ignoradas (Gaigné e Riou, 2004).

provisão de bens públicos do ponto de vista da eficiência, bem como o enfraquecimento do sistema de redistribuição de renda. Nesse sentido, os autores encontraram resultados que têm confirmado tal hipótese, pois as alíquotas dos países analisados de fato estavam em declínio, mesmo com algumas diferenças consideráveis entre elas¹³⁰. Conseqüentemente, essa dinâmica tem implicado em baixas provisões de bens públicos, algo que é prejudicial para democracias comprometidas com o combate à desigualdade renda. Nessa perspectiva, pode-se ampliar parte dessas conclusões e afirmar que as políticas tributárias inseridas em um contexto neoliberal e global têm sido prejudiciais para as democracias nacionais por resultarem em orçamentos públicos cada vez mais baixos.

Em suma, então, essa seção buscou destacar as maneiras nas quais as políticas fiscais podem ser operadas em um cenário neoliberal ao alterar a configuração dos estados democráticos e seus respectivos orçamentos, afetando de forma negativa alguns dos aspectos que estão associados aos valores e às práticas democráticas. Nesse sentido, os orçamentos públicos das chamadas democracias avançadas ou estabelecidas têm sido capturados e limitados por meio de uma lógica antidemocrática e em favor das elites econômicas do mercado financeiro. Essa dinâmica tem deteriorado a lógica democrática de alocação de recursos públicos, trazendo assim efeitos catastróficos para a igualdade econômica e política. Com a política fiscal no centro dessas transformações, o próprio “contrato social” da modernidade vem sendo modificado para acomodar os conflitos de classe que são inerentes a essa configuração – isto é, o neoliberalismo como o “novo contrato social”. Por meio dos mecanismos e ferramentas fiscais, o próprio “tecido social” vem sendo modificado, mostrando assim que o conservadorismo e o autoritarismo não podem ser dissociados desse tipo de neoliberalismo em ascensão. A economia não deve ser separada da política porque ambas estão interligadas intimamente.

Contudo, parte dessas conclusões não podem ser simplesmente deslocadas para outros cenários sem algumas considerações importantes, especialmente aqueles com grandes diferenças históricas no desenvolvimento de suas instituições democráticas. As conseqüências do neoliberalismo aqui descrito, mesmo que alguns padrões se repitam, se deu de maneira diversa nos países inseridos no Sul Global, como é o caso da própria América Latina e em especial o Brasil. Grande parte dos efeitos que foram observados apenas em tempos recentes

¹³⁰ Para contornar o problema, então, Gaigné e Riou (2004) oferecem um modelo de equalização tributária que poderia mitigar os efeitos negativos dessa relação possivelmente danosa. O principal objetivo dos autores é oferecer medidas alternativas para a solução dos problemas decorrentes da concorrência tributária global.

pela teoria crítica para os países do Norte Global já poderiam ser encontradas em outros contextos desde o final do século passado.

O próximo capítulo, então, busca esclarecer parte dessas lacunas ao destacar tais especificidades e também ao explorar um possível declínio democrático para o caso brasileiro por meio das finanças públicas, destacando assim as especificidades nas quais o capitalismo democrático tem atuado.

CAPÍTULO 3 – AS ESPECIFICIDADES DO SUL GLOBAL: O DECLÍNIO DEMOCRÁTICO NO BRASIL EXPLICADO A PARTIR DA POLÍTICA FISCAL

O terceiro e último capítulo deste trabalho vai funcionar como uma espécie de conjunção dos capítulos anteriores. Em um primeiro momento, foi constatada a ausência ou insuficiência do elemento fiscal em parte da teoria democrática contemporânea produzida no Brasil desde a redemocratização. A maioria dessas abordagens estavam inseridas em um campo que ficou conhecido como neo-institucionalismo, que tem como foco as normas e os procedimentos de instituições políticas específicas. Por conseguinte, constatou-se que esses estudos têm ignorado o conflito de classes existentes nas democracias liberais contemporâneas ao omitir a política fiscal e outras variáveis “externas”. Para dar robustez a essa argumentação, foi ressaltada a relevância da política fiscal para a teoria democrática como um todo, sendo assim uma associação não incidental, isto é, que não pode ser ignorada ou deslocada para um segundo plano sem grandes consequências. Nesse sentido, a sociologia fiscal apareceu como um campo promissor para complementar essas lacunas ao colocar a própria política fiscal como variável explicativa relevante para alguns problemas clássicos da ciência política. Para além da sociologia fiscal, foi destacada a relevância dos conflitos fiscais para a conformação da “política moderna” como tal. Ademais, foram exploradas algumas das obras associadas à teoria crítica do Norte Global que tem colocado o neoliberalismo como um fator explicativo para a desdemocratização das democracias ditas “estabelecidas”. Apesar do aspecto fiscal ser central nessas análises, suas conclusões não podem ser deslocadas para outros cenários sem algumas considerações importantes, especialmente quanto as investigações envolvem os países não centrais do capitalismo global. Isto posto, foram indicados alguns dos caminhos que podem ser explorados na investigação de um possível declínio democrático para o caso brasileiro para confirmar a seguinte hipótese: as políticas fiscais inseridas em um cenário neoliberal específico têm evidenciado o conflito de classes existente em torno do orçamento público no Brasil.

3.1. Complementando o debate: as especificidades do Sul Global

A divisão entre Norte e Sul Global foi adotada por dois motivos que comumente são ignorados nas análises convencionais da teoria democrática contemporânea. Primeiro, porque o Estado e suas instituições democráticas percorreram desenvolvimentos históricos particulares. Apesar de alguns padrões se repetirem, não é raro encontrar generalizações decorrentes dos estudos dos países “avançados” ou das democracias “estabelecidas” em que os seus resultados e conclusões aparecem como um tipo de padrão universal. Segundo, devido à própria conotação política da divisão, que advém em grande parte do avanço do neoliberalismo

global para destacar as consequências e os efeitos específicos que os países do Sul Global têm enfrentado nesse estágio do capitalismo democrático. Nessa perspectiva, assumimos que os países do Sul Global são mais vulneráveis às mazelas dessa expressão histórica do capitalismo quando comparados aos países do Norte Global. Portanto, é uma visão crítica do pós-guerra em relação ao processo de globalização e ao padrão desigual de distribuição vigente entre os países integrados nesse sistema econômico hegemônico e assimétrico.

Obviamente que qualquer divisão do tipo possa parecer arbitrária e até perigosa em um primeiro momento. Os países do Sul Global são bastante heterogêneos e diferentes entre si, até mesmo entre aqueles que estão situados em uma mesma região, como é o caso da própria América Latina. Porém, o uso do termo aqui é pertinente por destacar as especificidades históricas existentes no desenvolvimento das instituições desses países e por destacar os tipos de neoliberalismos que se desenvolveram nesses lugares, bem como as transformações ocorridas no âmbito das finanças públicas. Ao fazer isso, essas questões colocadas no centro dos debates envolvendo a teoria democrática contemporânea.

De acordo com Aníbal Quijano (2005), a globalização em curso é resultado de um processo que teve início com a constituição das Américas e do capitalismo como um novo padrão de poder mundial. Deste modo, um dos eixos fundamentais dessa conformação tem sido a ideia de raça, sendo assim a expressão máxima da dominação colonial, mais duradoura do que as matrizes que a fundaram. Nesse sentido, a formação social decorrente desse processo produziu novas identidades históricas nas Américas que objetivavam legitimar as novas relações de dominação impostas pela conquista: negros e indígenas em oposição aos brancos europeus. Para o autor, essas novas identidades atestam o elemento colonial desse novo padrão de poder hegemônico que esteve e está intimamente ligado ao desenvolvimento do capitalismo desde então. Como consequência, o eixo fundamental dessa configuração é a articulação de todas as formas históricas de controle do trabalho, isto é, de seus recursos e produtos em torno do capital, o que incluiu a escravidão, servidão, pequenas produções mercantis, reciprocidade e o salário¹³¹. Portanto, Quijano afirma que pela primeira vez na história, surgia um padrão global de controle do trabalho baseado na raça: o capitalismo mundial e colonial.

Segundo Quijano (2005), então, o colonialismo e o capitalismo não podem ser analisados como eventos separados porque foram articulados conjuntamente. Deste modo, a

¹³¹ O salário, vale destacar, foi relegado apenas aos brancos. Nesse contexto, essas novas formas não funcionavam simplesmente como uma expressão unilinear de seus antecedentes históricos, mas sim como fenômenos sociologicamente novos que foram articulados conjuntamente com o capital e o mercado, culminando assim em uma nova estrutura baseada na divisão racial do trabalho (Quijano, 2005).

“colonialidade do poder” no controle do trabalho determinou a distribuição geográfica das formas integradas do capitalismo mundial, com uma estrutura de controle do capital-salário que estava centrada na Europa ocidental. Mas não somente, visto que todas as formas de controle da subjetividade foram necessárias para a consolidação dessa hegemonia europeia em torno desse capitalismo em desenvolvimento. Porém, para o restante do mundo e em especial a América Latina, as formas de controle do trabalho eram predominantemente não salariais, o que corrobora o caráter colonial das relações de exploração e dominação¹³². Para o autor, o caminho percorrido em direção aos Estados-nação modernos foi bastante limitado nos países latino-americanos, pois até as formas parciais e restritas de democracia que surgiram nesses lugares têm enfrentado grandes desafios para serem implementadas e consolidadas, especialmente naqueles em que a maioria da população é formada por indígenas e negros¹³³.

Isto posto, a “democracia possível” na América Latina tem sido algo distante da organização política que foi desenvolvida nos países da Europa ocidental, que conjuntamente com os EUA, formam o eixo do capitalismo global atual. Desta maneira, o neoliberalismo que foi desenvolvido nesses lugares ainda carrega traços evidentes da colonialidade do poder. Nos países latino-americanos, a maior parte dos processos de (re)democratização aconteceram tardiamente, quando as finanças públicas e os Estados modernos estavam enfrentando constantes transformações decorrentes dos desenvolvimentos do capitalismo democrático. No Norte Global, a ascensão neoliberal veio somente após a consolidação das instituições democráticas e dos estados de bem-estar social. No Sul Global, por outro lado, a ascensão do neoliberalismo se deu de maneira paralela aos processos de independência ou de liberalização dos regimes autoritários, ou seja, antes de um desenvolvimento mínimo de suas instituições, o que acarretou em uma cidadania superficial e conseqüentemente, em uma democracia limitada¹³⁴. Portanto, as conseqüências decorrentes da relação não harmoniosa entre o

¹³² Do ponto de vista eurocêntrico, reciprocidade, escravidão, servidão e produção mercantil independente eram vistas como uma sequência histórica prévia à mercantilização do trabalho, sendo assim incompatíveis com o capital. No entanto, essas formas não se mostraram incompatíveis com o capital nas Américas. Na verdade, elas se mostraram necessárias para a produção de mercadorias para o mercado mundial e, portanto, foram articuladas para tal (Quijano, 2005).

¹³³ Nesse sentido, então, os países latino-americanos se tornaram sociedades não nacionais e antidemocráticas por excluírem a maioria da população das decisões sobre a organização social e política. Portanto, Quijano (2005) conclui que o processo de independência dos Estados latino-americanos sem a descolonização da própria sociedade, não foi um processo em direção ao desenvolvimento dos “Estados-nação modernos”, mas sim uma rearticulação da colonialidade do poder sobre novas bases institucionais. No entanto, creio que a superação de tal problemática também perpassa pela própria superação da ideia de Estado-nação.

¹³⁴ No caso brasileiro, após a “queda” dos militares e com a abertura democrática, a população tinha a esperança de uma democratização mais plena e inclusiva no sentido de uma maior igualdade e autonomia social. Porém, esse

capitalismo e a democracia não são “novidades” para os países do Sul Global. As mazelas associadas ao neoliberalismo já estavam presentes muito antes dos apontamentos que têm sido feitos pela teoria crítica do Norte Global em tempos recentes.

Jéssica Whyte (2019) traz um complemento importante para esse debate ao destacar que o neoliberalismo teve a sua primeira experiência política significativa no Sul Global, antecipando assim algumas das problemáticas que têm sido observadas somente em tempos recentes nos países do Norte Global, como no caso da sua expressão autoritária e conservadora. Na ditadura sanguinária de Pinochet no Chile, neoliberalismo e autoritarismo se uniram para além das tecnicidades econômicas. Em um sentido mais geral, o objetivo principal da autora é salientar uma relação nada incidental e pouco explorada entre a moral e o mercado nas teorizações neoliberais. Nesse sentido, a autora investigou as associações históricas e conceituais entre os direitos humanos e o pensamento de autores ligados a essa linha de pensamento. Apesar da importância dos direitos humanos, a autora afirma que historicamente ele tem sido mais útil na proteção dos mais ricos e na intervenção de Estados poderosos do que na proteção de indivíduos e grupos vulneráveis. Os próprios neoliberais comumente viam na associação entre o direito de propriedade e os direitos humanos como algo intrínseco e inseparável¹³⁵.

De acordo com Whyte (2019), a “polivalência tática” dos direitos humanos não é suficiente para explicar a facilidade com que o conceito foi mobilizado na defesa da riqueza e do poder em uma época de hegemonia neoliberal. Para a autora, é sintomático o fato em que os dois fenômenos ganharam notoriedade em paralelo com a redução dos estados de bem-estar social durante o século passado. Em 1947, ainda segundo a autora, a comissão de direitos humanos da ONU se reuniu pela primeira vez para redigir a declaração internacional de direitos, o mesmo ano em que um grupo de intelectuais se reuniu em Mont Pélerin para pensar uma nova ordem liberal global. No começo, havia mais divergência do que convergência entre esses dois grupos¹³⁶, mas posteriormente os neoliberais se mobilizaram e desenvolveram uma linguagem adaptada aos direitos humanos que permitia a busca pelos seus próprios interesses. Para

projeto nasceu debilitado e limitado porque as finanças públicas e as novas instituições democráticas do Estado foram desenvolvidas nesse cenário de ascensão neoliberal global.

¹³⁵ “A alegação de que os direitos de propriedade são uma “base essencial para outros direitos humanos”, conforme o economista da Escola de Chicago Milton Friedman, em outras palavras, forneceu uma justificativa política para a contra-revolução neoliberal do final do século XX” (Whyte, p.10, 2019, tradução nossa).

¹³⁶ De acordo com Whyte (2019), enquanto os integrantes da comissão de direitos humanos adotaram uma extensa lista de direitos sociais e econômicos, os neoliberais descreveram o bem-estar e o planejamento dos Estados como ameaças totalitárias para a “civilização ocidental”.

entender essa convergência posterior, é necessário explorar a compreensão específica que os neoliberais tinham do papel desses direitos.

Para Whyte (2019), analisar o neoliberalismo a partir da noção comum de um “economicismo amoral” tem sido insuficiente porque desloca para um segundo plano a moralidade distinta que foi central para a sua ascensão. Desta maneira, o que diferencia os neoliberais do século passado de seus antecessores é a crença na necessidade de uma base moral adequada para o funcionamento de mercados competitivos. Por isso, o conservadorismo social foi mais do que um aliado pragmático para a consolidação do neoliberalismo organizado e influente – portanto, é uma abordagem que dialoga com as premissas de Slobodian e Cooper. Nessa perspectiva, o mercado competitivo não é apenas um meio eficiente para a distribuição de recursos, pois é também a instituição básica de uma sociedade moral e civilizada¹³⁷ e assim sendo, é a base necessária para a consolidação dos direitos individuais. É o que alguns neoliberais chamaram de “moral do mercado”. Por isso, eles viram os direitos humanos como uma ferramenta central para alcançar tais objetivos, articulando-os para a defesa das relações de mercado¹³⁸.

A colonialidade do poder descrita anteriormente é bastante evidente em alguns dos escritos associados ao pensamento neoliberal trazidos por Whyte (2019). F. Hayek, por exemplo, propagava uma narrativa racializada ao colocar os europeus que construíram relações comerciais como aqueles que são os mais bem sucedidos – um elemento clássico da exploração capitalista colonial. Dito isso, é até irônico o fato de que para esses neoliberais, o mercado competitivo seria um substituto da própria coerção, conquista e do conflito, visto que eles atribuem ingenuamente ou oportunistamente essas condições como inerentes somente à esfera política, que agora seria sobreposta por relações voluntárias, benéficas e harmoniosas, inerentes somente à esfera da economia. É uma narrativa que ignora ou nega complementemente as atrocidades que foram feitas em favor da expansão do comércio mundial na conformação capitalista.

¹³⁷ “De acordo com Hayek, uma sociedade de mercado, na qual as pessoas são guiadas principalmente por retornos monetários esperados, "requer visões morais um tanto diferentes" daquelas em que se esforçam por objetivos compartilhados. O que Hayek chamou de "moral do mercado" era um conjunto de valores individualistas e comerciais que priorizavam a busca do interesse próprio acima do desenvolvimento de propósitos comuns. Uma sociedade de mercado exigia uma estrutura moral que sancionasse a acumulação de riqueza e a desigualdade, promovesse a responsabilidade individual e familiar e fomentasse a submissão aos resultados impessoais do processo de mercado às custas da busca deliberada de fins formulados coletivamente. Também exigia que as obrigações morais se limitassem à exigência de evitarmos prejudicar os outros e não exigir obrigações positivas para com os outros” (Whyte, p.16, 2019, tradução nossa).

¹³⁸ É importante frisar que outras noções alternativas e em oposição aos direitos humanos neoliberais também foram mobilizadas historicamente desde então (Whyte, 2019).

Isto posto, o que justifica a inclusão de Whyte (2019) nessa seção é a sua análise sobre o neoliberalismo no Chile e em especial sobre a escola de Chicago e a sua íntima relação com a ditadura de Pinochet. Para esses neoliberais, a descolonização gerou uma necessidade desesperada de novos padrões que pudessem restringir os Estados pós-coloniais¹³⁹. De acordo com a autora, é necessário investigar a ligação pouco explorada entre figuras importantes desse ideário neoliberal, como Hayek, M. Friedman e alguns de seus discípulos¹⁴⁰ com a ditadura sanguinária chilena. Ao contrário da narrativa comum, que afirma que os neoliberais no Chile focaram apenas em sua especialização técnico-econômica, a autora destaca que a atuação desse grupo foi muito além. Na visão dessas figuras, eles estavam “salvando” o país de um regime totalitário – representado pelo governo “socialista” de Salvador Allende – ao reverter a história de planejamento e da intervenção estatal em curso, para assim abrir os caminhos para a liberdade individual e os direitos humanos associados a essa noção. Desta maneira, eles ampliaram drasticamente a dicotomia superficial que foi construída para a política e as relações de mercado.

Whyte (2019) nos mostra, então, que foi no Chile que o discurso neoliberal de direitos humanos foi consolidado de fato e colocado em prática pela primeira vez¹⁴¹. A América Latina é um caso importante, pois esses neoliberais argumentavam que a região possuía barreiras culturais e subjetivas que impediam o funcionamento da “boa economia”, o que confirma o caráter eurocêntrico dessas elaborações. Dito isto, o governo de Allende aparece em alguns desses escritos como o “inimigo maior” a ser combatido, dado que, para além de desafiar a lógica de alocação de recursos domésticos baseada na competição de mercado, seu governo também buscou reverter a divisão internacional do trabalho decorrente da exploração “neocolonial” – isto é, o comércio desigual entre centro e periferia do capitalismo global – ao

¹³⁹ “Eles focaram sua atenção no que Hayek argumentou ser o complemento da 'domesticação do selvagem': a 'domesticação do estado'. A tentativa de disciplinar os estados pós-coloniais ocupou um lugar muito maior na nova política de direitos humanos do que preocupações com o bem-estar econômico e autodeterminação das décadas anteriores” (Whyte, p.29, 2019, tradução nossa).

¹⁴⁰ “Ambos deram conselhos a Pinochet e ambos tinham discípulos em seu regime autoritário - Friedman entre os técnicos treinados em Chicago (ou 'Chicago Boys'), que formularam o programa de 'choque' econômico do regime, e Hayek entre os conservadores católicos gremialistas, que produziu uma ordem institucional para proteger a economia de desafios políticos. Essas duas facções da elite civil deveriam definir a orientação econômica e política do regime de Pinochet” (Whyte, p.138, 2019, tradução nossa).

¹⁴¹ “Essa versão neoliberal dos direitos humanos justifica as restrições constitucionais e a lei como necessárias para preservar a liberdade individual que somente um mercado competitivo poderia assegurar. Se os direitos humanos fossem produto de um mercado em funcionamento, como os neoliberais sistematicamente argumentaram, eles também eram necessários para proteger o mercado de movimentos políticos igualitários. Em vez de proteger os indivíduos da repressão estatal, os direitos humanos neoliberais operaram principalmente para preservar a ordem do mercado despolitizando a sociedade e enquadrando a margem de liberdade compatível com a submissão ao mercado como a única liberdade possível” (Whyte, p.140, 2019, tradução nossa).

nacionalizar as maiores minas de cobre do país. Para uma parte dos neoliberais, essa situação representaria uma grande ameaça para economia capitalista global – mais até do que as torturas e os assassinatos praticados por uma ditadura violenta contra os seus opositores, majoritariamente militantes ligados à esquerda.

Segundo Whyte (2019), a liberdade na sociedade de mercado tem operado dentro de margens restritas que não o desafiem no que tange à alocação de bens e recursos na amenização das desigualdades que ele mesmo produz. Ou seja, é uma liberdade sujeita apenas às pressões de um mercado soberano em desfavor da soberania popular. De acordo com a autora, Ludwig V. Mises, outra figura importante do neoliberalismo, deixou claro a relação necessária entre esse tipo de liberdade e a repressão política ao afirmar que o Estado deve empregar o seu poder para prevenir as ações que seriam destrutivas para o bom funcionamento da economia de mercado. Portanto, os neoliberais no Chile não ignoraram a repressão, mas a abraçaram como um fim político bastante evidente. Desta maneira, esse neoliberalismo foi um projeto político que fundou a sua justificativa normativa na pretensão de ampliar esse tipo de “liberdade” na qual somente os mercados competitivos poderiam oferecer. Para esses neoliberais, então, o caso chileno representava uma solução para um problema que era central em suas agendas: como substituir a soberania popular pela soberania de mercado? Em outras palavras, como substituir o “sub desenvolvimento” dos latinos pela “modernidade” econômica que só o neoliberalismo poderia oferecer.

