



**CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – MESTRADO E DOUTORADO  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS**

Laura Vaz Bitencourt

**A AUSTERIDADE DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/2016 E O AVANÇO DO  
ESTADO PÓS-DEMOCRÁTICO: a legitimação jurídica dos retrocessos sociais e  
consequências às políticas públicas e ao controle social**

Santa Cruz do Sul  
2019

### CIP - Catalogação na Publicação

Bitencourt, Laura

A austeridade da Emenda Constitucional nº 95/2016 e o avanço do Estado Pós-Democrático: a legitimação jurídica dos retrocessos sociais e consequências às políticas públicas e ao controle social / Laura Bitencourt. – 2019.

155 f. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2019.

Orientação: PhD. Caroline Bitencourt.

1. Estado Pós-Democrático. 2. Emenda Constitucional nº 95/2016. 3. Direitos Sociais. 4. Neoliberalismo. 5. Pós-Democracia. I. Bitencourt, Caroline. II. Título.

Laura Vaz Bitencourt

**A AUSTERIDADE DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/2016 E O AVANÇO  
DO ESTADO PÓS-DEMOCRÁTICO: a legitimação jurídica dos retrocessos  
sociais e consequências às políticas públicas e ao controle social**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas. Linha de pesquisa em Políticas Públicas de Inclusão Social, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Pós-Dr<sup>a</sup>. Caroline Müller Bitencourt.

Santa Cruz do Sul  
2019

Laura Vaz Bitencourt

**A AUSTERIDADE DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/2016 E O AVANÇO  
DO ESTADO PÓS-DEMOCRÁTICO: a legitimação jurídica dos retrocessos  
sociais e consequências às políticas públicas e ao controle social**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas. Linha de pesquisa em Políticas Públicas de Inclusão Social, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

*Dr.<sup>a</sup> Caroline Müller Bitencourt*  
Professora Orientadora – UNISC

Dr.<sup>o</sup> Janriê Rodrigues Reck  
Professor examinador – UNISC

Dr.<sup>a</sup> Adriana Schier  
Professor examinador – Membro externo

Santa Cruz do Sul  
2019

*Ao João Caetano, por quem eu me  
mantive respirando diante do caos.*

## AGRADECIMENTOS

Por dois anos, formulei frases emocionantes, mentalmente construí poesias, sonhei acordada e até derramei algumas lágrimas formulando este espaço que hoje escrevo. Confesso que meus agradecimentos formulados mentalmente pareciam muito mais fáceis de serem elaborados dos que estes que hoje tento transcrever para o papel.

Não há nada mais íntimo, profundo e pessoal do que a escrita. Desde pequena, sempre tive uma relação íntima com a mesma e, em um determinado momento durante estes dois anos de mestrado, me peguei lembrando um sonho de infância: ser escritora. Naquele momento, as coisas se encaixaram, pois percebi que estava realizando um sonho da minha mais tenra idade, um sonho que estava adormecido dentro de mim, esperando o momento exato para aflorar.

O mestrado foi muito mais do que conhecimento acadêmico, foi o desenvolvimento pessoal, a realização de um sonho, a superação de limites, o redescobrimto de mim mesma, a ressignificação de sentimentos, atitudes, crescimento pessoal, amadurecimento, traumas rompidos, desenvolvimento e conhecimento profundo. Certamente, uma nova Laura nasceu desde então e é exatamente por este motivo, que o meu primeiro agradecimento vai para mim mesma. Apesar de soar um tanto quanto egoísta, a verdade é que o meu próprio reconhecimento vindo da pessoa que sempre insistiu em diminuir suas próprias conquistas é certamente uma superação que terapia alguma até então havia conseguido realizar. Portanto, gratidão eterna pela minha persistência, dedicação, superação do cansaço, dos medos, dos dias em que tive certeza de que seria impossível continuar, enfim, gratidão por aprender a reconhecer que eu posso ser mais forte do que jamais imaginei.