Em outro trecho trazido por Whyte (2019), M. Friedman afirma que o Chile havia sido mais do que um milagre econômico, descrevendo-o também como um milagre político. Esses neoliberais tinham a noção de que o mercado, por si só, não criaria as virtudes necessárias para uma configuração social “estável”. Nesse sentido, a autora traz o argumento de Willhelm Röpke, em que ele conclui que a economia de mercado precisava de uma estrutura moral, política e institucionalmente firme, bem como leis específicas e adequadas ao mercado – algo bastante próximo das conclusões de Slobodian. Nas palavras da própria autora,

A história da institucionalização do neoliberalismo no Chile não é apenas uma história de economistas que lutaram para reduzir a intervenção do Estado e garantir a estabilidade de preços por meio de austeridade massiva. É também a história de uma tentativa de tornar explícito o que Harberger implicitamente reconheceu ao descrever o romantismo latino-americano como a principal barreira para a boa economia: o mercado não cria suas próprias virtudes, mas requer uma ordem moral, legal e institucional para produzir sujeitos submissos. [...] Enquanto os economistas de Chicago inspiraram as primeiras reformas econômicas da junta, o ímpeto para sua ordem institucional veio de outros ramos do neoliberalismo do século XX: ordoliberalismo alemão, teoria da escolha pública de James Buchanan e Gordon Tullock, e constitucionalismo de Hayek. Em contraste com a retórica ingênua de Friedman sobre a liberdade natural, essas vertentes conservadoras do

neoliberalismo eram muito mais úteis para aqueles que buscavam apoiar as bases jurídicas do mercado competitivo. Eles compartilhavam uma teoria social evolucionária, uma atenção ao papel da moralidade (e particularmente do Cristianismo) em uma ordem de mercado e um compromisso de usar a lei para proteger as instituições intermediárias da sociedade civil da interferência política. (Whyte, p.160, 2019, tradução nossa).

Isto posto, o Sul Global e em particular a América Latina foram e ainda são vistos pelo capital global como lugares “subdesenvolvidos” – não apenas economicamente – e portanto, aparecem como os cenários perfeitos para receber esse tipo de neoliberalismo autoritário e “anti-político” – entre aspas, porque o caráter “anti-político” desses neoliberais se refere apenas às políticas coletivas e populares que possam desafiar o mercado como soberano na alocação de recursos. Whyte (2019), ao comentar sobre o recente aumento do autoritarismo de direita nos Estados Unidos e na Europa, é enfática ao afirmar que essa tendência neoliberal ao autoritarismo foi sentida muito antes no Sul Global¹⁴². E o mesmo vale para as demais consequências sociais e políticas advindas deste projeto, pois as democracias pós-coloniais e pós-ditatoriais que ressurgiram nessas regiões se deram em paralelo à ascensão do neoliberalismo global aqui descrito. Por isso, o caso chileno é emblemático, uma vez que toda uma ordem institucional e jurídica foi criada para manter uma estrutura política “apática” e em harmonia com o mercado que objetivava criar uma sociedade despolitizada e submissa. Os males dessa conformação, aliados àqueles advindos do período colonial, ainda podem ser observados na democracia chilena pós Pinochet¹⁴³.

Dito isto, a América Latina é um caso peculiar de experimento neoliberal em que o caráter colonial é bastante óbvio. No entanto, as consequências advindas da colonialidade do poder e as especificidades da ascensão neoliberal são constantemente ignoradas nas análises mais convencionais sobre os regimes democráticos realmente existentes nesses países. Isto posto, a relação desigual e conflituosa entre países centrais e não centrais no capitalismo mundial pode se mostrar ainda mais evidente quando se investiga de maneira minuciosa o cenário fiscal da região, mesmo nos períodos de abertura democrática. Nesse sentido, os caminhos históricos que foram percorridos no desenvolvimento de suas instituições fiscais,

¹⁴² Segundo Whyte (2019), o “desmoronamento” da independência e da soberania nos países pós-coloniais decorrentes dessa conformação neoliberal sujeitou esses Estados a tutela de credores internacionais. Algo que é confirmado por Kaplan (2013) para as políticas de austeridade que foram colocadas em prática nos países da América Latina.

¹⁴³ “Enquanto o Chile lidera a América Latina em termos de PIB per capita, ele também lidera em termos de desigualdade. Em 2015, seu nível de desigualdade de renda era maior do que de qualquer outro país latino-americano com exceção de Honduras e Colômbia. Ela superou até a proverbial alta desigualdade brasileira” (Milanovic, 2019).

especialmente aqueles relacionados aos sistemas tributários, podem complementar algumas dessas lacunas e salientar parte das complexidades e desafios que permeiam essas democracias na atualidade.

Jorge Atria, Constantin Groll e Maria Fernanda Valdés (2018) afirmam que a tributação é o “calcanhar de Aquiles” das democracias latino-americanas. Segundo os autores, seus sistemas tributários tem falhado em assegurar a eficiência de mercado e a estabilização macroeconômica, bem como uma maior igualdade por meio da redistribuição de renda, as funções básicas que comumente são atribuídas à política fiscal. Apesar da evolução e do aumento da arrecadação em períodos recentes, os regimes tributários da região ainda são bastante ineficientes. Os impostos indiretos são as principais fontes de receitas na maior parte desses países, com efeitos negativos óbvios sobre o consumo e a redistribuição. Além disso, a evasão fiscal também tem sido bastante alta, especialmente em relação aos impostos diretos que normalmente são cobrados dos grupos mais abastados, evidenciando assim as incongruências de um “contrato fiscal” rompido. Para esses autores, a noção em torno da ideia de contrato fiscal é relevante tanto politicamente quanto socialmente porque a tributação reflete o pertencimento a uma comunidade política e a própria legitimidade do Estado, enquanto os conflitos em torno dela incorporam não apenas os interesses, mas as posições morais existentes em relação à distribuição de direitos e deveres dentro de uma sociedade.

De acordo com Atria, Groll e Valdés (2018), certas pesquisas têm ignorado os efeitos sociais e políticos da tributação¹⁴⁴. Para evitar essas armadilhas, a análise tributária deve levar em conta três dimensões que normalmente são deixadas de lado nesses estudos: as dimensões relacional, histórica e transnacional da tributação. A primeira dimensão é importante porque os sistemas tributários afetam e refletem as relações sociais entre as pessoas e com o próprio Estado, algo que já foi mostrado no segundo capítulo com a sociologia fiscal. A segunda dimensão também é importante porque os regimes tributários têm histórias próprias, assim como as lutas e os conflitos que lhes deram origem. Esse aspecto é essencial para entender as

¹⁴⁴ “Finalmente, grande parte da pesquisa sobre tributação na América Latina é tendenciosa para pesquisas socialmente e às vezes politicamente desconectadas. Essa pesquisa - frequentemente contendo exercícios estatísticos impressionantes - leva os pesquisadores a conclusões que contrastam com as complexidades sociais e políticas de um determinado país. Com muita frequência, os estudos desconsideram a inserção dos sistemas tributários nas esferas sociais e políticas mais amplas, descontextualizando a política tributária e negligenciando os legados históricos dos sistemas tributários. Isso omite que os regimes tributários se desenvolveram a partir de conflitos, compromissos e agendas políticas (Gaisbauer, Schweiger, & Sedmak, 2015). Além disso, tal abordagem não toma adequadamente fenômenos tradicionais como a persistência da desigualdade (De Ferranti, Perry, Ferreira, & Walton, 2004; PNUD, 2010), os efeitos distributivos das políticas neoliberais (Mahon, 2004) e a resiliência dos grupos empresariais (Arnson, Bergman, & Frigenti, 2011; Fairfield, 2015; Schneider, 2012), todos os quais têm uma influência importante na tributação na América Latina” (Atria, Groll e Valdés, p.12, tradução nossa, 2018).

complexidades que envolvem os sistemas tributários latino-americanos, visto que suas trajetórias se diferem daquelas que foram descritas anteriormente para a Europa, no qual a guerra constituiu uma conjuntura crítica para o seu desenvolvimento e conseqüentemente, para a consolidação do que se entende hoje por Estado-nação. Em contraste, a possibilidade de acesso ao crédito externo para os países da América Latina nos tempos de guerra forneceu uma alternativa de financiamento mais fácil para as elites da época e assim sendo, elas não precisaram recorrer a outras fontes de receitas por meio da tributação, o que poderia explicar em partes algumas das peculiaridades de suas instituições fiscais desde então¹⁴⁵. A terceira e última dimensão é relevante porque esses processos geralmente ultrapassam as fronteiras nacionais e portanto, se mostram altamente interdependentes. Contudo, essa relação de interdependência tem sido bastante assimétrica em um mundo financeiramente globalizado.

Ao explorar as políticas de austeridade na América Latina, Stephen Kaplan (2013) constatou que os governos dos países em “desenvolvimento” sofrem um destino semelhante em tempos de financeirização e globalização. Para agradar os mercados e reequilibrar seus respectivos orçamentos, esses governos geralmente seguem uma mesma fórmula: corte de gastos aliados com o aumento das taxas de juros. Esse ciclo tem sido intensificado cada vez mais nas crises econômicas. Deste modo, a volatilidade financeira da região tem causado grandes estragos nas economias desses países nas últimas décadas e em última instância, em suas próprias capacidades democráticas. Para o autor, quando os governos possuem recursos domésticos abundantes, eles têm uma maior capacidade orçamentária para se envolver em políticas macroeconômicas mais agressivas. Por outro lado, quando os governos precisam captar empréstimos nos mercados de capitais globais, eles estão mais suscetíveis a interrupções abruptas de financiamento. Nesse contexto, até os governantes de esquerda costumam agir de maneira conservadora para garantir a legitimidade fiscal e evitar um retorno aos traumáticos

¹⁴⁵ Em um outro capítulo dedicado ao Brasil e à Argentina, no livro “Rethinking taxation in Latin America: reform and challenges in times of uncertainty”, que foi editado por Atria, Groll e Valdés, Ryan Saylor (2018) destaca que a falta de capacidade tributária é uma característica marcante dos países latino-americanos. O autor afirma que a guerra por si só não resulta necessariamente na construção de instituições fiscais. Para o autor, é a coalizão entre credores e devedores que poderia explicar a construção ou não dessas instituições. Em relação ao caso brasileiro, a guerra do Paraguai de fato acarretou em um crescimento da dívida pública no período. No entanto, a elite fundiária no Brasil e em especial os cafeicultores constituíam um grupo capitalista “sem capital”, isto é, dependentes de crédito externo e, portanto, devedores – eles possuíam grandes terras herdadas do período colonial, mas necessitavam de créditos externos para produzir. Assim sendo, a construção de instituições fiscais mais sólidas que aumentassem a arrecadação via tributação era contrária aos seus interesses econômicos, visto que eles prezavam por um serviço da dívida pública “indiferente”, no qual a inflação e a depreciação da moeda os beneficiariam. Como esses grupos tinham bastante poder de influência e as coalizões de credores domésticos eram mais escassas, eles passaram a ditar a política fiscal para buscar receitas mais “fáceis” de se coletar – as tarifas de importação e os impostos indiretos. Portanto, para além da guerra em si, o desenvolvimento fiscal é acima de tudo uma questão política.

choques inflacionários que assolaram a região no passado¹⁴⁶. Decorrente da volatilidade econômica da região e dos interesses das elites, criou-se um novo consenso de governo macroeconômico e conservador, independentemente da ideologia e das escolhas eleitorais dos cidadãos¹⁴⁷.

Segundo Kaplan (2013), os teóricos que investigam as restrições decorrentes da globalização financeira descobriram que as pressões de mercado são mais intensas nos países em desenvolvimento porque os investidores se sentem mais ameaçados quanto ao risco de inadimplência. Outros estudiosos descobriram ainda que os fatores ideacionais e partidários também têm influência nas políticas fiscais que são colocadas em prática – o problema conjuntural e estrutural operando em conjunto. Ainda segundo o autor, aqueles que estudam os impactos das instituições domésticas em tempos de globalização encontraram fortes dicotomias entre os países desenvolvidos e aqueles em desenvolvimento. Para o primeiro caso, com instituições estatais de bem-estar social eficientes, as forças pró trabalho têm mais influência institucional para atenuar as pressões neoliberais. No segundo caso, no entanto, os grupos trabalhistas têm menos poder político e conseqüentemente, menos ferramentas para defender os gastos sociais. Com isso em mente, Kaplan conclui que os governos da América Latina seguem a ortodoxia econômica por serem institucionalmente mais fracos e mais dependentes do mercado de capitais.

Kaplan (2013) salienta que o principal fator que tem reduzido a capacidade orçamentária dos países latino-americanos para atuarem em suas agendas nacionais reside na mudança para um tipo de financiamento descentralizado no mercado global de títulos. Desta maneira, não é a quantidade da integração financeira propriamente dita, mas sim a natureza da relação credor-devedor que poderia explicar a redução da autonomia doméstica desses países. Nessa perspectiva, o comportamento do credor é guiado pela estrutura da dívida externa dos governos. Para construir o seu argumento, Kaplan se baseia em uma premissa contra intuitiva da lógica da ação coletiva para os Estados que não possuem recursos financeiros próprios¹⁴⁸. Dito isto, o

¹⁴⁶ Kaplan (2013) afirma que a austeridade se tornou uma credencial de governança essencial para os países em desenvolvimento que se integram à economia global, especialmente aqueles mais à esquerda. Mas, para além disso, o trauma histórico da hiperinflação na América Latina tem se mostrado algo central para as escolhas das elites políticas. Assim sendo, o controle da inflação tem se mostrado um ativo eleitoral importante para a região.

¹⁴⁷ Paralelamente, esses países têm enfrentado grandes pressões redistributivas por parte dos setores econômicos vulneráveis, que representam a maior parte da população. Assim sendo, manter a autonomia econômica nesse contexto tem se mostrado um grande desafio para a maior parte desses governos da região (Kaplan, 2013).

¹⁴⁸ Deste modo, quando os governos buscam financiamentos externos, eles normalmente recorrem aos empréstimos bancários ou emissões de títulos da dívida. Para ambos os tipos de credores, a viabilidade financeira dos países é um bem coletivo que os beneficiam por meio de pagamentos constantes e ininterruptos. Por isso, esses

autor nos mostra que em cenários de dificuldade financeira, os tomadores de empréstimos respondem de maneiras diversas às pressões dos credores. Portanto, quando a dívida externa de um governo é composta principalmente por empréstimos bancários internacionais, o fato de existir um pequeno número de credores centralizados pode facilitar a coordenação entre eles. Porém, o achado contra intuitivo do autor destaca que esses credores não têm usado dessa vantagem de ação coletiva para reter novos fundos do devedor em tempos de crise devido a um maior receio de inadimplência do país.

Em vez disso, Kaplan (2013) mostra que esses credores estendem novos fundos com o objetivo de manter a capacidade de pagamento do devedor e conseqüentemente, a sua própria rentabilidade futura. Ou seja, trata-se de um “empréstimo defensivo” e por isso, é uma relação que vincula a rentabilidade do credor ao pagamento do empréstimo do devedor. Além disso, uma grande participação na solvência desses países e a promessa de novos fundos cria um problema de risco moral que permite que os governos “escapem” das condicionalidades ligadas às políticas de austeridade que antes eram impostas pelos bancos. Em um sentido contrário, quando a maior parte da dívida externa é composta pela emissão global de títulos, os credores têm poucos incentivos para se coordenar e garantir a solvência do tomador de empréstimos. Assim sendo, a dispersão de propriedade característica do mercado de títulos faz com que os credores tenham uma baixa participação nos negócios futuros do devedor. Conseqüentemente, se um país não demonstrar compromisso com políticas econômicas restritivas, os detentores de títulos podem interromper seus laços financeiros em uma ação descoordinada, abrupta e sem um grande choque de rentabilidade em suas carteiras de investimentos.

Desta maneira, Kaplan (2013) destaca que em comparação com os empréstimos bancários, as ameaças de saídas iminentes dos detentores de títulos permitem que eles impunham com mais clareza as suas demandas por austeridade. Ironicamente, eles se beneficiam de seu problema de ação coletiva¹⁴⁹ em um mundo de finanças descentralizadas, ou seja, com investidores numerosos, anônimos e espalhados internacionalmente. Como resultado, o mercado global de títulos tornou-se o mecanismo de imposição da condicionalidade que era regularmente violada no sistema de empréstimos bancários. Para o autor, essa situação é ainda mais crítica para os países considerados emergentes, como no caso daqueles inseridos no Sul

credores pressionam os governos a seguirem políticas austeras que maximizem a probabilidade de pagamento da dívida (Kaplan, 2013).

¹⁴⁹ “Surpreendentemente, os credores se beneficiam do seu problema de coordenação. Normalmente, falhas na ação coletiva devem impedir grupos sociais de pressionar os governos. No mundo do financiamento de títulos, no entanto, aumenta sua influência sobre os governos devedores” (Kaplan, p. 10, 2013, tradução nossa).

Global¹⁵⁰, que são mais dependentes desse tipo de financiamento. Isto posto, a América Latina aparece novamente como um caso específico quanto ao cenário fiscal global.

Para reforçar esse ponto do seu argumento, Kaplan (2013) afirma que a região ficou conhecida por buscar amplos empréstimos na mais recente onda de globalização que ocorreu durante os anos 90. No período, a composição do estoque da dívida se transformou rapidamente, passando assim de empréstimos bancários para a emissão de títulos espalhados internacionalmente. Deste modo, os bancos foram substituídos por investidores descentralizados no mercado global de títulos. E, como foi destacado anteriormente, esses investidores agora podem interromper a qualquer momento os seus financiamentos ao deslocá-los para mercados secundários. De acordo com o autor, essas reversões de capital podem provocar quedas acentuadas nos preços de títulos e um grande aumento nas taxas de juros, acarretando assim em mais crises orçamentárias. Portanto, quando esses países se tornaram mais endividados com os mercados globais de títulos, eles também se tornaram mais vulneráveis aos graves choques de crédito que limitam a sua autonomia econômica.

Por um lado, Kaplan (2013) não enxerga a austeridade em si como um aspecto limitante da democracia, mas sim a maneira na qual os recursos são alocados nesse cenário de restrição fiscal¹⁵¹. Por outro lado, políticas de austeridade com cortes de gastos sociais em cenários de grande desigualdade podem afetar negativamente a qualidade democrática. Kaplan conclui, então, que as políticas econômicas ortodoxas podem aumentar as tensões existentes envolvendo o mercado e a democracia, especialmente quando os governos alcançam a disciplina orçamentária através da redução do estado de bem-estar social. Em lugares assolados por uma grande desigualdade, essas políticas de austeridade podem ter consequências severas. Desta maneira, o autor também conclui que quando as elites políticas decidem cortar somente os gastos sociais, as perdas com instabilidade política e social superam os ganhos advindos da

¹⁵⁰ “De acordo com a literatura econômica sobre paradas súbitas, tais reversões de capital são frequentemente mais graves para tomadores de mercados emergentes altamente endividados. Como testemunhado pelas crises financeiras no México (1994-1995), Rússia (1998), Leste Asiático (1998-1999) e Argentina (2001–2002), os investidores podem literalmente interromper os fluxos financeiros durante a noite, descarregando seus títulos” (Kaplan, p. 41, 2013, tradução nossa).

¹⁵¹ Como foi visto anteriormente, a austeridade pode ser feita de duas maneiras. Elevando impostos ou cortando gastos. A segunda maneira é a mais comum, especialmente após a crise financeira global de 2008. Devido a aversão generalizada em relação ao aumento de impostos, essa opção quase sempre é descartada. Como resultado, a austeridade é geralmente colocada em prática através do corte dos gastos sociais. Kaplan (2013) também cita alguns exemplos de disciplina orçamentária e gastos sociais importantes, como foi o caso da experiência brasileira no começo do século 21 com os governos petistas – porém, o autor não discute os crescentes limites que apareceram ao longo do tempo com essa experiência.

possível estabilidade econômica – estabilidade que também tem sido questionada por estudos e pesquisas empíricas.

Como isso em mente, sabe-se que os problemas fiscais da América Latina são intensificados nos períodos de crise. Infelizmente, com a chegada da pandemia global relacionada ao Covid-19 entre o final de 2019 e o começo de 2020, o cenário fiscal da região está cercado de pessimismo e incertezas. Além disso, as contradições estruturais do capitalismo democrático têm se tornado mais evidentes nesse contexto. Se o ritmo das coisas continuar, a margem fiscal para atender as demandas da população, ao que tudo indica, vai estar bastante debilitada nos próximos anos¹⁵². Portanto, fica claro que a política fiscal da região enfrentará grandes desafios, sendo assim uma ferramenta de extrema importância no combate dessas problemáticas, o que com certeza vai impactar diretamente os regimes democráticos da região. Nesse sentido, um orçamento público amplo e democratizado – isto é, que esteja a favor da população mais pobre e não apenas de uma pequena elite – seria uma das principais ferramentas para evitar grandes retrocessos sociais.

Devido às especificidades do Sul Global e em particular da América Latina, algumas premissas teóricas precisam ser adaptadas. É o que foi feito para o caso brasileiro, explorado na próxima seção. No primeiro capítulo, foram apontados alguns dos limites envolvendo o neo-institucionalismo para explorar os limites da democracia brasileira, a abordagem mais convencional sobre teoria democrática contemporânea produzida no Brasil. Para além disso, a principal problemática constatada foi a ausência do elemento fiscal em parte das teorias que foram produzidas desde a redemocratização, de maneira geral. No segundo capítulo, apesar da teoria crítica do Norte trazer algumas premissas interessantes sobre os limites das democracias liberais contemporâneas ao trazer o neoliberalismo e o capitalismo de volta para o debate e por colocar a política fiscal como um elemento explicativo relevante, ela se mostrou também limitada devido ao caráter anglo-eurocêntrico dessas análises. Portanto, tais teorias também precisam ser reavaliadas criticamente.

Isto posto, na seção seguinte foram explorados alguns dos fatores que têm distanciado o Brasil de sua rota democrática, até mesmo para aquelas concepções menos exigentes, como é o caso da democracia liberal representativa.

¹⁵² Segundo o relatório fiscal da Cepal para América Latina e o Caribe (2020), os dados preliminares indicam que o mundo entrará em uma recessão ainda mais intensa do que aquela vista durante a crise financeira global de 2008, com várias consequências para o bem-estar da população, especialmente os mais vulneráveis. A projeção para a região é de retração do PIB em torno de 5,3%, em 2020. Em relação à taxa de desemprego, o número pode ter um incremento de 3,4%, chegando a uma alta taxa de 11,5%. A pobreza e a pobreza extrema também aumentariam, atingindo 34,7% e 13,5%, respectivamente.

3.2. Política fiscal e conflito de classes no Brasil: o declínio democrático explicado através das finanças públicas

Nessa seção, foram destacados alguns dos fatores que têm contribuído para uma deterioração do regime democrático brasileiro por meio de uma abordagem sócio-fiscal. Nesse sentido, foram indicados os possíveis caminhos que podem ser explorados nas investigações envolvendo os declínios democráticos em tempos recentes, especialmente por meio da análise das políticas fiscais implementadas em um contexto neoliberal típico do Sul Global. Ao fazer um breve resumo do cenário fiscal brasileiro desde a redemocratização e mais especificamente, uma análise sobre os efeitos desdemocratizantes da Emenda Constitucional 95 (EC 95) sob o chamado Novo Regime Fiscal, buscamos demonstrar que o conflito de classes nas democracias liberais contemporâneas acontece, em grande parte, em torno dos recursos orçamentos públicos. Nesse sentido, o Brasil e as suas especificidades históricas ajudam a evidenciar os limites inerentes do capitalismo democrático. Pior ainda, os limites até para uma democratização menos exigente, como no caso da própria democracia representativa liberal.

3.2.1. O cenário fiscal brasileiro pós-redemocratização

A história fiscal do Brasil é, antes de tudo, uma história sobre as desigualdades sociais. O elemento racial inserido na colonialidade do poder, como demonstrou Quijano (2005) para o caso da América Latina e a sua formação social em relação ao capitalismo mundial, foi elemento central na construção do Estado brasileiro e posteriormente, da sua própria democracia. A política fiscal esteve no centro dessas transformações que culminaram em um país altamente desigual que concentra a maior parte da renda produzida em um pequeno grupo de elites econômicas, compostas geralmente por homens brancos. Além disso, a recente história fiscal do país demonstra como parte dessas desigualdades ainda não foram solucionadas, mesmo com a redemocratização e a CF/88, destacando assim a necessidade e a urgência de políticas fiscais que atuem na redução dessas desigualdades, especialmente por meio de um orçamento público democratizado e alinhado com as demandas dos cidadãos, garantindo assim uma democratização mais inclusiva e autônoma, em que as escolhas políticas não sejam privilégios apenas de um pequeno grupo.

De acordo com o “Relatório técnico sobre sociologia fiscal e desigualdades raciais” (2022) produzido pelo GESF, o Estado brasileiro foi ativo e omissivo na produção das desigualdades raciais desde a sua formação. Ativo por reintroduzir o escravagismo no interior de seu processo de formação nacional e omissivo na produção de políticas fiscais que pudessem combater as desigualdades advindas dessa conformação anterior. Assim sendo, os autores da nota afirmam que a política fiscal conjuntamente com a questão racial tiveram um papel

importante na sociogênese do Estado brasileiro¹⁵³. Os autores organizadores da nota justificam a abordagem sócio-fiscal ao demonstrar que a própria política fiscal tem papel central na distribuição de riquezas e na produção das desigualdades¹⁵⁴. Desde o surgimento e a consolidação do Estado brasileiro, o sistema tributário e os gastos públicos têm atuado para garantir o papel privilegiado das elites. Ao ignorar as desigualdades existentes, as finanças públicas do país têm se portado de maneira “neutra” diante dos evidentes impactos associados ao racismo e outros marcadores sociais relevantes da formação social brasileira. Nesse sentido, a institucionalização das diferenças raciais foi normalizada para garantir o bom funcionamento do mundo do trabalho no capitalismo democrático. Contudo, integrar o trabalhador na sociedade capitalista vai muito além do mundo jurídico, da renda e da institucionalidade política, visto que o sujeito de direito – e deste modo, pagador de tributos – tem a sua subjetividade moldada por instituições políticas e fiscais que podem criar ou intensificar tais opressões.

Desta maneira, a nota do GESF (2022) destaca que a formação do Estado brasileiro esteve diretamente vinculada à manutenção do regime escravocrata e aos interesses dos proprietários rurais do período, o que resultou em instituições fiscais alinhadas com os objetivos desse grupo, evidenciando assim o conflito fiscal existente em torno da produção e apropriação das riquezas do país desde a sua origem¹⁵⁵. Com a abolição tardia da escravidão, o Brasil passou de um regime baseado na propriedade racial para um regime baseado na renda racial. Com isso, as elites políticas tentaram evitar tensões diretas baseadas nessas diferenças devido ao peso demográfico da população negra, maioria no país. Portanto, essas elites buscaram desracializar a política sem antes despolitizar o conceito de raça e deste modo, as distinções jurídicas entre

¹⁵³ “O processo de consolidação estatal exigiu maior demanda de recursos e reforçou a necessidade de eliminação das competências conflitantes no seio estatal. Essa operação pelas finanças públicas deu-se pela utilização da manutenção do sistema escravocrata para acomodar os interesses econômicos dos latifundiários em troca de apoio político ao desenho estatal brasileiro. Foi a operação equilibrada entre a construção da base estatal e a manutenção da escravidão que determinou o aparato fiscal” (GESF, p. 23, 2022).

¹⁵⁴ “No caso brasileiro, embora a pobreza absoluta tenha diminuído timidamente nas últimas três décadas, o quadro geral ainda coloca o país como um dos mais desiguais do mundo. Qualquer mudança nesse contexto exige alteração da capacidade distributiva do Estado, novo desenho tributário e consenso político a respeito do financiamento estatal” (GESF, p. 3, 2022).

¹⁵⁵ “Nesse sentido, a formação do Estado brasileiro esteve diretamente ligada à maneira como as instituições ganhavam conteúdo e exigiam um contorno respaldado nas políticas fiscais. O debate sobre a estrutura tributária entre o centro político e as províncias resultou na constituição de poderes locais – ligados às atividades escravistas e agrícolas – que conseguiram impedir a tributação sobre a renda, a propriedade e a produção. O financiamento do Estado e o sistema de arrecadação mantiveram-se vinculados aos interesses daqueles que ocupavam os principais órgãos do Império. Com efeito, o modelo fiscal adotado abraçou a regressividade e a tributação direta como sua característica central” (GESF, p. 19, 2022).

brancos e negros desapareceram, mas as desigualdades econômicas decorrentes dessa conformação ainda se mantiveram. Por conseguinte, as bases de extração de recursos não foram alteradas ou ampliadas, pois além da tributação regressiva, as tentativas de tributação de grandes propriedades e da própria escravidão não tiveram sucesso. Deste modo, o processo de acumulação de capital em sua associação escravocrata reproduziu as diferenças jurídicas do período escravocrata para o interior de uma economia de mercado “moderna”¹⁵⁶.

Ainda de acordo com a nota do GESF (2022), as instituições estatais brasileiras foram construídas sem grandes compromissos com a redução das desigualdades sociais. Pelo contrário, elas operaram para acomodar os interesses das elites que sustentaram o Império após a aliança entre oligarcas e republicanos. Em uma breve síntese, destaca-se que o período entre 1891 e 1964, o Brasil manteve sua maior base de extração de recursos ligados aos impostos indiretos e às exportações para o comércio exterior, especialmente na constituição do projeto Varguista que colocava o Estado como vetor do desenvolvimento. Com o aumento do papel do Estado e mesmo com as expressivas renúncias fiscais que ocorreram após o golpe militar, a carga tributária em relação ao PIB chegou em 25% entre 1966 e 1975. No período entre 1980 e 1989, a crise econômica decorrente da ditadura militar acarretou em grandes consequências sobre a capacidade de arrecadação de recursos e deste modo, a carga tributária ainda se manteve em torno de 24%. A partir de 1990 e com a redemocratização, a carga tributária seguiu uma tendência crescente e chegou a atingir 35% do PIB na década de 2000. Porém, esse aumento não representou um amplo desenvolvimento econômico no sentido de uma maior inclusão, dado que não houve uma diversificação ou uma elevação da base de arrecadação¹⁵⁷.

Antes de adentrar em mais detalhes sobre a política fiscal do pós-redemocratização, a descrição da sociogênese do Estado brasileiro e as suas consequências correlatas foi necessária para demonstrar a maneira na qual a política fiscal foi e vem sendo articulada para proteger os

¹⁵⁶ “Ao desracializar os conceitos jurídicos baseados na raça, as elites políticas brasileiras deslocaram a discussão a respeito de indenizações, embora a história oficial ressalte o receio à época com as reclamações dos senhores do escravo, o dilema político estava quando à propriedade racial produzida até ali, o caminho escolhido foi dismantlar todo o regime legal baseado na cor da pele. Não escapou às elites as desigualdades econômicas produzidas pela desigualdade racial jurídica anterior. Tal diferença não se alterou substancialmente com o fim do regime escravista, a desigualdade de renda entre negros e brancos foi produzida no interior de uma economia de mercado moderno. Não se trata, portanto, de mera herança escravocrata. O ponto central da diferença está no manejo da acumulação da propriedade racial e sua transformação em renda racial, a possibilidade de operar essa diferença de renda na compra de terra, na aquisição de crédito, no poder de barganha nas eleições e nos investimentos no mercado de ações” (GESF, p. 28, 2022).

¹⁵⁷ Na verdade, essa peça orçamentária se limitou ao pagamento dos juros da dívida pública para quitar os déficits públicos, pois o conjunto de princípios tributários firmados pela CF/88, especialmente aqueles que elevariam a progressividade do sistema, não foram colocados em prática por nenhum dos presidentes que assumiram o governo após a abertura democrática (GESF, 2022).

interesses de certas elites econômicas desde a formação do Estado brasileiro após o período colonial até os dias atuais. Nesse sentido, a política fiscal foi manejada para proteger interesses capitalistas específicos, que conseqüentemente produzem as desigualdades necessárias para a manutenção da acumulação de capital em nível mundial. As conseqüências desse processo ainda estão presentes e a democracia liberal no Brasil é resultado, em grande parte, e mesmo com alguns avanços importantes, dos conflitos fiscais associados à manutenção dessas desigualdades e em favor do poder de certas minorias com poder de influência sobre a máquina estatal. É algo que não pode ser desconsiderado pela teoria democrática pensada para o Brasil.

Como foi feita uma breve explanação do cenário econômico do Brasil no período da abertura democrática no primeiro capítulo, temos a seguir alguns dos eventos que ocorreram a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC, 1995 - 2002), período no qual o cenário fiscal e monetário foi de certa forma estabilizado. Apesar dos benefícios advindos do controle inflacionário, foi no governo de FHC que ocorreram as principais mudanças que intensificaram a regressividade do sistema tributário brasileiro.

Segundo Sallum Jr. e Goulart (2015), a retórica neoliberal, que já era marcante desde o governo Collor, ganhou proeminência e passou a ocupar a agenda política do governo FHC. Os autores defendem que o Estado brasileiro pós-redemocratização, mesmo com as suas diferenças e continuidades, integram uma mesma narrativa histórica. É uma narrativa que foi gestada durante o processo de transição e é resultante de uma coalizão sociopolítica que institucionalizou uma nova forma de Estado. Esse novo modelo de Estado veio para substituir aquele que havia sido construído durante o governo Vargas, que era baseado em um sistema industrial nacionalmente integrado, socialmente excludente e de cidadania controlada. Essa coalizão, a grosso modo, apresentava duas alternativas: um modelo mais liberal e outro mais distributivista¹⁵⁸. A grande mídia e a elite empresarial defendiam uma perspectiva liberal de combate ao estatismo, embora de maneira ambígua e imprecisa. Apesar do neoliberalismo ter sido marcante ao influenciar as políticas do Estado no Brasil desde a década de 90, especialmente no que tange à gestão macroeconômica, esses autores afirmam que esse ideal definiu apenas parcialmente as políticas de Estado que foram adotadas devido às resistências dos projetos contrários a ele¹⁵⁹.

¹⁵⁸ O reformismo liberal tinha ao menos duas vertentes: uma orientada pelo ideário neoliberal e outra pelo projeto de “integração competitiva”. Por outro lado, o modelo distributivista almejava uma “renovação” do desenvolvimentismo anterior, incluindo assim características mais distributivas (Sallum Jr. e Goulart, 2015).

¹⁵⁹ “Ancoradas principalmente nos interesses do “mercado financeiro” nacional e internacional que dominam o capitalismo financeiro atual (Chesnais 1994; Braga 1997), as ideias neoliberais tiveram de enfrentar resistências derivadas das ambições internacionais do Brasil, das ideias e interesses liberal-desenvolvimentistas vinculados ao

Ainda de acordo Sallum Jr. e Goulart (2015), o Banco Central (BC) se converteu no núcleo da gestão macroeconômica no governo FHC, atuando assim com enorme independência política. Para esses autores, a política fiscal seguiu um modelo menos rígido do que aquele recomendado pela ortodoxia neoliberal, embora tenha sido o seu governo a dar início à política de superávit primário após os acordos com o FMI e os EUA. Apesar do grande número de privatizações, o Estado brasileiro ainda manteve certa influência em algumas áreas estratégicas. Ao longo do primeiro mandato, as pressões econômicas internacionais contribuíram para moldar o programa econômico que foi adotado, o que fez o governo recorrer a empréstimos em instituições financeiras multilaterais e a aumentar drasticamente a taxa de juros. Os programas sociais do período eram baseados na lógica da “capacitação”, visto que este era o fio ideológico que vinculava as políticas sociais e a inclusão de segmentos mais empobrecidos.

No início do segundo mandato, Sallum Jr. e Goulart (2015) afirmam que a corrente “liberal-desenvolvimentista” foi enfraquecida em favor da corrente neoliberal e deste modo, o governo adotou uma política de flutuação cambial do real. Além disso, o ajuste fiscal foi institucionalizado e passou a ser protegido por legislação complementar através da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). De acordo com esses autores, a política macroeconômica do período levou a deterioração das finanças públicas, que aliados à vulnerabilidade externa e ao baixo crescimento, levou o país a clamar por uma volta do dinamismo econômico que havia sido sacrificado pela estabilidade monetária.

Salvador (2014) destaca que foi no governo FHC e em especial a partir de 1995 que ocorreram as principais alterações que agravaram a regressividade do sistema tributário brasileiro, o que intensificou as suas distorções e aprofundou ainda mais a injustiça fiscal no país. Por meio de mudanças na legislação infraconstitucional, muitos dos princípios básicos da reforma tributária realizada pela CF/88 se tornaram nulos. Nesse sentido, o ônus tributário foi transferido para o trabalho e para a população mais pobre¹⁶⁰. A desoneração da tributação do lucro das empresas por meio da redução da alíquota do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ) de 25% para 15% e a redução do adicional sobre os lucros são alguns dos exemplos dessas mudanças. Além disso, uma das alterações mais importantes se refere à isenção do Imposto de Renda (IR) e à distribuição de lucros de pessoas físicas, eliminando assim o Imposto

capital produtivo nacional e das demandas igualitárias decorrentes do impulso para a democracia, as quais se traduziram em agudas disputas políticas e institucionais” (Sallum Jr. e Goulart, p. 121, 2015).

¹⁶⁰ Para Salvador (2014), essas mudanças trouxeram benefícios somente ao grande capital e àqueles profissionais liberais, que por meio de mudanças legislativas passaram a ser constituídos como Pessoas Jurídicas (PJ), um mecanismo que tem aumentado a concentração de renda via sistema tributário

de Renda Retido na Fonte (IRRF) sobre os lucros e dividendos. Também houve a eliminação da alíquota de 35% do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF). E por último, é importante citar a não correção da tabela do IR durante o período, o que permitiu uma tributação maior sobre os trabalhadores de baixa renda¹⁶¹.

Sobre o governo Lula (2003-2010), Sallum Jr. e Goulart (2015) salientam que ele deu continuidade nas políticas macroeconômicas iniciadas por FHC. A prioridade na estabilidade da moeda, sistema de metas de inflação, regime de câmbio flutuante e no ajuste fiscal necessário para sustentar os superávits primários ainda se mantiveram presentes. As reformas liberais do período anterior também não foram modificadas. Nesse sentido, o governo buscava sinalizar para o mercado o seu domínio sobre a dívida com um controle rígido sobre os gastos públicos. Nesse sentido, o governo Lula buscou de várias maneiras uma compatibilização dessas políticas com uma maior presença do Estado na vida social¹⁶². Assim sendo, houve de fato um aumento real na renda das pessoas e no acesso aos bens e serviços públicos para todos os brasileiros situados abaixo da linha da pobreza – apesar da concentração de renda não ter sido enfrentada de fato. Em seu segundo mandato, parte desses programas foram mantidos e até intensificados, mas com a mesma orientação de caráter liberal-desenvolvimentista¹⁶³. De acordo com os autores, então, o governo Lula foi eficaz na consolidação do sistema de proteção social e dessa nova forma de Estado, algo que só foi possível devido ao cenário internacional favorável e ao já alardeado “boom” das commodities, que teria beneficiado a América Latina como um todo durante a década de 2000.

Em relação ao sistema tributário, Salvador (2014) destaca que o governo Lula pouco fez no que tange a essa temática devido às dificuldades políticas enfrentadas. Além de não alterar o caráter regressivo iniciado com as mudanças ocorridas desde 1995, as tentativas de reforma geral do sistema se mostraram frustradas. Segundo o autor, a primeira dessas reformas, que

¹⁶¹ Se, por um lado, o governo FHC “estabilizou” a moeda, algo que é positivo para todos os estratos sociais, por outro, intensificou as desigualdades sociais por meio da exploração tributária da classe trabalhadora, que viveu com rendas baixas e grandes necessidades de consumo.

¹⁶² “Com Lula, a proteção foi ampliada e se estendeu a todas as famílias que estavam abaixo da linha de pobreza, em vez de incluir apenas aquelas com características especiais. Assim, as famílias beneficiadas pelos planos de transferência de renda passaram de 5,6 milhões para 11,2 milhões. Depois de algumas hesitações, voltou-se a cobrar contrapartidas dos beneficiados e o governo fez um esforço para transformar tais obrigações em contrato (Cohn & Fonseca 2004). A cobertura aos mais pobres, os recursos destinados a programas sociais e o salário mínimo real aumentaram num ritmo maior que o PIB. Ao mesmo tempo, os fundos destinados às políticas universais de saúde e educação aumentaram no ritmo do crescimento geral da economia (Filgueiras & Gonçalves 2007, p.162)” (Sallum Jr. e Goulart, p. 129, 2015).

¹⁶³ “Em suma, e embora devêssemos examinar com mais cuidado esse novo ativismo estatal, há claras evidências de uma ênfase liberal desenvolvimentista, de orientação autenticamente capitalista, jamais contestada pelo governo petista” (Sallum Jr. e Goulart, p. 128, 2015).

buscava aumentar a progressividade do sistema – de maneira tímida, vale apontar – encontrou muitas resistências no congresso nacional, o que evidencia o conflito distributivo existente em torno do sistema tributário e dos recursos do Estado. Apesar disso, algumas mudanças na legislação infraconstitucional foram feitas¹⁶⁴.

Após a saída de Lula, teve o início do mandato de Dilma Rousseff (2011 – 2016), tornando-se assim, a primeira mulher eleita como presidente no Brasil. Em seu primeiro mandato, Gentil e Hermann (2017) destacam a reversão do cenário externo decorrente da crise de 2008 e a desaceleração da economia brasileira como problemáticas relevantes, o que colocou em xeque a capacidade de sustentação do padrão de crescimento iniciado pelos governos petistas¹⁶⁵. A crise econômica e política, que foi influenciada por diversos eventos, logo se intensificou e atingiu o seu ápice em seu segundo mandato, o que gerou uma diversa gama de interpretações entre alguns pensadores, bem como na mídia e na população no geral – devido a importância da crise na justificativa do novo regime fiscal, ela precisa ser melhor explorada. Nesse sentido, a política fiscal se tornou o centro do debate, sendo assim o diagnóstico e ao mesmo tempo o prognóstico para a crise. Segundo as autoras, enquanto o campo conservador tem atribuído essa crise somente à política fiscal expansionista dos gastos públicos dos governos petistas, o campo heterodoxo tem apontado para a própria inércia da política fiscal no período, com juros excessivamente altos.

Gentil e Hermann (2017) destacam que no começo, o governo Dilma mostrou disposição em enfrentar a tendência de desaceleração da economia com medidas anticíclicas. Em 2011, o BC deu início a uma política ousada de redução da taxa de juros. No entanto, essa política foi revertida posteriormente e assim sendo, o viés restritivo foi mantido até o fim de seu mandato. Devido à redução das metas de superávit primário, as autoras colocam a política fiscal do período 2011-14 como mais expansiva e maior que a dos períodos anteriores. Porém, para manter um maior compromisso com o tripé de política macroeconômica, o governo se também se empenhou em conter a expansão dos gastos públicos, especialmente aqueles relacionados aos investimentos. Por isso, os agregados que compõem o gasto público precisam ser analisados separadamente para compreender as nuances da crise que estava em curso. Nesse

¹⁶⁴ Dentre elas, pode-se destacar a Lei nº 11.033, que promoveu significativas alterações no tratamento tributário das aplicações financeiras, favorecendo os aplicadores do mercado financeiro e da bolsa de valores. Com isso, a alíquota sobre os ganhos líquidos desse tipo de operação foi reduzida de 20% para 15% (Salvador, 2014).