Em segundo lugar, aquele que deveria estar em primeiro e que no fim das contas sempre está: João Caetano. Meu filho, enquanto escrevo esse agradecimento, você está assistindo desenho no meu celular e, por isto, dou início ao meu agradecimento te pedindo desculpas. Perdão pelos momentos em que não pude ser a melhor mãe que você merecia e por ter aberto mão do precioso tempo da tua infância exercendo as minhas outras intermináveis funções. Uma dissertação inteira não seria suficiente para eu traduzir em palavras o que você significa pra mim. Luz da minha vida, razão do meu existir e do meu respirar. Obrigada por ser tão compreensivo comigo, meu

pintinho, e obrigada por dizer que me ama mil vezes por dia. Cada vez que o som da tua voz entra nos meus ouvidos, eu sinto um sopro de amor e gratidão no meu coração. Eu te amo além do que as palavras possam expressar, nada que eu escreva aqui será capaz de traduzir o tamanho do meu amor por ti.

Agradeço também à minha família, meu pai Gilvan, minha mãe Vera e minha irmã Manu. Minha pequena grande família. Nós sabemos o que significamos para nós. Sabemos que, no final das contas, é conosco que podemos contar e eu serei eternamente grata a Deus por ter vocês na minha vida. Obrigada por estarem ao meu lado desde sempre e pra sempre, me ajudando em absolutamente todos os momentos da minha vida. Pai, obrigada por me ensinar que ser forte é sempre a minha única opção; mãe, obrigada por ter abdicado da tua vida para cuidar da minha e da Manu; Manu, obrigada por ser a minha companheira de vida.

Ao Eduardo. Gratidão pela experiência incrível que vivemos juntos. Nossa história estará para sempre marcada no meu coração, tatuada na minha pele e cravada em minha alma. Obrigada por tanto em tão pouco tempo. A nossa união transpassa qualquer plano espiritual e eu tenho muito orgulho do que construímos e evoluímos juntos. Te amo para todo o sempre.

Por fim e não menos importante, agradeço a minha orientadora, Professora Pós-doutora Caroline Muller Bitencourt, ou, para nós, seus pupilos, simplesmente Carô. Obrigada por me mostrar que eu posso sempre fazer melhor, por ser exigente na medida certa e por ser uma profissional exemplar, por quem eu nutro uma verdadeira admiração, não só pela sua competência inquestionável, mas por fazer o que faz com muito amor e dedicação. Minha gratidão eterna pelo conhecimento adquirido nestes dois anos e que, certamente, serão a base do meu caminho acadêmico. Minhas mais sinceras desculpas por não ter sido a orientanda que você merecia ter, mas apenas a orientanda que estive em meu alcance em ser.

Agradeço também aos meus colegas do mestrado, turma 2018, pelos dois anos de intenso convívio, pelos livros emprestados, pelo material cedido, pelos debates construtivos e pelo carinho e respeito que sempre estiveram presentes no nosso trato diário.

À Deus, pela vida e por me permitir viver tamanha experiência.

*Democracia, escreveu faz tempo  
Robert Escarpit, é quando batem na sua  
porta às cinco da manhã e você supõe que é  
o leiteiro.  
(CASTELLS, 2018, p. 11)*