¹⁶⁵ “Taxas de crescimento menores (2,1% a.a. entre 2011-14, ante 4,6% a.a. entre 2007-10), desaceleração do investimento privado e do consumo das famílias (especialmente o apoiado em endividamento), dificuldades de concorrência enfrentadas pela indústria, déficit externo crescente e a estabilização da inflação em nível próximo ao teto da meta do governo (em torno de 6% a.a.)” (Gentil e Hermann, p. 794, 2017).

sentido, o investimento público assumiu um comportamento errático, o que resultou na queda brutal da taxa média de crescimento para esse tipo de gasto¹⁶⁶. Em relação aos gastos sociais, o governo manteve a tendência dos últimos anos em que houveram aumentos significativos das transferências de renda, especialmente em relação à previdência social¹⁶⁷. Além disso, as despesas financeiras do governo central tiveram certa estabilidade e deste modo, seria possível notar uma estreita relação entre esse tipo de despesa e a orientação da política monetária adotada, uma vez que esse tipo de gasto tem pouco impacto no crescimento econômico¹⁶⁸.

Por outro lado, Gentil e Hermann (2017) apontam para o crescimento do mercado de trabalho formal no período como o principal responsável pelo aumento das receitas tributárias. Desta maneira, o aumento se deu mais pela tributação da renda advinda do trabalho, que cresceu bastante quando comparada aos impostos sobre o lucro, o que reforça ainda mais o caráter já aludido da regressividade do sistema tributário brasileiro. Os tributos indiretos foram os que mais cresceram no período, por exemplo. Assim sendo, pode-se dizer que os próprios contribuintes são aqueles que mais financiam os programas de distribuição de renda no país, o que tem limitado bastante os seus efeitos distributivos mesmo com a sua ampliação. Além disso, as autoras destacam o papel central que a política de concessão de vários tipos de desonerações tributárias teve no governo Dilma, com níveis cada vez mais elevados de renúncia de receita tributária entre 2004 e 2014, chegando a atingir 4,5% do PIB, valor maior do que uma gama de investimentos que são considerados essenciais para a cidadania¹⁶⁹.

É um ponto de vista que também é compartilhado por Salvador (2014), que aponta para a inércia do governo em apresentar reformas mais amplas para reverter a regressividade do

¹⁶⁶ “Cabe notar, por fim, que a desaceleração do investimento público no Primeiro Governo Dilma não reflete apenas um objetivo de curto prazo, de contenção fiscal, mas também uma nova política de oferta de serviços públicos, de viés privatizante” (Gentil e Hermann, p. 803, 2017).

¹⁶⁷ “Constata-se, ainda a desaceleração da taxa de crescimento dos gastos assistenciais nos dois últimos anos do governo Dilma Rousseff, tendo passado de um ritmo elevado de crescimento de 15,1% em 2012, para 6,1% em 2013 e 4,1% em 2014, dando margem à interpretação de que o conservadorismo da política fiscal vem limitando os avanços expansionistas e distributivos da política social (Gentil e Hermann, p. 804, 2017).

¹⁶⁸ “Os destinatários finais destes recursos (os rentistas) têm, em regra, baixa propensão a consumir e os intermediários financeiros que os administram não necessariamente os alocarão ao financiamento de novas atividades geradoras de emprego e renda, já que a renovação da própria dívida pública é sempre uma opção mais segura no Brasil” (Gentil e Hermann, p. 806, 2017).

¹⁶⁹ “As maiores desonerações ocorreram no imposto de renda, Cofins, IPI e na folha de pagamentos, nesta ordem, atingindo de forma preocupante o financiamento da proteção social, num momento de ampliação das necessidades dos menos favorecidos, uma vez que a geração de novos postos de trabalho começou a perder fôlego nos dois últimos anos governo Dilma Rousseff” (Gentil e Hermann, p. 809, 2017).

sistema¹⁷⁰. Além da política fiscal em si, considerada conservadora e ambígua por tentar conciliar as metas de superávit primário e o controle da inflação com políticas mais expansivas e sem uma grande coordenação com a política tributária, Gentil e Hermann (2017) também apontam para o papel conservador da política monetária no período, que reduziu o espaço para a adoção de políticas anticíclicas e conseqüentemente, mitigou os possíveis impactos positivos de tais medidas. Para as autoras, houve uma falta de coordenação entre essas e outras políticas de gestão macroeconômica.

Chernavsky, Dweck e Teixeira (2019) colocam menos peso na política fiscal como chave explicativa para a crise econômica do governo Dilma. Esses autores também apontam que a linha ortodoxa tem ignorado a queda das receitas públicas em suas análises, pois como já foi mostrado, houve uma desaceleração da expansão de gastos no período, com uma expansão anual comparável aos governos anteriores à crise. Nesse sentido, as receitas vinham crescendo acima das despesas até o ano de 2008, o que pode explicar a queda da margem fiscal desde então. Nesse sentido, os autores argumentam que o aumento da dívida pública no período esteve menos ligado à expansão dos gastos primários e mais aos gastos financeiros com juros, bem como a queda real do PIB. Porém, a inflexão contracionista, apontada por parte do campo heterodoxo como a causa da crise só foi acontecer de fato a partir de 2015, uma tendência que teve continuidade a partir de então. Assim sendo, esses autores defendem a necessidade de um olhar minucioso para a análise dos diferentes componentes que compõem o gasto público, dando assim um destaque maior para o aumento de subsídios e a queda dos investimentos que ocorreram no período.

Ao verificar as principais hipóteses para a crise por meio de um modelo de VAR simples, Chernavsky, Dweck e Teixeira (2019) destacam que os resultados têm apontado para uma causalidade unidirecional entre o produto e as demais variáveis fiscais, ou seja, que os movimentos do PIB precedem as variações do resultado primário e da dívida pública. Esses resultados também indicam que a recuperação da atividade econômica é a condição necessária para a melhoria da situação fiscal, o que explica em partes o fracasso dos ajustes fiscais restritivos que foram colocados em prática até então por meio de uma abordagem ortodoxa da política fiscal. Além disso, os autores afirmam que o resultado primário e a dívida pública foram

¹⁷⁰ “Em resumo, no século XXI, foram pontuais as medidas adotadas no âmbito do sistema tributário que contribuíram de alguma forma para a redução das desigualdades sociais. Em grande parte, as iniciativas legislativas caminharam no sentido da simplificação tributária, das desonerações de impostos das empresas e na busca da maior competitividade das empresas brasileiras no cenário internacional. As medidas progressivas no campo tributário, no sentido de trazer algum impacto na redução das desigualdades sociais, limitaram-se à maior progressividade do ITR, ao aumento da alíquota da CSSL dos bancos e a alguns efeitos periféricos do IOF sobre as operações financeiras” (Salvador, p. 37, 2014).

afetados não apenas pelos gastos primários, mas também pelos gastos financeiros e as receitas do governo¹⁷¹. Em relação aos investimentos públicos, os resultados também indicam que este componente teve efeitos positivos sobre o PIB por até quatro períodos¹⁷², o que indica que a tese da inflexão pode estar parcialmente certa ao colocar esse tipo de investimento como um dos responsáveis pela recessão. Portanto, esses autores defendem que outras variáveis para além da política fiscal devam ser incluídas e analisadas na tentativa de explicar as complexidades da crise¹⁷³ – algo que a própria sociologia fiscal prega em oposição ao programa totalizante da abordagem clássica. Apesar da fragilidade empírica do argumento ortodoxo, ele se tornou o mais presente na mídia e nos meios empresariais, o que contribuiu bastante na justificativa para a grande mudança na orientação da política econômica que ocorreu sob o novo regime fiscal que foi instaurado com a EC 95, um dos grandes marcos da política fiscal desde a abertura democrática.

Como se sabe, o segundo mandato do governo Dilma foi interrompido precocemente devido ao processo de impeachment no qual ela foi submetida. Independentemente das narrativas, é quase um fato que esse processo teve como objetivo principal e acima de tudo, um aprofundamento das alterações do Estado brasileiro iniciadas desde 1995 e que foram apenas timidamente contrapostas com as políticas de caráter mais social dos governos petistas. Nesse sentido, é a continuidade do processo de reestruturação do Estado democrático que foi inaugurado com a CF/88 que está em jogo. Nesse sentido, até a própria democracia liberal, que é menos exigente quanto aos valores substantivos, está em perigo. Apesar dos avanços limitados, a elite econômica do país tem propagado constantemente que a constituição não cabe no orçamento do país devido à sua tendência crescente para os gastos sociais – esses gastos,

¹⁷¹ “Estas, em particular, tendem a responder de forma mais direta e imediata a variações na atividade, o que ajuda a explicar por que as mudanças nos indicadores fiscais geralmente sucedem, e não precedem, os movimentos do PIB, como foi constatado para o caso recente do Brasil na subseção anterior” (Chernavsky, Dweck e Teixeira, p. 826, 2019).

¹⁷² “Assim, podemos dizer que enquanto os movimentos nas despesas agregadas do governo possuem um impacto limitado sobre a evolução da atividade econômica, os investimentos públicos a afetam de forma relevante. Por isso, a forte queda que estes experimentaram em 2015 com efeito pode, como sugerem os defensores da tese da inflexão, ser em grande parte responsabilizada pela recessão registrada a partir daquele ano. Mesmo a desaceleração observada já durante o primeiro mandato de Dilma também pode estar em parte associada ao ritmo mais lento da expansão dos investimentos. Todavia, a profundidade e a duração da recessão que se instalou a partir de 2015 indicam que outros fatores além da condução da política fiscal devem ser analisados” (Chernavsky, Dweck e Teixeira, p. 828, 2019).

¹⁷³ “Para isso, sugere-se que explicações complementares devem ser buscadas em outros fatores que vão além da condução da política fiscal. Com esse objetivo, elencaremos brevemente a seguir algumas considerações sobre quatro pontos principais: (a) a situação da economia internacional no período; (b) os efeitos disruptivos do avanço da operação Lava Jato; (c) as mudanças na política cambial e na regulação de setores importantes; e, numa perspectiva de economia política, (d) a reação de setores empresariais às alterações na distribuição funcional da renda nacional ocorridas no período” (Chernavsky, Dweck e Teixeira, p. 829, 2019).

vale frisar, é o que tem garantido um mínimo de cidadania necessária para a legitimidade de um sistema capitalista democrático. Uma legitimidade que dá os seus primeiros sinais de desgaste.

Antes do processo de impeachment de Dilma ser concluído, no começo de seu segundo mandato, a política macroeconômica e fiscal do governo ainda tentou sinalizar um maior alinhamento com o mercado com políticas fiscais restritivas para contornar a crise, anunciando assim cortes de gastos em programas que antes eram considerados essenciais pelos governos petistas – a educação é um exemplo importante. O cenário para o novo regime fiscal, então, estava sendo preparado, independentemente da ideologia dos governantes e das escolhas democráticas do país¹⁷⁴.

Porém, antes de entrar na análise propriamente dita da EC 95, precisamos destacar alguns elementos gerais relacionados à política fiscal que têm contribuído para a construção de orçamentos públicos distorcidos e distantes das demandas dos cidadãos. O compromisso com o tripé macroeconômico, especialmente no que tange à relação Dívida/PIB, está presente no cenário econômico brasileiro desde 1995. Os juros da dívida pública têm assumido um papel central nesse contexto. Como também foi mostrado, a queda dos investimentos públicos pode ter tido papel essencial na deterioração da economia e na provisão de bens públicos. Conjuntamente com um sistema tributário regressivo, essas medidas têm impactado diretamente na rede distributiva necessária para assegurar os valores associados à igualdade substantiva típicos de uma democracia que vá para além de sua versão eleitoreira ou liberal. Assim sendo, a orientação da política fiscal, a grosso modo, tem sido manejada para favorecer apenas certos grupos, principalmente os credores da dívida pública, visto a centralidade que o Brasil tem dado para esse componente de gasto em seus arranjos institucionais.

De acordo com Magalhães e Costa (2018), o diagnóstico da deterioração das contas públicas decorrentes da expansão de gastos dos governos petistas ainda vai além ao colocar essa expansão como uma causa estrutural decorrente do aumento de gastos sociais após a CF/88¹⁷⁵, pois as despesas primárias estariam crescendo para além das receitas desde a

¹⁷⁴ O governo do presidente Michel Temer, que assumiu o executivo após o processo de impeachment de Dilma, ficou marcado por sancionar a EC 95. Mas ele apenas bateu o martelo final sobre a recente democracia liberal brasileira, que, mesmo com seus avanços moderados, ainda conseguiu constringer as elites políticas e econômicas do Brasil, fortalecendo assim o argumento que afirma que essas elites nunca tiveram compromissos reais com a resolução das desigualdades do país e, em um mesmo sentido, com a ideia de uma democracia mais ampla.

¹⁷⁵ “O diagnóstico do ajuste estrutural não defende somente a vinculação direta do desequilíbrio fiscal com a expansão dos gastos sociais em razão da promulgação da CF/1988. Ele prescreve que a solução do desequilíbrio fiscal deve ser centrada na limitação das despesas primárias, inclusive programas de transferências de renda, gastos com saúde e educação e, especialmente, benefícios previdenciários” (Magalhães e Costa, p. 7, 2018).

redemocratização – porém, essa característica só se tornou evidente de fato depois da crise de 2008. Além disso, é importante destacar de novo a importância de se analisar os componentes de gastos separadamente, dado que uma grande parte deles se refere às despesas relacionadas aos gastos com a proteção social, ou seja, despesas que têm um importante papel redistributivo no país. Uma parte desses gastos, por exemplo, é devido à política de valorização do salário mínimo, que tem impactos diretos nos benefícios previdenciários. Portanto, o alvo preferido dos defensores do ajuste fiscal como “a única alternativa” tem recaído quase sempre somente sobre esse tipo de despesas, mesmo que outros gastos tenham um impacto até maior. É óbvio que certos privilégios e distorções presentes nesses tipos de gastos precisam ser combatidos, mas o foco também tem que recair sobre os gastos financeiros.

O ponto principal para Magalhães e Costa (2018), então, é que o argumento ligado ao campo ortodoxo tem ignorado certos tipos de despesas, como aquelas referentes aos juros nominais decorrentes da rolagem da dívida pública, operações compromissadas e swaps cambiais, fatores que também operam contra o equilíbrio fiscal¹⁷⁶. Assim sendo, esses autores exploram o arranjo institucional da gestão da dívida pública e suas conexões com a política monetária e cambial, que conjuntamente têm acarretado em custos fiscais diretos e indiretos para o governo central. Segundo esses autores, a resiliência desse arranjo tem implicado em um serviço de juros desproporcionalmente alto quando comparado a outros países¹⁷⁷. Nesse sentido, as despesas com os serviços de juros da dívida correspondem ao segundo maior gasto do governo federal, atingindo 9,1% do PIB em 2016¹⁷⁸. Vale ressaltar que os gastos com os juros constroem as políticas públicas do governo, pois o obriga a manter superávits primários elevados ao longo do tempo.

Portanto, Magalhães e Costa (2018) concluem que um ajuste fiscal com foco somente nas despesas primárias é pouco eficaz, especialmente quando há uma desaceleração do crescimento e uma elevação dos juros para acomodar a política cambial e monetária decorrente

¹⁷⁶ Vale mencionar também que a expansão fiscal pós-2010 se deve em grande parte, aos subsídios e desonerações tributárias que foram intensificados para substituir os investimentos públicos, sendo assim o traço distintivo do período. Portanto, outras despesas que interferem diretamente no gasto total do governo têm sido ignoradas por parte dessas análises.

¹⁷⁷ “Esta rede institucional – nucleada na gestão da dívida pública – repõe sistematicamente a fragilidade fiscal do Estado brasileiro, que se revela de forma aguda na fase descendente do ciclo econômico” (Magalhães e Costa, p. 8, 2018).

¹⁷⁸ “Entre 1998 e 2014, o serviço acumulado dos juros da dívida pública custou R\$ 4,076 trilhões. No mesmo período, o gasto social do governo central com saúde e educação, exclusive transferências, custou R\$ 1,235 trilhão, e o investimento público em infraestrutura foi de R\$ 614,2 bilhões” (Magalhães e Costa, p. 20, 2018).

desse arranjo institucional da gestão da dívida pública¹⁷⁹. Em suma, os gastos que poderiam ser alocados para fortalecer a proteção social do país estão sendo usados para o pagamento de juros da dívida, mostrando assim uma seletividade nas prioridades alocativas do orçamento brasileiro. A democracia liberal nasceu em paralelo com a ascensão neoliberal, e parte das problemáticas advindas dessa conformação podem ser observadas ao explorar o ordenamento das finanças públicas do país desde então. Portanto, o arranjo institucional da dívida pública tem contribuído para a deterioração das finanças públicas brasileiras, pressionando assim outros gastos essenciais, como é o caso dos investimentos públicos.

Nesse sentido, Orair (2018) destaca que há um conhecimento generalizado sobre o papel estratégico desse tipo de despesa, principalmente em tempos de crises e quando eles são orientados para infraestrutura¹⁸⁰. Apesar dessa constatação, os investimentos públicos são os alvos preferidos dos ajustes fiscais, o que cria um viés pró-cíclico na política fiscal. Como já foi mostrado, os investimentos públicos vêm caindo drasticamente desde a queda do modelo desenvolvimentista e as alterações ocorridas no âmbito estatal na década de 90. Até o crescimento que foi observado entre o período de 2006-10 foi revertido após 2015, assumindo assim os menores valores históricos desse indicador. Para o autor, essa reversão é explicada, em partes, pela fragilidade do regime de metas primárias e a rigidez que tem caracterizado a política fiscal brasileira, o que torna as despesas discricionárias¹⁸¹ e os investimentos públicos

¹⁷⁹ “O alto serviço de juros da dívida mobiliária brasileira para o padrão internacional dificilmente pode ser desassociado do peculiar arranjo institucional da gestão da dívida pública federal (Pastore, 1996; 2006; Bresser e Nakano, 2002; Franco, 2006; Holanda, 2006; Bresser, 2007; Lopreato, 2008; Amaral e Oreiro, 2008; Oreiro et al., 2012). No caso brasileiro, este arranjo acarreta perda de eficiência da política monetária – o que exige alta taxa nominal e real da Selic para combater a inflação –, assim como a conecta com a política fiscal, cambial e creditícia de forma a criar um desequilíbrio das contas públicas de natureza financeira. Esse aspecto, todavia, não é contemplado no diagnóstico de desequilíbrio fiscal estrutural do gasto primário do governo central” (Magalhães e Costa, p. 24, 2018).

¹⁸⁰ “Uma boa parte da teoria econômica argumenta ainda que a manutenção de um alto patamar de investimento público contribui para reduzir as flutuações da economia capitalista, dada a preferência dos empresários por ativos mais líquidos (como os títulos públicos) nos momentos de maior incerteza, ao contrário do governo, que não pauta suas decisões pelas perspectivas de lucro imediato. Sob tal entendimento, a manutenção da taxa de investimento público em níveis estáveis e elevados pode reduzir a vulnerabilidade da economia às crises e atuar como um indutor do crescimento econômico” (Orair, p. 165, 2018).

¹⁸¹ É importante destacar que as despesas discricionárias são um dos componentes de gastos mais atingidos em cenários de estagnação econômica seguidos de ajustes fiscais restritivos. Os gastos obrigatórios correspondem àquelas despesas previstas em lei, como, por exemplo, os salários de servidores ativos e as aposentadorias. Os gastos discricionários, por outro lado, correspondem às despesas associadas ao custeio e ao capital de certas instituições públicas, em que o governo tem uma maior autonomia na sua alocação. Os dois tipos de despesas são essenciais para o funcionamento da máquina pública, mas o segundo grupo é o alvo preferido das políticas de austeridade com corte de gastos por serem alvos mais fáceis. Em um primeiro momento, é até óbvia a constatação que afirma que os gastos obrigatórios precisam ser controlados com o objetivo de se criar uma maior margem fiscal para os governos. Porém, isso tem que ser feito com bastante cuidado, pois o serviço público de maneira geral – que também é feito por funcionários pagos pelo orçamento público –, no Brasil, é de suma importância para atender as demandas da população mais pobre e, conseqüentemente, para a própria redistribuição de renda.

vulneráveis ao regime fiscal vigente. Esse cenário tem limitado as escolhas políticas ao pressionar o orçamento público, afastando-o assim das demandas dos cidadãos, especialmente aqueles que mais necessitam dos gastos públicos para além da gestão da dívida e dos seus elevadíssimos juros.

Em síntese, então, o cenário fiscal brasileiro pós-redemocratização tem muito a dizer sobre os problemas relacionados à democracia liberal no Brasil, especialmente no que tange à a seletividade e a limitação do orçamento público, que não tem atuado para combater as grandes desigualdades existentes ou para atender as escolhas democráticas do país. Nesse sentido, as escolhas políticas e democráticas estão postas apenas para um pequeno grupo.

3.2.2. A EC 95 e o Novo Regime Fiscal no Brasil

A Emenda Constitucional 95 (EC 95) é um marco para a política brasileira do pós-redemocratização. E, ao que tudo indica, um marco negativo para a própria democracia do país, ao menos para aqueles que enxergam as desigualdades sociais como problemas centrais para uma democratização que esteja de fato comprometida com valores igualitários e de autonomia política. A análise da política fiscal do governo de Michel Temer (2016 – 2018) tem como elemento norteador o novo regime fiscal que foi consolidado no Brasil com a aprovação em “tempo recorde” da Proposta de Emenda Constitucional 241/2016 (PEC 241, na câmara dos deputados) ou Proposta de Emenda Constitucional 55/2016 (PEC 55, no senado) no final do ano de 2016, que até então era conhecida popularmente como a “PEC do teto de gastos”, antes de ser promulgada como EC 95.

Como resultado, emergiu um novo ambiente institucionalizado de gestão fiscal que é conflitivo com os objetivos colocados na CF/88, especialmente no que se refere às garantias dos direitos fundamentais. Porém, não somente, pois essas alterações também expressam de maneira óbvia o conflito estrutural existente entre a democracia e o capitalismo na contemporaneidade. Assim sendo, é um tipo de política que se insere no ideário neoliberal e que objetiva aprofundar as alterações do modelo de Estado brasileiro que ocorreram após a transição para a democracia liberal no Brasil.

Durante o período no qual a proposta tramitou nas casas legislativas, vários movimentos sociais se organizaram por meio de ocupações e protestos contrários às políticas de austeridade que estavam em curso no país desde o ano de 2015. Na perspectiva desses grupos, a EC 95

Portanto, em vez de um olhar mais simplista e generalizante, é necessária uma abordagem que esteja atenta para os privilégios e assimetrias existentes nesse componente de gasto, como no caso dos altos salários da “elite do funcionalismo público” – que não são maioria no país. Como pode ser observado nas próximas seções, o problema relacionado aos gastos primários no Brasil envolve outras complexidades para além de seu crescimento.

representava a institucionalização desse tipo de política fiscal, que restringe o orçamento público e conseqüentemente, as suas próprias demandas. Em um sentido contrário, a elite econômica do país e os grandes conglomerados dos meios de comunicação defenderam a proposta como a única alternativa possível para a saída da crise política e econômica ao supostamente reequilibrar as contas públicas – mesmo com a fragilidade das evidências empíricas que pudessem justificar tal alternativa. Na ausência de um debate democrático, as manifestações contrárias foram reprimidas e a proposta foi aprovada e sancionada pelas casas legislativas e pelo governo em tempo recorde. É a história se repetindo, pois “não há alternativa”¹⁸² para os ajustes fiscais restritivos e seletivos que são propagados pelo discurso neoliberal. Se não existem mais alternativas para os imperativos do mercado, não existe mais democracia.

Michel Temer assumiu o governo após o processo de impeachment de Dilma porque ele foi o vice-presidente na chapa que havia ganhado a última eleição. De maneira geral, seu governo foi caracterizado por um ajuste fiscal recessivo, com contenção de gastos em áreas prioritárias, como aquelas relacionadas aos programas sociais. Nesse sentido, pode-se dizer que o novo regime fiscal que foi implementado teve o objetivo de aprofundar as regras fiscais anteriores baseadas em superávit primário e no controle da relação dívida/PIB que vigoram no país desde o governo FHC.

O novo regime fiscal, então, se materializou com a aprovação da EC 95, que fixou limites para as despesas primárias, condicionando-as ao valor limite das despesas que foram executadas no exercício do ano imediatamente anterior, corrigindo-as apenas pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) pelos próximos 20 anos, ou seja, até o ano de 2036. Além disso, as vinculações orçamentárias relacionadas às despesas com saúde e educação foram suspensas e fixadas até o limite da variação do IPCA. Apenas uma parte das despesas não foi incluída nesse cálculo, como aquelas referentes a um pequeno grupo de transferências constitucionais, bem como as despesas relacionadas aos créditos extraordinários, despesas da justiça eleitoral nos períodos eleitorais e as despesas com a capitalização de empresas estatais não dependentes. E obviamente, todas as despesas de natureza financeira ou de capital não foram incluídas. Nesse cenário, os governos até poderiam aumentar alguns componentes de gastos para além dessa variação, desde que seja possível compensá-los com cortes de gastos em outras áreas.

¹⁸² Ou TINA (There Is No Alternative), no original, que se refere a fala da até então primeira ministra da Inglaterra Margareth Thatcher em seu discurso a favor da austeridade fiscal. Thatcher é comumente associada a popularização do ideário neoliberal no ocidente.

Segundo E. G. Pinto (2019), ao invés de instituir um limite global de despesas de maneira transparente e universal, como devem ser os orçamentos públicos, a EC 95 prevê a criação de uma espécie de contingenciamento preventivo das despesas primárias¹⁸³. Para a autora, então, um dos pontos mais controversos se refere às alterações do custeio da saúde e da educação, que antes possuíam pisos constitucionais que amparavam tais direitos fundamentais. Assim sendo, a EC 95 afronta o arranjo sistêmico de dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que sustentavam o custeio desses direitos por meio da vinculação de receita com um gasto mínimo obrigatório. Portanto, essa medida impôs, no âmbito do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CF/88, uma espécie de “estado de sítio fiscal” que suspende a eficácia dos direitos fundamentais por 20 anos, independentemente do comportamento econômico, da arrecadação governamental e do caráter ilimitado das despesas financeiras.

Nessa perspectiva, E. G. Pinto e Ximenes (2018) ressaltam que a CF/88 emergiu de um “pacto assimétrico”, ou seja, de um pacto social entre “não iguais”, sendo assim um acordo baseado na constitucionalização da relação entre o capital e o trabalho¹⁸⁴. Portanto, a carta constitucional possui uma série de dispositivos que se reforçam reciprocamente em favor da primazia fiscal dos direitos fundamentais voltados à realização de dispositivos constitucionais que agora estão em risco em razão da EC 95¹⁸⁵. Com a vigência do novo regime fiscal, esses autores apontam que, ao longo do tempo, a falta de crescimento real das despesas relacionadas a esses direitos deve implicar em percentuais anuais proporcionalmente inferiores aos definidos pelo texto de 1988, eliminando assim a progressividade desses gastos, que se mostraram essenciais para mitigar parte das desigualdades sociais do país desde então. Portanto, é a imposição de uma política macroeconômica inconstitucional em detrimento de medidas

¹⁸³ “Tal vinculação negativa de limite máximo para as despesas primárias foi apresentada ao Congresso Nacional como imperativa e unívoca estratégia de ajuste fiscal, mas sua concepção se mostra seletiva e restritiva até porque ela é alheia ao fluxo da receita e não se preocupa ou se dirige às despesas financeiras, ou seja, àquelas referidas aos encargos e à amortização da dívida pública. [...] O eventual saldo positivo em tal equação será aparentemente destinado à redução dos encargos da dívida pública, para manter sua sustentabilidade intertemporal” (E. G. Pinto, p. 1, 2016).

¹⁸⁴ Um ordenamento importante, mas ainda limitado, como foi apontado anteriormente. Portanto, é o “pacto assimétrico” que está em perigo com a EC 95, o que demonstra que as elites brasileiras são pouco comprometidas até com a própria versão liberal de democracia.

¹⁸⁵ “Diante de uma sistemática constitucional e que não deveria ser alcançável ao poder de reforma constitucional regressiva, fica evidente, portanto, que os arremedos via ADCT, como as desvinculações (in)constitucionais e a EC95, têm o objetivo sorrateiro de suplantar a essência da própria Constituição, falseando-lhe a execução pela via do constrangimento fiscal impróprio, inconstitucional e, em grande medida, autoritário” (E. G. Pinto e Ximenes, p. 991, 2019).

tributárias, fiscais e orçamentárias compatíveis com o “pacto assimétrico”, mas sem a alteração das estruturas de privilégios e em última instância, da má aplicação dos recursos públicos do Estado brasileiro.

Segundo Mariano (2017), o novo regime fiscal retirou a autonomia dos próximos governantes sobre o orçamento público brasileiro. Nesse sentido, também retira do cidadão o direito de escolher, a cada eleição, o programa de governo que é traduzido pelo orçamento, limitando assim as decisões sobre quais políticas públicas serão prioritárias para o desenvolvimento econômico e social do país. Além do projeto constituinte, a autora afirma que a EC 95 revela uma clara opção por uma “antidemocracia econômica” ao inviabilizar a expansão e a manutenção das políticas públicas¹⁸⁶ em favor dos credores da dívida pública.

De acordo com Carolina Gonçalves (2020), o novo regime fiscal representa um caso extremo de austeridade, pois não há no direito brasileiro nenhum precedente de retenção de investimentos comparáveis ao alcance e à gravidade de tal medida. Para a autora, as características referentes a EC 95 que justificam o seu argumento são: a) a rigidez do instrumento normativo por trás da medida; b) sua temporalidade; c) o impacto nos direitos sociais; d) seu alcance; e) a indiferença em relação ao crescimento econômico e demográfico. Para a autora, fazer um diagnóstico dos impactos da EC 95 sobre o orçamento da saúde e educação ainda pode ser algo incipiente, mas o prognóstico que pode ser feito a partir das pesquisas do IPEA indicam um cenário bastante pessimista¹⁸⁷.

Tavares e Garcia (2018) também destacam esse argumento ao afirmarem que a EC 95 representa a política de austeridade mais severa até então aplicada em todo mundo. Nesse sentido, esses autores buscaram fazer uma associação entre esse regime de austeridade e os possíveis destinos da democracia brasileira – algo próximo dos objetivos deste trabalho. Por

¹⁸⁶ “Para uma outra ideia dos impactos do novo regime fiscal nas políticas sociais, é interessante recorrer também a um estudo do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos socioeconômicos - DIEESE, que fez uma projeção do teto dos gastos aplicado como se estivesse em vigor nos anos de 2002 a 2015. No caso da educação, com a nova regra, a redução seria de 47% no período. Já com relação às despesas de saúde, a redução seria de 27%. Isso significa, em valores, que a perda na saúde, entre 2002 e 2015, teria sido de R\$ 295,9 bilhões e, na educação, de R\$ 673,6 bilhões, o que corresponderia a um montante total em torno de R\$ 969,5 bilhões que, na lógica do novo regime fiscal já em vigor, seriam expropriados das políticas sociais para remunerar os investimentos dos donos da dívida pública brasileira” (Mariano, p. 263, 2017).

¹⁸⁷ “No que concernem os efeitos da EC nº 95 de 2016 sobre o direito à educação, o Boletim Políticas Sociais: acompanhamento e análise – Educação nº 25 de 2018 do IPEA (2018, p 51), indica que as inovações trazidas pelo Novo Regime Fiscal são um empecilho ao cumprimento das metas fixadas no Plano Nacional de Educação 2014 – 2024, instituído pela lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Quanto aos impactos da EC nº 95 de 2016 no direito à saúde, mais precisamente sobre o Sistema Único de Saúde (SUS), o Boletim Políticas Sociais: acompanhamento e análise – saúde nº 26 de 2019, descreve um cenário preocupante que põe em risco a própria viabilidade do sistema, indicando que possivelmente se trate do maior do SUS ao longo dos 30 (trinta) anos de existência” (Carolina Gonçalves, p. 232, 2020).

meio de uma concepção de regime democrático que mobiliza o conceito de capacidade estatal¹⁸⁸, o pressuposto mútuo existente entre democracia e direitos humanos¹⁸⁹, bem como a compreensão na qual a democracia é mais do que uma simples escolha de dirigentes, esses autores fazem uma interpretação crítica e teórica sobre o novo regime fiscal do Brasil. Ao controlar e limitar o orçamento com regras antidemocráticas e seletivas, a EC 95 tem se mostrado um desafio para o custeio dos direitos humanos e ainda por cima, tem reduzido a influência dos cidadãos nas decisões dos governos eleitos democraticamente. Portanto, com a ausência de direitos e meios para exercer a soberania popular, eles concluem que a democracia brasileira perece em favor da primazia das formas mercantis.

Por último, os defensores do novo regime fiscal têm afirmado, com uma falsa pretensão técnica, que a EC 95 poderia aumentar a própria eficiência das despesas públicas brasileiras, aumentando assim a qualidade dos gastos por parte do governo federal, estados e municípios. Na prática, porém, essa situação tende a gerar uma disputa assimétrica pelos poucos recursos disponíveis, pressionando assim as áreas prioritárias para a consolidação da proteção social no país e que não possuem um grande apelo por parte das elites econômicas brasileiras – algo que foi exemplificado, mesmo que de maneira indireta, pela teoria democrática que lida com a questão do federalismo. Nesse cenário de primazia fiscal do mercado, os recursos são arrecadados e alocados sob o poder de influência de atores políticos e econômicos específicos. Como resultado, há uma prevalência da irracionalidade econômica aliada à prioridades alocativas distorcidas.

No capitalismo democrático e em especial na sua expressão neoliberal, suas inerentes assimetrias sociais têm ficado cada vez mais expostas e assim sendo, uma abordagem sócio-fiscal pode nos ajudar a evidenciar o claro conflito de classes existente em torno do orçamento público no Brasil, que tem sido controlado por uma minoria alheia aos valores democráticos substantivos e, em alguns casos, até sobre aquelas concepções mais minimalistas¹⁹⁰. A própria

¹⁸⁸ “A capacidade do Estado pode ser entendida como o alcance da intervenção governamental na esfera privada, não só a magnitude do processo, mas também a fluidez com que as políticas públicas podem atingir as metas estabelecidas no projeto de governo durante o período pré-eleitoral (Tilly, 2007)” (Garcia e Tavares, p. 454, 2018).

¹⁸⁹ “O entendimento por trás dessa máxima baseia-se na autonomia privada dentro da sociedade, que é responsável pela criação das leis, ou seja, sem a garantia de direitos básicos aos cidadãos que elaboram essas leis não seria possível alcançar uma autonomia pública e, conseqüentemente, não haveria soberania popular (democracia). Diante disso, é razoável concluir que existe uma comparabilidade entre democracia e direitos humanos, bem como entre autonomia privada e pública (Habermas, 1998)” (Garcia e Tavares, p. 458, 2018).

¹⁹⁰ Até para as definições mais minimalistas ou ortodoxas sobre os regimes democráticos, como aquela em que Downs afirma (para o cenário norte-americano) que “em uma democracia bipartidária como a nossa, cada eleição nacional pode ser considerada uma disputa entre dois orçamentos governamentais prospectivos” (p.545, 2011) perecem nesse contexto envolvendo a EC 95.

democracia representativa liberal, mesmo ao manter uma gama de privilégios, ainda é vista como algo ameaçador para a elite brasileira.

Desta maneira, os recursos advindos do orçamento público brasileiro têm sido alocados de maneira seletiva e o ajuste fiscal restritivo institucionalizado tem recaído somente sobre aqueles que já são onerados pelo sistema tributário regressivo e não tem suas demandas atendidas pelo Estado nesse contexto de “sítio fiscal”. Explorar a política fiscal brasileira é a mesma coisa que explorar as problemáticas relacionadas à democracia no país. É evidenciar as gritantes e inaceitáveis desigualdades de renda que persistem desde o seu passado colonial. Como dizia Schumpeter (1918) ao remeter o pensamento de Goldscheid (1958): “o orçamento é o esqueleto do Estado despido de suas ideologias enganosas”.

3.3. A necessidade de um pensamento radical: (re)pensando novos caminhos

O objetivo desta seção é fazer uma espécie de retrospectiva dos objetivos iniciais que foram colocados no início da pesquisa. Esperamos assim que a abordagem sócio-fiscal tenha sido justificada a partir do que foi exposto até então. Nesse sentido, também foi mostrado que a política fiscal teve um papel central na produção das desigualdades sociais e conseqüentemente, na deterioração da democracia liberal brasileira. Além disso, o neoliberalismo apareceu como um fenômeno multifacetado que tem atuado especialmente por meio das finanças públicas para limitar as escolhas políticas dos cidadãos e substituir as instituições ligadas aos estados de bem-estar social pelas leis do mercado e por uma moral ocidental conservadora.

Para finalizar, foram apontados abaixo alguns dos limites relacionados à teoria crítica sobre declínio democrático produzida no Norte Global, especialmente quando transportadas sem algumas considerações relevantes para o cenário brasileiro, destacando assim as diferenças entre países centrais e não centrais no capitalismo mundial. Anteriormente, também foram apontados alguns dos limites relacionados à teoria democrática contemporânea que vem sendo produzida no Brasil, especialmente em relação ao neo-institucionalismo e à sua abordagem demasiadamente “politicista” em relação aos regimes e às práticas democráticas. Este trabalho defende, portanto, que tais premissas não podem ser ignoradas pela teoria democrática contemporânea.

Nesse sentido, a sociologia fiscal e a própria teoria democrática precisam ser “radicalizadas” para não serem (mais) condescendentes com as desigualdades e assimetrias inerentes do capitalismo global em sua associação conflituosa com a democracia.

3.3.1. Por uma abordagem crítica e não eurocêntrica da Política Fiscal

No segundo capítulo, foi destacado a importância dos conflitos fiscais para a conformação da política moderna. Além da própria sociologia fiscal, algumas abordagens relacionadas à teoria crítica sobre declínio democrático também foram exploradas, especialmente aquelas que colocam o neoliberalismo e as finanças públicas como variáveis explicativas relevantes. Porém, grande parte desses estudos se concentram no Norte Global e deste modo, refletem seus próprios contextos históricos. Por conseguinte, suas conclusões não podem simplesmente serem transportadas, sem adaptações e críticas, para outras realidades distintas, como é o caso do Brasil. Apesar de trazer algumas conclusões certas sobre os fenômenos que têm contribuído para a deterioração dos regimes democráticos “estabelecidos”, algumas ponderações são necessárias para ampliar e complementar esse debate.

Especificamente, então, serão apontados os limites das teorias que de alguma forma estão relacionadas ao conceito de “pós-democracia”, de Colin Crouch (2004). Luciana Ballestrin (2018) é uma das autoras que estava atenta à essa problemática. Primeiramente, ela afirma que o modelo hegemônico de democracia liberal representativa enfrenta atualmente a sua maior crise global desde o fim da guerra fria, apresentando assim um movimento de “retração” em diversas partes do mundo. As motivações desse declínio democrático são múltiplas e afetam de diferentes maneiras os países do Norte e Sul Global. Por um lado, a ciência política internacional tem debatido essa problemática apenas em tempos recentes, apesar do esgotamento do modelo ter dado seus primeiros sinais desde o começo do século 21. Por outro lado, a ciência política nacional tem ignorado a gravidade do contexto político nacional, regional e internacional. É uma omissão prejudicial ao próprio fazer científico¹⁹¹ e de acordo com a autora, o Brasil poderia ocupar um lugar importante nessa discussão. Assim sendo, ela faz uma revisão da literatura em torno do conceito de “pós-democracia”, que foi sistematicamente desenvolvido por Crouch, argumentando assim pela necessidade de incorporação desse debate nas teorias democráticas pensadas para o caso brasileiro devido às suas potencialidades argumentativas.

Segundo Ballestrin (2018), as concepções elitistas e liberais que alicerçam a ciência política ainda não estão abertas para lidar com a questão da “pós-democracia”¹⁹². Apesar do

¹⁹¹ “A conformação de uma onda global de desdemocratização adverte e interpela a Ciência Política em geral e a teoria democrática em particular” (Ballestrin, p.149, 2018). Ainda segundo a autora, a Ciência Política brasileira tem omitido ou ignorado essas questões, colocando si mesma como cúmplice da destruição de seu principal objeto de pesquisa.

¹⁹² “Apesar das relações entre capitalismo e democracia terem sido discutidas por vários autores e áreas no século passado, a Ciência Política é atualmente confrontada por uma espécie de transmutação autoritária dentro do seu

debate envolvendo as contradições existentes entre democracia e capitalismo não serem recentes, pela primeira vez a experiência neoliberal do Norte Global tem testemunhado o paradoxo gerado pela convivência “autofágica” entre esses dois princípios¹⁹³. Por conseguinte, esse diagnóstico foi possível porque o neoliberalismo finalmente foi incorporado por parte da teoria democrática contemporânea pensada para esses lugares. De acordo com a autora, a noção associada ao conceito vem agregando vários significados para além de seu diagnóstico principal. Agora, o formalismo democrático, o fascismo social e o domínio absoluto da economia financeira têm sido os três pilares dessa concepção mais ampla. Nesse sentido, o conceito serve para conectar a economia e a política.

Ballestrin (2018), então, buscou explorar a aplicabilidade do conceito para o caso brasileiro. Devido às suas contradições históricas, a autora afirma que o liberalismo que se desenvolveu nos países latino-americanos tem dado pouca atenção para os ideais democráticos até então¹⁹⁴. Para a autora, as experiências democráticas da América Latina possuem certas especificidades que não podem ser ignoradas pelas ciências sociais. Dito isto, a autora salienta que uma parcela importante da literatura sobre “pós-democracia” tem reproduzido um eurocentrismo analítico e um liberalismo normativo em suas abordagens, limitando assim as suas aplicabilidades para outros contextos. No Sul Global, o passado colonial e as desigualdades sociais não devem ser deslocadas para um segundo plano nas análises sobre democracia. Além disso, algumas teorias têm ignorado o fato da América Latina ser o lugar de nascimento do neoliberalismo e assim sendo, ter experimentado as contradições do capitalismo desde a sua fundação moderna e colonial.

Para Ballestrin (2018), o aspecto “pós-democrático” já estava presente na fundação corrompida dos países pós-coloniais. O Brasil, nesse sentido, nunca passou pela parábola descrita por Crouch, em que a “pós-democracia” aparece após um “máximo democrático”. Por isso, a autora defende a inserção da história das relações geopolíticas nessas abordagens para

principal objeto e projeto, relacionada àquele mesmo binômio. Em outras palavras, ela não está preparada para assumir fortemente dois diagnósticos básicos, a saber: 1) a destruição da democracia está sendo possibilitada por dentro das instituições democráticas e 2) as forças que têm impulsionado esse fenômeno conversam e/ou provêm de um campo entendido como exógeno à disciplina” (Ballestrin, p.151, 2018).

¹⁹³ “A crise é endógena e atinge o coração de suas origens históricas: “nunca antes na histórica moderna, os dilemas dos países centrais estiveram tão próximos dos dilemas da periferia” (Perez-Liñan, 2017, p. 45, tradução própria). O diagnóstico sobre a pós-democracia, ainda que muito derivado de uma concepção pós-estrutural da política, inseriu a importância do neoliberalismo para o debate democrático atual” (Ballestrin, p.153, 2018).