## RESUMO

As grandes mutações sociais, políticas e econômicas que perfazem a conjuntura da atual quadra histórica brasileira e evidenciam a ruptura com a ordem democrática instaurada a partir da Constituição Federal de 1988 poderiam ser interpretadas sob a ótica de um possível contexto de crise e, exatamente por este motivo, justificados estariam os constantes retrocessos sociais característicos desta nova ordem que passou a reger o país e o mundo no século XXI. No entanto, as características desenvolvidas nesta dissertação permitem indicar a possível ruptura do modelo Democrático de Estado, dando-se, neste sentido, abertura para o avanço do Estado Pós-Democrático. Tal conceito ingressou na doutrina brasileira a partir da obra do autor Rubens Casara e trabalha exatamente com a mesma perspectiva aqui adotada, qual seja, a de que o “que chamam de ‘crise’ é, na verdade, um modo de governar as pessoas”. Neste cenário, o presente trabalho, desenvolvido na linha de pesquisa de Políticas Públicas, apresenta a Emenda Constitucional nº 95/2016 como a legitimação jurídica necessária para a instauração da ordem Pós-Democrática no Brasil, tendo fixado novos paradigmas para a gestão orçamentária e a política fiscal, especialmente com reflexos no campo dos direitos sociais e políticas públicas, notadamente em seu núcleo essencial, que são direitos à educação e saúde. A partir dessa afirmação, teceram-se considerações na busca de responder a problemática proposta: quais as principais características que permitem afirmar que a Emenda Constitucional nº 95/2016 constituiu uma espécie de “legitimação jurídica” ao avanço do Estado Pós-Democrático no Brasil e, conseqüentemente, quais seus reflexos na implementação de políticas públicas e no exercício do controle social? Para a confirmação ou rejeição da hipótese oferecida como resposta ao problema de pesquisa em questão, o trabalho foi dividido em três momentos específicos, sendo, no primeiro capítulo, trabalhada a conceituação do Estado Pós-Democrático, traçando a similaridade existente com o Estado de Exceção e destacando os elementos indissociáveis deste modelo de Estado, quais sejam, Pós-Democracia e neoliberalismo, com especial enfoque no último em virtude de seu estranhamento ao Estado de Bem-Estar Social. No segundo capítulo, foi trabalhada a Emenda Constitucional nº 95/2016 propriamente dita, assim como o cenário de sua aprovação, especialmente o contexto político em que se permitiu fazer um paralelo entre o golpe de 1964 e o “golpe de 2016”, e compreender os motivos que levaram a considerá-la uma “legitimação jurídica” ao avanço da ordem

Pós-Democrática. Por fim, no terceiro capítulo, o enfoque concerniu aos retrocessos sociais evidenciados no âmbito dos direitos sociais e os reflexos impostos ao controle social e sua inviabilidade como campo de resistência ao avanço do Estado Pós-Democrático por não contribuir para uma política emancipatória de cidadania. Esse caminho foi construído adotando-se o método de investigação hipotético-dedutivo, e tendo como técnica procedimental de pesquisa a bibliográfica e a documental. O resultado previamente encontrado tende a confirmar a hipótese prevista, no sentido de a Emenda Constitucional nº 95/2016 configurar-se como a legitimação jurídica ao avanço do Estado Pós-Democrático, inviabilizando o incremento no campo das políticas públicas e o consequente fomento ao controle social, fatores essenciais para a construção de uma política emancipatória para o exercício da cidadania, projetada pela Constituição Federal de 1988.

**Palavras-chave:** Estado Pós-Democrático. Emenda Constitucional nº 95/2016. Direitos Sociais. Neoliberalismo. Pós-Democracia.

## **ABSTRACT**

The wide social, political and economic mutations that complete the present conjuncture of the Brazilian historical context and point the rupture with the democratic order installed by the Federal Constitution from 1988, could be interpreted under the optical of, what could be, a crisis context and, exactly because of that, the constant social retrocess, which is a feature of this new order that rules the country and the world in the XXI century, would be justified. However, the characteristics developed in this scientific work allows to indicate the possible State democratic model overcoming, making an opening for the Post-Democratic State to advance. Such concept, was joined to the Brazilian doctrine with a book written by Rubens Casara and it works with the exact same perspective adopted here, being that, what we call "crisis" is, actually, a way of ruling people. On this scenario, this work was developed in the Public Politics research line and presents the Constitutional Amendment number 95/2016 as the necessary legal legislation for the Brazilian Post-Democratic order instauration, having the same fixated new paradigms to the budget and fiscal politics management, especially with reflexes on the social rights and public politics field, to it's essential core that is the right for education and health care. From this affirmation, some considerations were made searching for the answer to the proposed problematic: What are the main characteristics that allows us to affirm that the Constitutional Amendment number 95/2016 constituted a legal legitimation species to the Post-Democratic State advance in Brazil and, as a consequence, what are its reflexes on the implementation of public politics and in the social control exercise? In order to get the offered hypothesis confirmation or rejection as an answer to the research matter, the work was divided into three specific moments, the first chapter working on the concept of Post-Democratic State, tracking the similarities between that and the Exception State, as well as highlighting the inseparable elements of this model of State, that being either post-democracy or neoliberalism, with special focus on the last, giving the fact of its strangeness to the Social Well Being State. In the second chapter was worked the Constitutional Amendment number 95/2016, as well as its approval scenario, specially the public context in which it was allowed to make a parallel between the 1964 scam and the "2016 scam" and comprehend the reasons that were taken to considerate a "legal legitimation" to the Post-Democratic order advance. At last, on the third chapter the focus was essentially on the social retrocess matter, in lighted at the social rights