¹⁹⁴ “Autoritarismo e liberalismo conviveram relativamente bem na América Latina, em ambíguo e constante flerte junto ao Estado – ainda que a disputa democrática historicamente nunca pôde dele prescindir. O sequestro do Estado e da democracia pelas dinâmicas coloniais, imperiais e capitalistas, em suma, é velha dinâmica pelas bandas latino-americanas” (Ballestrin, p.157, 2018).

compreender os diferentes tipos de desenvolvimentos que envolvem o capitalismo, o liberalismo e a própria democracia. Portanto, mesmo que seja possível sustentar que o Brasil tenha adentrado nesse contexto global de recuo “pós-democrático”, algumas de suas premissas precisam ser adaptadas para o contexto histórico típico do Brasil.

Portanto, é necessário demonstrar que os países possuem desenvolvimentos históricos específicos, apesar de alguns padrões se repetirem. Deste modo, as diferenças envolvendo o desenvolvimento das instituições dos países centrais e não centrais em uma sociedade capitalista e globalizada têm de ser levadas em consideração. A colonialidade do poder, como indicou Quijano (2005), tem influência direta no tipo de Estado e de democracia que foi construída em regiões como a América Latina, que obviamente não integram a hegemonia do capitalismo mundial, centrado na Europa e posteriormente também nos EUA. Portanto, é fato que essas democracias e suas instituições são relativamente “novas” e limitadas, ainda mais quando comparadas às democracias mais antigas e tidas como “consolidadas”. Por isso, é importante salientar que uma parte considerável dos países latino-americanos do chamado “cone sul” passaram por severas ditaduras militares durante o século 20, o que interrompeu as práticas democráticas que estavam em curso nesses lugares – em alguns casos, a ditadura em si foi uma reação a essas práticas. Os processos de redemocratização que as sucederam, em sua maioria, ocorreram no final do século passado e em paralelo com outros fenômenos importantes, como o fim da polarização entre EUA e União Soviética, bem como a intensificação da globalização e consequentemente, do próprio neoliberalismo, trazendo assim novas complexidades e desafios.

Isto posto, as democracias latino-americanas ressurgiram com diversos obstáculos para a sua consolidação. Além do passado ditatorial, os países da região integraram o sistema capitalista mundial sem eliminar as desigualdades sociais que foram construídas no período anterior, que como já foi demonstrado, eram decorrentes das mazelas do passado colonial e escravagista na construção de seus respectivos Estados-nação. Pelo contrário, essas desigualdades se mostraram importantes para o desenvolvimento do capitalismo hegemônico desde então. Posteriormente, com a intensificação dos processos de emancipação no Sul Global, as políticas associadas ao pensamento neoliberal começaram a ganhar proeminência e a influenciar as atuações desses Estados após o fim das ditaduras – ou até antes disso, como no caso da ditadura chilena. Por ser um fenômeno complexo e multidimensional, o neoliberalismo trouxe consequências específicas para contextos históricos específicos.

Portanto, a maior parte das problemáticas e contradições ligadas ao fenômeno só foram aparecer de fato – ou só foram cientificamente exploradas pelas ciências humanas – após a

virada do século para os países do Norte Global. As políticas de austeridade com cortes de gastos sociais, por exemplo, que antes já haviam sido impostas por instituições supranacionais para os países do Sul Global, só se tornaram intensas na Europa após a crise de 2008. Nesse ponto, vale ressaltar novamente que os países europeus, em sua maioria, já possuíam estados de bem-estar social mais robustos e consolidados. Desta maneira, essas instituições não poderiam ser desmanteladas facilmente. Mesmo assim, no entanto, as políticas neoliberais têm colocado grandes desafios para esse tipo de política que envolve uma ação mais ativa do Estado na garantia da proteção social¹⁹⁵.

Por outro lado, as mazelas do neoliberalismo foram mais precoces nos países que não estão inseridos na hegemonia do capitalismo mundial. O caso da ditadura chilena destacado por Whyte (2019) foi um marco para esse tipo de fenômeno¹⁹⁶. A redemocratização no Brasil, como também foi destacado, nasceu com dois projetos conflitantes entre si, ou seja, um projeto associado aos ideais neoliberais e outro às práticas democráticas. A democracia liberal brasileira é, antes de tudo, resultado destes ideais conflitantes e assimétricos. Os problemas associados a essa conformação são amplos, mas salta aos olhos a pobreza e a grande concentração de renda que ainda persiste no país. Deste modo, o Brasil convive com uma grande desigualdade social que impede um acesso igualitário aos recursos do Estado, com marcadores sociais bastante perceptíveis, em que pobres, mulheres, negros, LGBTQIA+ e indígenas não estão incluídos no orçamento público brasileiro – isto é, os grupos vulneráveis que são constantemente excluídos das decisões democráticas. Nesse sentido, a democracia brasileira nasceu “sonhando” com um estado de bem-estar social robusto e inclusivo, mas acordou com um Estado omissivo e ativo na produção das desigualdades sociais.

Deste modo, as teorias democráticas contemporâneas têm que estar atentas ao contexto histórico específico da formação do Estado e conseqüentemente, às especificidades da associação não harmoniosa entre o capitalismo e a democracia. Após fazer essas considerações, nota-se que as teorias ligadas à noção de “pós-democracia” exploradas anteriormente, apesar de suas potencialidades em destacar o conflito existente entre capitalismo e democracia em torno das finanças públicas, possuem algumas limitações bastante evidentes.

¹⁹⁵ Como foi mostrado, a democracia desses lugares também tem regredido substantivamente e as suas instituições democráticas têm atuado apenas na garantia de uma legitimidade superficial e simbólica, no qual a soberania popular é substituída pela soberania de mercado, especialmente no controle das finanças públicas. O descrédito com as instituições liberais da democracia e o crescimento de políticos “antissistema” são fenômenos reais por essas bandas.

¹⁹⁶ A constituição herdada pela ditadura de Pinochet ainda está em vigência no país, apesar dos grandes levantes que vem ocorrendo no país desde o ano de 2019 contra as políticas neoliberais herdadas desse período.

A começar pela metáfora da parábola, como indicou Ballestrin (2018) anteriormente, que não possui um paralelo próximo nos países latino-americanos. No caso brasileiro, por exemplo, as bases fiscais que poderiam garantir o funcionamento de um estado de bem-estar social mais eficiente no combate das desigualdades foram desmanteladas após a redemocratização. A classe trabalhadora foi incluída no orçamento e de maneira limitada somente nos governos petistas e por um curto período de tempo¹⁹⁷. Assim sendo, o Brasil não experimentou algo próximo do “máximo democrático” que foi constatado por Crouch (2003) para os países europeus do pós-guerra. Na verdade, os próprios governos petistas foram eleitos como uma reação às políticas neoliberais que foram intensificadas logo no início da democracia liberal brasileira¹⁹⁸.

Em um sentido parecido, Tavares e Silva (2021) reconhecem os méritos e potências dessas teorias, mas também advertem quanto ao seu uso indiscriminado em outros contextos. Eles afirmam que o argumento de Crouch, por um lado, é persuasivo por tratar do momento atual de atrofia democrática sem grandes rupturas institucionais pelo mundo, mas por outro lado, encontra limites para explicar os contextos do Sul Global. O declínio democrático brasileiro, segundo eles, também envolveu casos de rupturas institucionais, como no caso do golpe de Dilma Roussef e da manipulação judicial das eleições em 2018¹⁹⁹ – o que reforça que até as noções liberais ou eleitorais de democracia estariam sendo deterioradas. Ainda de acordo com esses autores, o argumento de Streeck é válido por direcionar a crítica aos ajustes fiscais aplicados pelos governos para atender os interesses dos credores da dívida. Porém, a sua noção de Estado-dívida não encontra respaldo na realidade mundial porque a maior parte dos recursos que sustentam os Estados ainda decorrem da extração de impostos. Além disso, sua rígida separação entre Estado e mercado tende a negar o papel da política no contexto atual de declínio

¹⁹⁷ A valorização real do salário mínimo, o avanço do emprego formal e das políticas de transferência de renda foram os grandes responsáveis por esses avanços, que só foram possíveis devido ao cenário econômico internacional favorável. Por outro lado, os governos petistas também foram os responsáveis por desmobilizar movimentos de esquerda que não estavam alinhados ao partido e aos canais tradicionais de participação, como nas manifestações de junho de 2013 e nos movimentos contra a copa e as olimpíadas em 2014.

¹⁹⁸ Porém, a experiência dos governos petistas também se mostrou limitada a um contexto específico da economia internacional – evidenciando assim os limites de uma abordagem liberal-social em uma estrutura capitalista que controla e limita os orçamentos públicos. Mesmo assim, as elites políticas e econômicas brasileiras reagiram aos avanços relacionadas à cidadania e colocaram limites fiscais evidentes para uma maior democratização no país com a EC 95. No máximo, então, os governos petistas poderiam ser considerados como o “máximo democrático” que foi possível para o Brasil, ao menos na visão dessas elites dependentes do capitalismo global. Ainda assim, as diferenças são notáveis e a metáfora da parábola não corresponde ao caminho seguido pelos países latino-americanos.

¹⁹⁹ O golpe, mais do que um movimento contra um governo em específico, foi uma ação radical contra a rede de proteção social no país e em favor do Novo Regime Fiscal sob a EC 95.

democrático, como se o mercado e a “pura economia” fossem contra todas as formas de politização – algo que não corresponde ao tipo de neoliberalismo aqui apresentado e ainda reforça a separação existente entre a economia e a política.

Em uma perspectiva semelhante, Kariny Marra (2022) aponta que a história institucional brasileira é distinta dos países que vivenciaram a utilização de ferramentas keynesianas. Em vez de ser um sinônimo da derrocada do estado de bem-estar social e da própria democracia, o neoliberalismo surgiu no Brasil acompanhado de uma forte movimentação política que havia conseguido derrubar um regime militar e instaurar um Estado democrático de direito²⁰⁰. Nesse período, a estatização da dívida externa veio acompanhada de um crescimento exponencial da dívida interna²⁰¹, movimento que teve influência direta nas políticas fiscais que foram colocadas em prática desde a redemocratização. Para a autora, a própria constituição federal nasceu com um viés neoliberal no que tange o manuseio da política fiscal²⁰². A CF/88 produziu não somente o paradoxo do financiamento dos direitos sociais por meio de uma tributação regressiva, mas também por sinalizar em seu texto que a dívida pública teria um marco regulatório com características de pacto social. Assim sendo, a contradição entre a construção de um estado de bem-estar social mais robusto e uma constituição fiscalista é evidente.

Nessa lógica, então, a austeridade alcançou o Estado Brasileiro antes da EC 95 e muito antes dos ajustes fiscais restritivos que foram implementados nos países europeus após a crise de 2008.

Ainda de acordo com Marra (2022), o argumento de Streeck, especialmente aquele relacionado ao Estado-Dívida, não pode ser aplicado ao cenário brasileiro. Para a autora, o que torna a dívida pública um problema central não é o seu tamanho em si, que não é insustentável como se tem propagado, mas sim os seus elevados juros. O pico da dívida pública no Brasil se deu nos anos 1980 e mesmo com algumas oscilações, passou a declinar desde a queda do modelo desenvolvimentista. Deste modo, o índice da dívida pública se estabilizou no período neoliberal, ao contrário da relação direta entre o aumento da dívida e a ascensão das reformas

²⁰⁰ “Ao contrário do que se deu nos países centrais, em que o neoliberalismo se instaurou reduzindo o controle democrático e os direitos sociais, no Brasil o neoliberalismo se instaurou no contexto de derrubada de um regime autoritário militar e de transição para o regime democrático, a partir de uma constituição cujo texto normativo apresenta uma larga defesa e garantia de direitos sociais” (Kariny Marra, p. 63, 2022).

²⁰¹ “No Brasil, a crise fiscal ocorre no momento da transição democrática e a crise de um modelo voltado a garantir o eixo de acumulação característico de uma hegemonia urbano-industrial” (Kariny Marra, p. 63, 2022).

²⁰² “A CF/88 surgiu no contexto de crise da dívida, de modo que seu próprio texto já foi uma forma de sinalização para instituições como o FMI e os credores da dívida de que haveria um regimento normativo que nortearia as finanças públicas no sentido de garantir o pagamento da dívida” (Kariny Marra, p. 63, 2022).

neoliberais, como argumenta Streeck. Portanto, o problema da dívida pública não é algo estrito às tecnicidades econômicas, pois o endividamento público também pode ser manejado para o custeio de políticas sociais – apesar dessa opção normalmente ser rechaçada pelos capitalistas. Nesse sentido, o problema da dívida pública brasileira é um problema político. Para a autora, então, o interesse de grupos ligados às elites econômicas e financeiras nos níveis da dívida e nas políticas de austeridade são de ordem política. É através do seu controle que eles mantêm o seu poder de influência sobre as políticas do Estado. Para esses grupos, o controle da dívida pública é menos sobre a saúde financeira das finanças públicas e mais sobre sua limitação por meio de medidas que impeçam o aumento das margens fiscais e consequentemente, do poder político dos Estados sobre o manuseio da política fiscal²⁰³. É uma maneira de tornar o Estado omissor diante das desigualdades existentes.

A teoria crítica do Norte Global, mesmo ao trazer o neoliberalismo e as finanças públicas para os debates envolvendo a deterioração democrática, não pode ser trazida para as realidades brasileiras sem grandes considerações.

Retomando novamente os argumentos de Tavares e Silva (2021), o declínio democrático no Brasil contemporâneo também pode ser explicado pela conjunção envolvendo o neoliberalismo e o novo conservadorismo social, como já havia sido indicado anteriormente por Cooper para a realidade norte-americana. Após a implementação do novo regime fiscal, esses autores destacam que as contradições envolvendo os objetivos expansionistas que o impulsionaram, sua inviabilidade econômica e a realidade do próprio país após quatro anos de vigência já se tornaram evidentes²⁰⁴. Deste modo, a EC 95 reduziu severamente a disponibilidade de recursos para o custeio dos direitos fundamentais em um país em que a sua projeção fática já era escassa, inviabilizando assim a conversão das preferências eleitorais e democráticas em políticas públicas. Ademais, o novo regime fiscal impulsionou um novo desenho para as instituições brasileiras, agora mais focadas em metas fiscais e em descompasso com os objetivos traçados desde a redemocratização com a CF/88.

Segundo Tavares e Silva (2022), o Brasil pavimentou o terreno neoliberal ao desconsiderar a democracia e suprimir os direitos fundamentais em favor de uma agenda fiscalista baseada somente na oferta. Após o governo de Michel Temer, Jair Bolsonaro, um

²⁰³ “As políticas de austeridade, ou seja, os meios de controle do mercado sobre o Estado, têm sido nos últimos anos medidas extremas que não só engessam o aparato estatal e as possibilidades políticas do país, mas parecem atacar o próprio Estado, inviabilizando seus meios de sustentação” (Kariny Marra, p. 76, 2022).

²⁰⁴ “O país ainda não se recuperou da retração econômica iniciada em 2015, os níveis de miséria seguem em acentuada elevação (MADEIRO, 2021) e, apenas entre 2019 e 2021, houve uma queda de cinco posições no ranking do IDH (AGUDO, 2020)” (Tavares e Silva, p. 12, 2021).

político de extrema-direita, com um claro viés conservador – para não dizer totalmente reacionário – e, ao mesmo tempo, neoliberal, assumiu o executivo após vencer as contestadas eleições de 2018²⁰⁵, dando assim continuidade às políticas fiscais que vinham limitando o orçamento público brasileiro. Agora, no entanto, o discurso neoliberal de limitação dos recursos do Estado foi colocado lado a lado do discurso associado ao conservadorismo social em favor das famílias heteronormativas e cristãs. Como consequência dessa união, a redução de direitos sociais e a valorização dos costumes “tradicionais” têm atuado de maneira transversal em diversas áreas do Estado para promover o modelo de família “ocidental” como alternativa ao estado de bem-estar social²⁰⁶. Portanto, os autores incluem algumas das características típicas do Estado brasileiro, mas que foram intensificadas no governo de Bolsonaro e que justificam ainda mais o argumento da deterioração democrática no Brasil: autoritarismo, violência política, colapso ambiental, conservadorismo social e o empobrecimento da população.

Diante de tudo que foi exposto até agora, a noção ligada ao conceito de “confluência perversa”, de Evelina Dagnino (2004), parece ser a mais certa para a realidade brasileira desde a redemocratização até o cenário que foi construído para o novo regime fiscal. Apesar da autora não colocar a política fiscal como variável explicativa relevante, ela traz o neoliberalismo para o centro do debate sobre teoria democrática no Brasil. Em um primeiro momento, a autora afirma que a disputa política é um elemento constitutivo da construção democrática em oposição às abordagens consensuais e pluralistas que negam este aspecto. Portanto, a autora buscou explorar a crise discursiva decorrente do que ela chamou de “confluência perversa”, que consiste, por um lado, em um projeto neoliberal que se instalou nos países latino-americanos no fim do século passado e do por outro, em um projeto democratizante e participativo que emergiu na sociedade civil durante as crises dos regimes totalitários da região.

Segundo Dagnino (2004), é uma confluência perversa por unir dois projetos políticos distintos e antagônicos entre si. Por conseguinte, os significados para algumas referências

²⁰⁵ Após o processo de impeachment que retirou Dilma Rousseff da presidência e com a promulgação da EC 95 sem o crivo das urnas, as eleições de 2018 também foram marcadas por vários tipos de contestações. Para além do grande número de fake news (notícias falsas) que se propagaram por meio de aplicativos de internet, o impedimento da candidatura de Lula por meio de medidas judiciais que se mostraram parciais e enviesadas posteriormente, o até então era líder nas pesquisas eleitorais, foi crucial para o resultado final das eleições daquele ano. Nesse sentido, até os procedimentos democráticos têm sido afetados negativamente pela ascensão desse tipo de neoliberalismo aqui abordado, seja pela imposição de um Novo Regime Fiscal que não teve a aprovação eleitoral, seja pela judicialização das relações políticas por meio da supressão da vontade coletiva.

²⁰⁶ “O neoliberalismo brasileiro, que suprime controles democráticos e desmonta o aparato constitucional de seguridade social e redistribuição material, está acoplado a uma ostensiva promoção da família heterossexual biparental como elemento organizativo da sociedade e substituta da política e do Estado” (Tavares e Silva, p. 20, 2021).

comuns, como o próprio conceito de cidadania²⁰⁷, foram obscurecidos e as diferenças, nuances e antagonismos em torno de certos conceitos políticos importantes têm sido ocultados ou deslocados para outros significados, permitindo assim que as concepções e as práticas neoliberais avancem em terrenos democráticos²⁰⁸. Em um contexto no qual o Estado se isenta progressivamente de seu papel garantidor de direitos, o mercado é oferecido como uma instância substitutiva para a própria cidadania. Portanto, o neoliberalismo tem atuado para restringir os espaços públicos e democráticos por meio de uma lógica baseada na responsabilidade moral e privada.

Isto posto, pode-se afirmar que a democracia brasileira vem sendo corroída desde a sua conformação liberal e social que foi colocada em prática com a CF/88, bem como os conflitos advindos dos projetos contrários que foram sendo construídos com a redemocratização.

Com o avanço do neoliberalismo durante a abertura democrática e a sua consolidação nos anos que se seguiram, as alterações no modelo de Estado brasileiro se intensificaram e evidenciaram as contradições do capitalismo democrático. A política fiscal e em especial o sistema tributário fazem com que essas problemáticas saltem aos olhos daqueles que o exploram para além de suas tecnicidades. Com a estagnação econômica e a deterioração das finanças públicas aliados ao crescimento do discurso ligado ao conservadorismo social, esse cenário tem piorado bastante. A ideia por detrás da EC 95 sob o Novo Regime Fiscal vinha sendo pavimentada desde a década passada. Portanto, a deterioração da democracia brasileira, independente da concepção adotada, pode ser evidenciada através da política fiscal.

3.3.2. Sim, há alternativa: ampliando o conceito de democracia

A democracia ou qualquer horizonte normativo associado a essa ideia sempre esteve em perigo devido ao potencial emancipatório que a palavra traz quando concebida de maneira radical. Deste modo, para se adaptar à realidade das sociedades e não o contrário, o conceito

²⁰⁷ “As redefinições neoliberais de cidadania repousam sobre um conjunto de procedimentos. Alguns ressuscitam a concepção liberal tradicional de cidadania, outros são inovadores e contemplam elementos novos das configurações sociais e políticas da contemporaneidade. Em primeiro lugar, de novo, eles reduzem o significado coletivo da redefinição de cidadania anteriormente empreendida pelos movimentos sociais a um entendimento estritamente individualista dessa noção. Segundo, se estabelece uma sedutora conexão entre cidadania e mercado. Tornar-se cidadão passa a significar a integração individual ao mercado, como consumidor e como produtor” (Dagnino, p. 155, 2004).

²⁰⁸ “Aí, a perversidade e o dilema que ela coloca, instaurando uma tensão que atravessa hoje a dinâmica do avanço democrático no Brasil. Por um lado, a constituição dos espaços públicos representa o saldo positivo das décadas de luta pela democratização, expresso especialmente – mas não só – pela Constituição de 1988, que foi fundamental na implementação destes espaços de participação da sociedade civil na gestão da sociedade. Por outro lado, o processo de encolhimento do Estado e da progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil, que tem caracterizado os últimos anos, estaria conferindo uma dimensão perversa a essas jovens experiências, acentuada pela nebulosidade que cerca as diferentes intenções que orientam a participação” (Dagnino, p. 143, 2004).

vem sendo esvaziado para acomodar as desigualdades sociais existentes. O fato das desigualdades sociais facilmente se transformarem em desigualdades políticas é constantemente ignorado por parte da teoria democrática convencional, que ainda busca associar a noção apenas às regras formais e jurídicas que por si só, não as têm enfrentado de maneira eficaz. Em sua associação com o sistema capitalista, seus aspectos emancipatórios e os valores substantivos de igualdade e liberdade foram reduzidos a procedimentos e normas para a escolha periódica de representantes que, através do aparato estatal, podem colocar ou não as preferências políticas dos cidadãos em prática.

Esse modelo, a grosso modo, seria o único tipo de democracia possível em uma sociedade capitalista baseada na propriedade privada e na acumulação de capital. Nesse sentido, a concepção liberal e a noção de governos representativos se uniram e se tornaram sinônimos de democracia. Deste modo, a democracia representativa liberal pôde conviver sem grandes embaraços com elevados níveis de desigualdades sociais, desde que a algumas normas e procedimentos sejam mantidos. Portanto, esse trabalho defende que outras variáveis, mesmo aquelas que não são consideradas estritamente políticas, sejam incluídas nas análises envolvendo a teoria democrática. Nessa perspectiva, as variáveis “exógenas” também têm influência nas variáveis que são consideradas estritamente políticas. A abordagem interdisciplinar é mais eficiente por não desconsiderar questões para além dos objetos de excelência do campo. Nesse sentido, a política fiscal pode influenciar uma gama de fenômenos, inclusive aqueles ligados às instituições políticas tradicionais. Uma abordagem política da fiscalidade, para além da abordagem técnica tradicional, é necessária para captar as nuances que envolvem o funcionamento das instituições democráticas.

Portanto, os orçamentos públicos precisam ser explorados pelas teorias democráticas independentemente da abordagem envolvida. Como foi mostrado, a política fiscal foi e é central na produção e reprodução das desigualdades sociais e a literatura dedicada ao tema não pode mais ignorar esse fato. A teoria democrática, ao se insular em variáveis consideradas estritamente políticas e em última instância, ao promover apenas o modelo liberal de democracia, tem se afastado cada vez mais da realidade material da população dos países tidos como democráticos, que têm enfrentado uma série de desafios e limitações práticas consideráveis. O fosso entre acadêmicos e não acadêmicos nunca esteve tão grande dentro do campo da ciência política como em tempos recentes.

A teoria democrática contemporânea produzida no Brasil, ou ao menos uma parte dela, tem ignorado ou ocultado essas questões, principalmente no que se refere ao papel da política fiscal na produção das desigualdades. A abordagem ligada ao neo-institucionalismo no Brasil

é a mais proeminente do campo e de acordo com as conclusões obtidas no primeiro capítulo, tem um certo tipo de tendência ao politicismo, ignorando assim questões externas que influenciam o seu próprio objeto de pesquisa. Além disso, esse campo hegemônico da ciência política, com algumas exceções, abraçou o minimalismo democrático e as questões mais subjetivas são comumente desconsideradas. No máximo, o pluralismo democrático é absorvido pelas abordagens convencionais, mas ainda assim ignorando os conflitos e contradições inerentes de uma sociedade capitalista.

Como consequência, a teoria democrática convencional têm sido resistentes em trazer o neoliberalismo para suas análises, mesmo este sendo um fenômeno amplamente reconhecido pelas ciências sociais em tempos recentes. Parte dessas críticas poderiam ser respondidas com a justificativa da abordagem ou metodologia escolhida, que poderia favorecer ou não certas variáveis explicativas. É um ponto válido, mas a questão principal é que a política fiscal, dada sua importância histórica, tem de ser incluída independentemente do tipo de abordagem ou concepção de democracia adotada. Nesse sentido, a sociologia fiscal não aparece aqui como um campo superior ou substitutivo de outras formas de abordar os problemas clássicos da ciência política, mas sim para justificar a importância dos conflitos fiscais na conformação da política moderna e deste modo, compreender as assimetrias existentes. A própria sociologia fiscal tem os seus problemas e por ser predominante no Norte Global, precisa ser adaptada para outras realidades distintas.

Deste modo, para além da inclusão da política fiscal, este trabalho defende o caminho contrário do que se tem feito nos últimos anos: a ampliação e a radicalização do conceito de democracia²⁰⁹. Nesse sentido, a ideia de orçamentos públicos democratizados tem de ser central para os regimes democráticos e a teoria democrática contemporânea que busca compreendê-los. As consequências sociais do manuseio da política fiscal pelos “Estados modernos” precisam ser exploradas. A relação conflituosa entre capitalismo e democracia precisa ser explorada. O neoliberalismo precisa ser explorado. Como pôde ser observado, a luta de classes em torno dos escassos recursos dos orçamentos públicos tem impedido uma maior democratização dos países inseridos no sistema capitalista global. Deste modo, o capitalismo não deve ser visto como uma instituição totalizante e natural. Assim como a própria democracia, ele é uma construção histórica que pode ser contestada como fator organizacional da sociedade.

²⁰⁹ Concepções minimalistas e procedimentais são mais fáceis de serem mensuradas e assim sendo, tem o seu valor para algumas pesquisas empíricas. Mas elas não podem ser sinônimos da própria democracia e portanto, restringirem outros horizontes normativos.

A igualdade e a liberdade como valores substantivos e não associados somente às concepções liberais precisam ser resgatados novamente²¹⁰.

Portanto, o capitalismo precisa ser questionado. A narrativa comum que afirma que o capitalismo foi o grande responsável pela melhoria do bem-estar da população ao longo dos anos é cheia de falhas. Para essa linha argumentativa, a pobreza extrema seria a condição “natural” da humanidade e só teria sido contornada com a ascensão capitalista em meados do século 19. De acordo com Sullivan e Hickel (2022), essa narrativa não pode ser sustentada empiricamente, pois a linha do tempo adotada e os dados dos quais esses argumentos se baseiam possuem limitações importantes. Como contraponto, esses autores usaram três indicadores (salários reais, altura humana e mortalidade) para avaliar cinco regiões do mundo (Europa, América Latina, África subsaariana, Sul da Ásia e China) do século 16 em diante. Para esses autores, seus achados indicam ser pouco provável que a maioria da população vivesse em pobreza extrema antes da ascensão do capitalismo²¹¹. Pelo contrário, a ascensão do capitalismo coincidiu com uma deterioração do bem-estar humano²¹². Além disso, nas regiões em que o progresso realmente ocorreu, isso só aconteceu de fato muito tempo após o surgimento do capitalismo. Nas periferias do capitalismo mundial, esse progresso só aconteceu durante o século 20 devido aos movimentos que lutavam por uma maior igualdade redistributiva²¹³. Sob o capitalismo contemporâneo, a pobreza extrema ainda é um problema gritante, comparável a outros períodos históricos de grande perturbação social.

Ellen Meiksins Wood (2003), em seu clássico livro “Democracy against capitalism”, afirma que a crítica da economia política tem sido deixada de lado e conseqüentemente, as compreensões ligadas ao materialismo histórico também. A autora defende a premissa na qual

²¹⁰ A igualdade como igualdade política e totalmente dependente da igualdade econômica e de oportunidades. E a liberdade como autonomia coletiva, no sentido do fazer e das práticas democráticas por cidadãos iguais em uma estrutura organizacional de tomadas de decisões coletivas.

²¹¹ “Historicamente, trabalhadores urbanos não qualificados em todas as regiões tendiam a receber salários altos o suficiente para sustentar uma família de quatro pessoas acima da linha da pobreza trabalhando 250 dias ou 12 meses por ano” (Sullivan e Hickel, p. 4, 2022, tradução nossa).

²¹² “Em todas as regiões estudadas aqui, a incorporação ao sistema-mundo capitalista foi associada a um declínio nos salários abaixo da subsistência, uma deterioração na estatura humana e um aumento acentuado na mortalidade prematura. Em partes da América Latina, África Subsaariana e Sul da Ásia, as principais métricas de bem-estar ainda não se recuperaram” (Sullivan e Hickel, p. 4, 2022, tradução nossa).

²¹³ “Mais pesquisas são necessárias para estabelecer os fatores causais dessas melhorias, mas os dados existentes indicam que o progresso foi alcançado com a ascensão do trabalho organizado, do movimento anticolonial e de outros movimentos sociais progressistas, que organizaram a produção para atender às necessidades humanas, redistribuíram a riqueza, e investido em sistemas de abastecimento público (Sen, 1981; Dreze & Sen, 1989; Navarro, 1993; Cereseto & Waitzkin, 1986; Prashad, 2007; Szreter, 1997; 2003; Lena & London, 1993)” (Sullivan e Hickel, p. 4, 2022, tradução nossa).

todo sistema de produção possui uma lógica sistêmica própria e deste modo, a crítica do capitalismo requer não apenas adaptações a cada transformação, mas também uma crítica constantemente renovada dos instrumentos analíticos que são projetados para compreendê-lo²¹⁴. É o que se buscou fazer nesse trabalho ao trazer a política fiscal e o neoliberalismo para a teoria democrática contemporânea, destacando assim as especificidades históricas do capitalismo na transformação dos “Estados modernos” em sua associação com os regimes democráticos. Da mesma forma, parte das teorias que lidam com o tema também foram investigadas e alguns de seus limites apontados em relação aos seus instrumentos analíticos. É uma dupla tarefa necessária para uma abordagem crítica que não opõe estrutura à história. Por esta razão, a autora enxerga o conceito de democracia como um desafio histórico ao próprio capitalismo.

Wood (2003) também faz uma crítica à problemática sobre a separação existente entre a economia e a política. Porém, essa crítica não é direcionada somente aos liberais, mas também aos marxistas que perpetuam essa rígida divisão conceitual que tem beneficiado somente a ideologia capitalista no esvaziamento do conteúdo social e político do sistema²¹⁵. Nesse sentido, a evolução do capitalismo tem de ser entendida como o processo no qual uma esfera “econômica” foi diferenciada de uma esfera “política”. Deste modo, o longo processo histórico que resultou na ascensão do capitalismo poderia ser visto como um avanço do movimento que coloca o poder de classe como algo distinto do poder estatal, isto é, um poder de extração de excedentes não baseado no aparato coercitivo do Estado²¹⁶. Nessa perspectiva, o capitalismo foi capaz de manter a propriedade privada e o poder de extração de excedentes sem que o proprietário precise controlar o poder político diretamente – ao menos no sentido convencional. Desta maneira, o capitalismo é o resultado de um longo processo em que certos poderes políticos foram gradualmente transformados em poderes econômicos. Por isso, existe uma

²¹⁴ “Nunca pode ter havido um tempo, desde os dias de Marx, em que tal tarefa precisasse ser feita com mais urgência, à medida que mais e mais ramos do conhecimento, tanto nos estudos culturais quanto nas ciências sociais, são absorvidos pelos pressupostos autovalidantes do capitalismo ou, pelo menos, em uma convicção derrotista de que nada mais é possível (Wood, p. 4, 2003, tradução nossa).

²¹⁵ “Essa separação “estrutural” pode, de fato, ser o mecanismo de defesa mais eficaz à disposição do capital. A questão, então, é explicar como e em que sentido o capitalismo criou uma cunha entre o econômico e o político - como e em que sentido questões essencialmente políticas, como a disposição do poder para controlar a produção e a apropriação, ou a alocação do trabalho social e recursos, foram cortados da arena política e deslocados para uma esfera separada” (Wood, p. 20, 2003, tradução nossa).

²¹⁶ “É uma característica especial do capitalismo que a apropriação do excedente e a relação entre os produtores diretos e os apropriadores de seu trabalho excedente não tomem a forma de dominação política direta ou servidão legal; e a autoridade que confronta a massa de produtores diretos aparece “apenas como a personificação das condições de trabalho em contraste com o trabalho, e não como governantes políticos ou teocráticos como nos modos de produção anteriores” (Wood, p. 31, 2003, tradução nossa).

íntima relação entre as desigualdades econômicas e as desigualdades políticas nas democracias capitalistas contemporâneas em que os poderes políticos foram “privatizados”.

Por isso, Wood (2003) argumenta que na democracia atual a desigualdade socioeconômica e a exploração de classe coexistem com as liberdades e igualdades cívicas²¹⁷. Nessa configuração, os trabalhadores estão sujeitos tanto ao poder do capital quanto aos imperativos da competição e da maximização do lucro porque o status cívico e a posição de classe se tornaram coisas juridicamente distintas. A igualdade cívica, assim posta, agora é compatível com a exploração²¹⁸. De acordo com a autora, então, é essa configuração que tem permitido a coexistência entre o capitalismo e a democracia²¹⁹. Portanto, a extensão da cidadania na democracia capitalista é apenas superficial porque a igualdade cívica não tem alterado substancialmente as desigualdades sociais existentes. Ao colocar a economia e a política em esferas separadas, os capitalistas criaram um sistema em que as relações econômicas entre as “elites” e as “massas trabalhadoras” permanecessem intactas²²⁰. Conseqüentemente, a própria democracia foi deslocada para uma esfera “puramente” política, distinta da sociedade civil e das relações econômicas. Com isso, o exercício ativo do poder popular foi transferido para o “gozo passivo” dos direitos constitucionais e procedimentais das democracias liberais e representativas da contemporaneidade.

Em tempos recentes, pode-se afirmar que até esse aspecto “formal” dos regimes democráticos está em perigo devido ao avanço do neoliberalismo pelo mundo, afetando assim até aquelas democracias que antes eram consideradas avançadas ou estabelecidas. Isso evidencia que as classes capitalistas têm receio até dos pequenos avanços relacionados à

²¹⁷ “O poder do capitalista de se apropriar do trabalho excedente dos trabalhadores não depende de um status jurídico ou cívico privilegiado, mas da falta de propriedade dos trabalhadores, que os obriga a trocar sua força de trabalho por um salário a fim de obter acesso aos meios de trabalho e subsistência” (Wood, p. 201, 2003, tradução nossa).

²¹⁸ Até a igualdade cívica só foi conquistada após a organização e resistência da classe trabalhadora (Wood, 2003).

²¹⁹ “A conquista da democracia formal e do sufrágio universal certamente representou enormes avanços históricos, mas descobriu-se que o capitalismo ofereceu uma nova solução para o antigo problema de governantes e produtores. Não era mais necessário incorporar a divisão entre privilégio e trabalho em uma divisão política entre governantes apropriadores e súditos trabalhadores, agora que a democracia poderia ser confinada a uma esfera “política” formalmente separada, enquanto a “economia” seguia regras próprias. Se a extensão do corpo de cidadãos não pudesse mais ser restringida, o escopo da cidadania agora poderia ser restrito, mesmo sem limites constitucionais” (Wood, p. 203, 2003, tradução nossa).

²²⁰ Wood (2003) afirma que os “federalistas” tiveram um papel fundamental na “domesticação da democracia”, dado que estes grupos buscaram criar uma constituição que incorporava o corpo de cidadãos, mas de maneira passiva e com atuação política limitada. A diluição do poder popular era o objetivo principal dos federalistas, que queriam criar uma aristocracia que combinasse riqueza com virtude republicana. Posteriormente, os liberais deram continuidade a esse processo, fazendo com que democracia e liberalismo fossem sinônimos na contemporaneidade – algo que só foi possível com a própria existência do capitalismo.

inclusão e à participação de grupos historicamente subordinados. Agora, as tempestades que eram comuns no Sul Global também estão presentes no Norte Global.

Dito isto, fica claro que a democracia “possível” está aquém das potencialidades que o termo carrega, ao menos se considerarmos que ele ainda representa um horizonte normativo importante. A democracia, em sua associação com o capitalismo e as suas manifestações históricas têm mitigado o seu aspecto definitivo: a igualdade e a autonomia coletiva. Defender a democracia formal é até necessário em tempos de retrocessos democráticos, mas parte desses retrocessos são decorrentes dessa “domesticação” que foi imposta historicamente à própria democracia, visto que seus aspectos substantivos são cada vez mais diluídos e esvaziados. Ampliar o seu escopo e a sua atuação para além das garras do capitalismo, especialmente a partir da ideia de orçamentos públicos democratizados, é ainda uma tarefa mais urgente.

CONCLUSÃO

Dando continuidade ao que foi dito na introdução, este trabalho foi uma tentativa de investigar a ligação existente entre a política e a fiscalidade e, mais especificamente, a associação não incidental envolvendo a democracia e as políticas fiscais dos Estados na contemporaneidade.

Além de justificar tal imbricação, uma parte da teoria democrática que foi produzida no Brasil desde a redemocratização foi explorada de forma “reconstrutiva” a fim de avaliar a maneira em que a política fiscal aparecia ou não nessas obras. Um dos primeiros achados da pesquisa demonstrou que a política fiscal não foi contemplada de maneira evidente nos textos que foram explorados – de maneira evidente, leia-se: como mecanismo causal ou relevante para explicar uma determinada problemática associada às práticas democráticas, independentemente da sua concepção ou abordagem. A exceção, mesmo com algumas limitações importantes, se deu com as pesquisas que lidam com a questão do federalismo. Da maneira que as coisas foram postas, não foi possível fazer uma generalização sobre toda teoria democrática brasileira recente, mas nos permitiu atestar a omissão deste elemento para algumas das produções que são tidas como as mais “convencionais” do campo. Ademais, outro achado importante se refere a predominância da abordagem neo-institucionalista, que apesar de trazer contribuições relevantes, ainda costuma reproduzir um certo tipo de politicismo exacerbado, o que traz limitações consideráveis para algumas de suas premissas e conclusões.

Em seguida, foi destacado o porquê de a omissão da política fiscal ser um problema considerável para a teoria democrática contemporânea como um todo. Assim sendo, foi apontado que os conflitos fiscais foram essenciais para a conformação política da “modernidade” e em especial, para a consolidação do Estado como conhecemos hoje e posteriormente, para alguns dos mecanismos que são comumente associados à representação e às práticas democráticas. Deste modo, a sociologia fiscal apareceu como um campo ainda em construção, mas bastante promissor ao revelar as potencialidades de uma abordagem que coloca a própria política fiscal como elemento estruturante da vida social, isto é, como o novo contrato social moderno²²¹. Além disso, uma parte da teoria crítica advinda do Norte Global também tem dado uma maior atenção para as finanças públicas dos Estados ao trazer o neoliberalismo para compreender e explicar os desafios que envolvem os regimes democráticos realmente

²²¹ Schumpeter enxergava o sistema tributário como o novo contrato social moderno, algo que vem sendo replicado pelos pesquisadores da “Nova Sociologia Fiscal”. Como foi visto, o conflito de classes na era do neoliberalismo global se dá em torno dos orçamentos públicos. Nesse sentido, esse tipo de neoliberalismo poderia ser descrito como o novo contrato social da contemporaneidade, muito mais próximo de Hobbes do que de Locke.

existentes, como no caso dos declínios democráticos que têm sido constatados para uma variedade de países nos últimos anos. É através do neoliberalismo e das suas expressões históricas específicas que as contradições estruturais do capitalismo democrático têm se tornado ainda mais evidentes.

No entanto, os caminhos históricos percorridos pelas instituições fiscais dos países do Sul Global se mostraram diferentes daqueles que foram constatados para o Norte Global, como no exemplo da trajetória dos Estados-nação da Europa. Nesse sentido, então, foi necessário destacar as especificidades dos países da América Latina e em especial, do Brasil, para demonstrar que as mazelas decorrentes do neoliberalismo são distintas, principalmente quando se leva em consideração a relação assimétrica existente entre os países centrais e não centrais na formação do capitalismo mundial. A colonialidade do poder é uma dessas particularidades que não podem ser desconsideradas desse contexto. Ademais, também foi destacado que a primeira grande experiência neoliberal aconteceu durante a ditadura de Pinochet no Chile, ou seja, sua primeira grande experiência aconteceu no Sul Global. Portanto, o neoliberalismo aqui descrito é, antes de tudo, uma reação às políticas democráticas como um todo e aos movimentos emancipatórios do Sul Global.

Isto posto, o Brasil apareceu neste trabalho como um país de especificidades, pois desde a sua formação estatal colonial e escravagista, o país conviveu e ainda convive com marcadores sociais bastante evidentes, especialmente em relação à construção da ideia de raça. Como consequência, as instituições que foram desenvolvidas no país têm se mostrado autoritárias e seletivas mesmo em períodos de abertura democrática. O processo de abertura política e a própria democracia que foi construída no país são expressões, em partes, dessas características específicas – as resistências e movimentos populares também funcionaram como contraponto. Desta maneira, o Estado brasileiro é, ao mesmo tempo, ativo e omissivo na produção das desigualdades sociais desde a sua origem, visto que os conflitos fiscais em torno do orçamento público ajudaram a evidenciar tal problemática. Além disso, a democracia liberal brasileira nasceu em paralelo com a ascensão neoliberal e a sua influência nas políticas e no modelo de Estado vigente, do qual uma “confluência perversa” entre dois projetos políticos nitidamente antagônicos entre si tem limitado as aspirações democráticas da população brasileira.

Assim sendo, o declínio democrático brasileiro é compreendido de maneira mais satisfatória quando tais particularidades são levadas em consideração, uma vez que elas influenciaram diretamente o tipo de Estado e as instituições democráticas do país, bem como as instituições fiscais que mantiveram essas estruturas em funcionamento. Portanto, ao analisar o cenário fiscal do país após a redemocratização, o conflito de classes em torno do orçamento

público brasileiro foi escancarado. Em um cenário neoliberal, os recursos públicos foram limitados e alocados de maneira antidemocrática para atender os interesses das elites políticas e econômicas em desfavor de uma maior redistribuição de renda. O manuseio da dívida pública – não o seu tamanho em si, mas todos os mecanismos que a envolvem – e a regressividade do sistema tributário apareceram como dois dos aspectos mais explícitos dessa situação. Porém, o novo regime fiscal que foi instaurado com a EC 95 pode ser considerado a expressão máxima desse tipo de neoliberalismo que tem buscado controlar a ação do Estado para diminuir suas redes de proteção social e de promoção da cidadania. Neste contexto, o novo conservadorismo social tem sido um aliado fundamental deste projeto de sociedade ao colocar a família heteronormativa cristã como alternativa aos estados de bem-estar social. O neoliberalismo no Brasil, que também é reacionário e autoritário, tem tido uma atuação transversal nas instituições estatais do país desde então, inclusive no judiciário.

Em vista disso, conclui-se que até as noções menos exigentes de democracia estão se deteriorando no Brasil nos últimos anos. A ciência política convencional não pode mais ser cúmplice ou conivente com as contradições óbvias decorrentes da relação não harmoniosa entre a democracia e o capitalismo. A concepção hegemônica liberal do campo não tem sido capaz de lidar com essas problemáticas ao ignorar as desigualdades sociais existentes, visto que a própria desigualdade política é a sua consequência mais óbvia. A desconfiança e o descrédito com os canais tradicionais da democracia têm sido cada vez mais constantes – algo que a própria esquerda partidária tem alimentado ao se alinhar automaticamente e acriticamente com o status quo. Deste modo, os aspectos substantivos associados à igualdade e autonomia coletiva precisam ser resgatados para além de suas formalidades jurídicas. As escolhas políticas precisam ir para além do jogo eleitoral.

Desta maneira, é necessário um olhar mais atento e crítico para os cenários fiscais dos países tidos como democráticos, visto que as escolhas políticas típicas dessas democracias têm se mostrado cada vez mais limitadas na contemporaneidade. Falar sobre fiscalidade é falar sobre problemas práticos e esse tipo de discussão, para além das tecnicidades e burocracias envolvidas, precisa chegar nas pessoas. Uma abordagem crítica da política fiscal tem de ser incluída na construção e aplicação das políticas públicas no Brasil e as conclusões deste trabalho devem contribuir para isso. Como se sabe, os orçamentos públicos produzem e reproduzem as posições de poder em uma determinada sociedade²²².

²²² Não somente, obviamente, pois como se argumentou anteriormente para os fenômenos clássicos das ciências sociais, a própria democracia é um conceito multifacetado e outras variáveis relevantes também precisam ser

No Brasil, o orçamento público foi e vem sendo constantemente manuseado para manter as estruturas de privilégios advindas dos períodos anteriores, com consequências amplas e diretas para o seu regime democrático na prática. Mesmo com a abertura política e a promulgação da CF/88, a política fiscal do país foi construída para não alterar profundamente essa estrutura.

Isto posto, democracia e política fiscal são fenômenos intimamente interligados e a teoria democrática não pode mais ignorar essa constatação. Nesse sentido, a ideia de orçamentos públicos democratizados precisa ser incorporada e o próprio conceito de democracia precisa ser reavaliado e radicalizado. No entanto, ainda é preciso ir além. A realidade não tem que ser aceita e posta como tal, como se houvesse somente uma única alternativa possível. Pois há, de fato, várias alternativas para além do capitalismo democrático.

incluídas nessas análises. De todo modo, é necessário reavaliar os projetos políticos democráticos para que eles estejam alinhados com o seu elemento definidor: o povo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sergio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. Dados: Revista de Ciências Sociais, vol. 31, n. 1, Rio de Janeiro: IUPERJ, pp. 3-55, 1988.

ANDRADE, Daniel Pereira. O que é o neoliberalismo? A renovação do debate nas ciências sociais. Sociedade e Estado [online]. 2019, v. 34, n. 1 [Acessado 14 Junho 2022], pp. 211-239. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/s0102-6992-201934010009>>. Epub 06 Maio 2019. ISSN 1980-5462. <https://doi.org/10.1590/s0102-6992-201934010009>.

ALMEIDA, Silvio. Racismo estrutural (feminismos plurais). São Paulo: Pólen Livros, 2019.

ALMEIDA, Maria Herminia. "Federalismo e Políticas Sociais". In Revista Brasileira de Ciências Sociais n. 28. São Paulo, ANPOCS, junho de 1995.

ALESINA, Alberto and ARDAGNA, Silvia. "Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending," NBER Chapters, in: Tax Policy and the Economy, Volume 24, pages 35-68, National Bureau of Economic Research, Inc, 2010.

ARRETCHE, Marta T.S. Mitos da Descentralização: Mais Democracia e Eficiência nas Políticas Públicas? Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS). Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS). v. 11 n.31 São Paulo. Jun. 1996. Disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm. Acesso em: 28 de agosto de 2021.

ASATRYAN, Z., BASKARAN, T., GRIGORIADIS, T. and HEINEMANN, F. Direct Democracy and Local Public Finances under Cooperative Federalism. Scand. J. of Economics, 119: 801-820, 2017. <https://doi.org/10.1111/sjoe.12169>.

AVRITZER, Leonardo. Democracy and the Public Space in Latin America. New Jersey: Princeton University Press, 2002.

BACKHAUS, Jürgen G. Fiscal sociology: what for? In: BACKHAUS, J.; WAGNER, R. (Eds.). Handbook of public finance. London: Springer, 2002.

BALAMATSIAS, Pavlos. "Democracy and taxation" Economics, vol. 12, no. 1, 2018, pp. 20180027. <https://doi.org/10.5018/economics-ejournal.ja.2018-27>

BALLESTRIN, Luciana. O Debate Pós-democrático no Século XXI. Revista Sul-Americana de Ciência Política, v. 4, n. 2, 149-164. 2018.

BATES, Robert H. and DA-HSIANG, Donald Lien. "A Note on Taxation, Development, and Representative Government." Politics & Society, vol. 14, no. 1, Mar. 1985.

BATISTA, Vera Malaguti (org.). Loïc Wacquant e a questão penal no capitalismo neoliberal. Rio de Janeiro: Revan, pp. 317, 2012.

BLYTH, Mark. Austerity as ideology: A reply to my critics. Comp Eur Polit 11, 737–75, 2013.

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

BORÓN, Atilio. Estado, capitalismo y democracia en America Latina. Coleccion Secretaria Ejecutiva, Clacso, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Ciudad de Buenos Aires, Argentina. Agosto 2003. p. 320. 950-9231-88-6. Disponible en la World Wide Web: <http://www.clacso.org/wwwclacso/espanol/html/libros/estado/estado.html>.

CHERNAVSKY, Emilio, DWECK, Esther e TEIXEIRA, Rodrigo Alves. Descontrole ou inflexão? A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. Economia e Sociedade [online]. 2020, v. 29, n. 3 [Acessado 12 Setembro 2022], pp. 811-834. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1982-3533.2020v29n3art06>>. Epub 14 Dez 2020. ISSN 1982-3533. <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2020v29n3art06>.

- COBHAM, Alex. Taxation policy and development. OCGG Economy Analysis, v. 2, p. 1-23, 2005.
- COOPER, Melinda. Family Values: Between Neoliberalism and the New Social Conservatism. New York: Zone Books, 2019.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2020 (LC/PUB.2020/6-P), Santiago, 2020.
- CROUCH, Colin. Post Democracy. Cambridge: Polity, 2004.
- DABLA-NORRIS, E., KOCHHAR, K., SUPHAPHIPHAT, N., RICKA, F., & TSOUNTA, E. (2015). Causes and consequences of income inequality: A global perspective (IMF Staff discussion note No. 15/13). Washington, DC: International Monetary Fund.
- DAGNINO, E. Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. Política & Sociedade, 2004.
- DEAN, R., GAGNON, J., & ASENBAUN, H. (2019). What Is Democratic Theory? Democratic Theory, 6(2), v-xx. Retrieved Nov 16, 2021, from <https://www.berghahnjournals.com/view/journals/democratic-theory/6/2/dt060201.xml>.
- DOWNS, Anthony. "Why the government budget is too small in a democracy?". World Politics, v. 12, n. 4, pp. 541-563, 1960.
- ELIAS, Norbert. (2011), O processo civilizador. Volume 2: formação do Estado e Civilização. Trad.: de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Zahar.
- Em 2020, três quartos dos ataques registrados contra ativistas ambientais e do direito à terra ocorreram na América Latina, afirma relatório da Global Witness. Global Witness, 13 de set. de 2021. Disponível em: <<https://www.globalwitness.org/pt/global-witness-reports-227-land-and-environmental-activists-murdered-single-year-worst-figure-record-pt/>>. Acesso em: 16 de dez. de 2021.
- GAIGNÉ, Carl and RIOU, Stéphane. Globalization, Tax Competition and Fiscal Equalization. Discussion paper, Glasgow: University of Strathclyde, 2004.
- GENTIL, Denise e HERMANN, Jennifer. A política fiscal do primeiro governo Dilma Rousseff: ortodoxia e retrocesso. Economia e Sociedade [online]. 2017, v. 26, n. 3 [Acessado 12 Setembro 2022], pp. 793-816. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1982-3533.2017v26n3art9>>. ISSN 1982-3533. <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2017v26n3art9>.
- HERMANN, Jennifer. Reformas, Endividamento Externo e o "Milagre" Econômico. In: GIAMBIAGI, Fábio; VILELA, André; CASTRO, Lavínia de Barros; HERMANN, Jennifer. Economia Brasileira Contemporânea. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- GUIMARÃES, J., e CRUZ, C. E. C. (2021). Neoliberalismo e Ciência Política: contribuições teóricas sobre a crise da democracia. Sociedade E Cultura, 24. <https://doi.org/10.5216/sec.v24.60911>.
- GOLDSCHIED, Rudolph. A Sociological Approach to Problems of Public Finance". MUSGRAVE, Richard; PEACOCK, Alan (Org.). Classics in the theory of Public Finance. New York: St. Martin's Press, 1958.
- GENSCHEL, Philipp; SCHWARZ, Peter. Tax competition and fiscal democracy. In: STREECK, W.; SCHÄFER, A. Politics in the age of austerity. Cambridge (UK): Polity, 2013.
- GROLL, C.; VALDÉS, M.F.; ATRIA, J. Rethinking Taxation in Latin America: Reform and Challenges in Times of Uncertainty. Londres, Reino Unido: Palgrave Macmillan, 2018.

HAFFERT, Lukas; MEHRTENS, Philip. "From austerity to expansion? Consolidation, budgets surpluses, and the decline of fiscal capacity". MPIFG Discussion Paper [online]. v. 13, n. 16, 2013. Disponível em: https://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp13-16.pdf. Acesso em 14 de junho de 2022.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. *The cost of rights: why liberty depends on taxes*. London: Norton, 1999.

INFANTI, Anthony C.; CRAWFORD, Bridget J. *Critical taxation theory: an introduction*. New York: Cambridge University Press, 2009.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. New Jersey. Princeton University Press. 1994.

JOURDAN, Camila. O que tem 2020 com 2013? Ensaio sobre pandemias e insurreições. *Aisthesis*, Santiago, n. 70, p. 153-167, dez. 2021. Disponível em <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-71812021000200153&lng=pt&nrm=iso>. Acessos em 13 jul. 2022.

KAPLAN, Stephen. *Globalization and austerity politics in Latin America*. Cambridge: CUP, 2013.

KRENAK, Ailton. Brasil y el mundo, hoy y mañana. *Aisthesis*, Santiago, n. 70, p. 251-262, dic. 2021. Disponible en <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-71812021000200251&lng=es&nrm=iso>. accedido en 24 enero 2023. <http://dx.doi.org/10.7764/aisth.70.11>.

LAMOUNIER, Bolívar. Perspectivas da consolidação democrática: o caso brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, pp. 43-64, 1987.

LIMONGI, Fernando; ALMEIDA, Maria Hermínia; FREITAS, Andrea. Da Sociologia Política ao (Neo) Institucionalismo: 30 anos que mudaram a Ciência Política no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; BRAGA, Maria do Socorro; MILANI, Carlos (Orgs.). *A Ciência Política no Brasil (1960-2015)*. Rio de Janeiro: FGV, 2016.

LEITE, Fernando. O campo de produção da Ciência Política brasileira contemporânea: uma análise histórico-estrutural de seus princípios de divisão a partir de periódicos, áreas e abordagens. 2015. Tese (doutorado) - Curso de Pós-Graduação em Sociologia do Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

MAGALHÃES, L.C.G., COSTA, C.R. Arranjos institucionais, custo da dívida pública e equilíbrio fiscal: a despesa "ausente" e os limites do ajuste estrutural [Internet]. Brasília: IPEA; 2018 (Texto para Discussão nº 2403). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34019&Itemid=433.

MARRA, Kariny. ESTADO E NEOLIBERALISMO: O PENSAMENTO DE WOLFGANG STREECK E O CASO BRASILEIRO. Tese (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Ciências Sociais, Universidade Federal de Goiás. Goiânia, p. 90, 2022.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. *Revista de Investigações Constitucionais* [online]. 2017, v. 4, n. 1 [Acessado 12 Setembro 2022], pp. 259-281. Disponível em: <<https://doi.org/10.5380/rinc.v4i1.50289>>. Epub 15 Abr 2019. ISSN 2359-5639. <https://doi.org/10.5380/rinc.v4i1.50289>.

MARTIN, Isaac; MEHROTA, K. Ajay; PRASAD, Monica. *The Thunder of History: The Origins and Development of the New Fiscal Sociology*. MARTIN, Isaac; MEHROTA, K. Ajay; PRASAD, Monica (Org.). *The New Fiscal Sociology: taxation in comparative and historical perspective*. Cambridge University Press, 2009.

MARTIN, Isaac Willian; PRASAD, Monica. Taxes and fiscal sociology. *Annual Review of Sociology*, n. 40, p. 331-45, 2014.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Manifesto Comunista*. Trad.: Álvaro Pina. São Paulo: Boitempo, 2005.

MIGUEL, Luis Felipe. Democracia e sociedade de classes. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 9, p. 93-117, set./dez. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-

33522012000300004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 16 de setembro. 2021. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-33522012000300004>.

MILANOVIC, Branko. Chile: The poster boy of neoliberalism who fell from grace. *Globalinequality*, 2019. Disponível em: <http://glineq.blogspot.com/2019/10/chile-poster-boy-of-neoliberalism-who.html>. Acesso em: 20 de agosto de 2022.

MOISÉS, José Álvaro. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* [online]. 2008, v. 23, n. 66 [Acessado 16 Novembro 2021], pp. 11-43. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-69092008000100002>>. Epub 28 Jul 2008. ISSN 1806-9053. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092008000100002>.

MUMFORD, Ann. *Fiscal Sociology at the Centenary UK Perspectives on Budgeting, Taxation and Austerity*. University of Bristol Bristol, UK: Palgrave Macmillan, 2019.

OFFE, Claus. Participatory Inequality in the Austerity State: A Supply-Side Approach. In: SCHÄFER, Armin; STREECK, Wolfgang (Org.). *Politics in the age of austerity*. Cambridge: Polity Press. 2013. cap 8. PAGEL, Heike;

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

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

PEDERSEN, Jorgen. Habermas Method: Rational Reconstruction. *Philosophy of The Social Sciences*, v. 8, n.4, dec. 2008.

PINTO, Céli. Feminismo, história e poder. *Revista de Sociologia e Política* [online]. 2010, v. 18, n. 36 [Acessado 24 Janeiro 2022], pp. 15-23. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-44782010000200003>>. Epub 14 Out 2010. ISSN 1678-9873. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782010000200003>.

PINTO, Élide Graziane. Erosão orçamentário-financeira dos direitos sociais na Constituição de 1988. *Ciência & Saúde Coletiva* [online]. 2019, v. 24, n. 12 [Acessado 12 Setembro 2022], pp. 4473-4478. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1413-812320182412.25092019>>. Epub 25 Nov 2019. ISSN 1678-4561. <https://doi.org/10.1590/1413-812320182412.25092019>.

PINTO, Élide Graziane e XIMENES, Salomão Barros. FINANCIAMENTO DOS DIREITOS SOCIAIS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: DO “PACTO ASSIMÉTRICO” AO “ESTADO DE SÍTIO FISCAL”. *Educação & Sociedade* [online]. 2018, v. 39, n. 145 [Acessado 12 Setembro 2022], pp. 980-1003. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/ES0101-73302018209544>>. ISSN 1678-4626. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302018209544>.

PORTA, Donatella Della. *Social Movements in Times of Austerity: Bringing Capitalism Back into Protest Analysis*. Cambridge: Polity Press. 2015.

RANKE, Karen; HENPEN, Fabian; KÖHLER, Jones. The Use of the Concept “Global South” in Social Science & Humanities. Paper apresentando em: symposium “Globaler Süden/Global 15 South: Kritische Perspektiven”. Institut für Asien & Afrikawissenschaften, Humboldt-Universität zu Berlin; 2011. PORTA, Donatella della. *Social Movements in Times of Austerity: Bringing Capitalism Back into Protest Analysis*. Cambridge: Polity Press. 2015.

RENDA DO TRABALHO DO 1% MAIS RICO É 34 VEZES MAIOR QUE DA METADE DOS MAIS POBRES. Agência IBGE notícias, 16 de out. de 2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25702-renda-do-trabalho-do-1-mais-rico-e-34-vezes-maior-que-da-metade-mais-pobre>. Acesso em: 16 de dez. de 2021.

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.

SALLUM JR., B., & Goulart, J. O. (2017). O Estado brasileiro contemporâneo: liberalização econômica, política e sociedade nos governos FHC e Lula. *Revista de Sociologia e Política*, 24(60), 115–135. <https://doi.org/10.1590/1678-987316246001>.

SALVADOR, Evilasio. *As Implicações Do Sistema Tributário Brasileiro Nas Desigual- Dades De Renda*. Brasília: Inesc, 2014.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Poliarquia em 3D. Dados [online]. 1998, v. 41, n. 2 [Acessado 19 Setembro 2021], pp. 207-281. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0011-52581998000200001>>. Epub 27 Nov 1998. ISSN 1678-4588. <https://doi.org/10.1590/S0011-52581998000200001>.

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.

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

STEINMO, Sven. *Taxation and Democracy: Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State*. Yale University Press, 1993. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt32bsrs>.

STREECK, Wolfgang e MORALES, Alexandre. As crises do capitalismo democrático. *Novos estudos CEBRAP* [online]. 2012, n. 92 [Acessado 14 Junho 2022], pp. 35-56. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-33002012000100004>>. Epub 08 Maio 2012. ISSN 1980-5403. <https://doi.org/10.1590/S0101-33002012000100004>

STREECK, Wolfgang. *The Politics of Public Debt: Neoliberalism, Capitalist Development, and the Restructuring of the State*. Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne, 2013.

SULLIVAN, Dylan; HICKEL, Jason. *Capitalism and extreme poverty: A global analysis of real wages, human height, and mortality since the long 16th century*. *World Development*, Volume 161, 2023.

TAVARES, Francisco; RAMOS, Pedro Vitor Garcia. O NOVO REGIME FISCAL BRASILEIRO E A DEMOCRACIA: INTERPRETAÇÕES SOBRE UMA INCOMPATIBILIDADE. *Bol. Goia. Geogr. (Online)*. Goiânia, v. 38, n. 3, p. 450-472, set./dez. 2018.

TAVARES, Francisco. A nova sociologia fiscal: contribuições de um estudo de caso de tipo público para uma promissora subdisciplina na sociologia brasileira. *Soc. estado*. Brasília, v. 34, n. 3, p. 835-865, Aug. 2019.

TAVARES, Francisco; SILVA, Gustavo. A Ciência Política Brasileira Diante do Novo Regime Fiscal: Para uma Agenda de Pesquisas sobre Democracia e Austeridade. Dados [online]. 2020, v. 63, n. 2 [Acessado 13 Junho 2022], e20180320. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/001152582020207>>. Epub 08 Jun 2020. ISSN 1678-4588. <https://doi.org/10.1590/001152582020207>.

TAVARES, Francisco; PENALVA DA SILVA, Janaina. NEOLIBERALISMO COMO AUTORITARISMO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: DECLÍNIO DEMOCRÁTICO E PERECIMENTO CONSTITUCIONAL EM NOME DO MERCADO, DA ORDEM E DA FAMÍLIA. *Boletim Goiano de Geografia*, Goiânia, v. 41, n. 1, 2021. DOI: 10.5216/bgg.v41.70041. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/bgg/article/view/70041>. Acesso em: 12 set. 2022.

TAVARES, Francisco Mata Machado et al. *Relatório Técnico sobre Sociologia Fiscal e Desigualdades Raciais*. GESF. UFG, 2022.

TILLY, Charles. *States, tax and proletarians*. Ann Arbor (MI): University of Michigan, 1980.

TILLY, Charles Tilly. Extraction and Democracy. In: MARTIN, Isaac Willian; MHEROTRA. Ajay K; PRASAD; Monica (Org.). *The New Fiscal Sociology: Taxation in Comparative and Historical Perspective*. New York: Cambridge UP, 2009.

TORGLER, Benno. "DIRECT DEMOCRACY MATTERS: TAX MORALE AND POLITICAL PARTICIPATION." *Proceedings. Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the*

National Tax Association, vol. 95, 2002, pp. 50–59. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/41954264>. Accessed 13 Jun. 2022.

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

ORAIR, Rodrigo Octávio. Política fiscal no Brasil contemporâneo: investimento público e ciclos econômicos. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila e PEREIRA, Ana Karine (editores). Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, Eurocentrismo e América Latina. In: A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. Edgardo Lander (org). Colección Sur Sur, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Setembro 2005.

VITULLO, Gabriel E. As teorias da democratização frente às democracias latino-americanas realmente existentes. *Opin. Publica*, Campinas, v. 12, n. 2, p. 348-377, Nov. 2006.

VITULLO, Gabriel E. Transitologia, consolidologia e democracia na América Latina: uma revisão crítica. *Revista de Sociologia e Política* [online]. 2001, n. 17 [Acessado 9 Novembro 2021], pp. 53-60. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-44782001000200006>>. Epub 08 Out 2002. ISSN 1678-9873. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782001000200006>.

WHYTE, Jessica. *The Morals of the Market: human rights and the rise of neoliberalism*. London: Verso: 2019.

WOLVERS, Andrea; TAPPE, Oliver; SALVERDA, Tijo; SCHWARZ, Tobias. *Concepts of the Global South – Voices from around the world*. Global South Studies Center; University of Cologne; Germany, 2012.

WOOD, Ellen Meiksins. *Democracy against Capitalism: Renewing Historical Materialism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.