context and the reflexes promoted to the social control and its lack of viability as a resistance to the advance of the Post-Democratic State field because it doesn't contribute to an emancipatory politics to the citizenship. This path was built adopting the hypothetical-deductive investigation method and using as the procedure technique of research the bibliographic and documental ones. The previously found result tends to confirm the preview hypothesis, in the sense that the Constitutional Amendment number 95/2016 is represented as the legal legitimation of the Post-Democratic State advance, making the development of the public politics field and the consequent social control foment impracticable, even though those are essential factors for the construction of a emancipatory politics for the citizenship exercise, projected by the Federal Constitution of 1988.

**Key words:** Post-Democratic State. Constitutional Amendment number 95/2016. Social Rights. Neoliberalism. Post-democracy.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>DEFININDO O ESTADO PÓS-DEMOCRÁTICO E A SUA RELAÇÃO COM O ESTADO DE EXCEÇÃO.....</b>	<b>18</b>
2.1	Estado de Exceção e a cláusula da necessidade: tentativa de justificar a instauração do Estado Pós-Democrático.....	18
2.2	Aspectos fundacionais do Estado Democrático de Direito.....	29
2.2.	Formalmente iguais e materialmente desiguais.....	
1		31
2.3	O Estado Pós-Democrático brasileiro.....	37
2.3.	Como os conceitos de Pós-Democracia e neoliberalismo estão relacionados ao Estado Pós-Democrático.....	61
<b>3</b>	<b>A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/2016 E A VEDAÇÃO DE RETROCESSO SOCIAL NO ÂMBITO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS.....</b>	<b>68</b>
3.1	O cenário de aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016.....	68
3.1.	A perspectiva fiscal.....	
1		70
3.1.	Contexto	
2	político.....	73
3.2	A emenda constitucional nº. 95/2016 em sua forma de gestão orçamentária e fiscal: o mito do avanço econômico às custas dos direitos sociais.....	84
3.2.	Austeridade por 20 anos x direitos	
1	sociais.....	87
3.3	O Estado Democrático de Direito e a vedação de retrocesso social: impactos no legado constitucional da ADPF 45.....	90
3.3.	Proibição de retrocesso	
1	social.....	91

3.3.	A reserva do possível e a inconfundível Arguição de	
2	Descumprimento de Preceito Fundamental 45 de 29 de abril de	
	2004.....	94
	.	
4	A “LEGITIMAÇÃO JURÍDICA” DO ESTADO PÓS-DEMOCRÁTICO	
	PROMOVIDA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL N° 95/2016 NA	
	PERSPECTIVA DOS RETROCESSOS SOCIAIS.....	10
		2
4.1	Reflexos da Emenda Constitucional nº 95/2016 no âmbito das	
	políticas	10
	públicas.....	2
4.2	Dimensões críticas da análise da Emenda Constitucional nº	
	95/2016: características que permitem refletir acerca do	
	“desbloqueio” ao Estado Pós-Democrático.....	11
		3
4.3	Consequências do retrocesso social ao exercício do controle	
	social: um controle simbólico e sua inviabilidade como campo de	
	resistência ao avanço do Estado Pós-Democrático por não	
	contribuir para uma política emancipatória de cidadania.....	12
		0
5	CONCLUSÃO.....	13
	.	6
	REFERÊNCIAS.....	14
	.	2
	ANEXO A – Recursos financeiros aplicados por pessoa em idade	
	educacional nos países membros da OCDE e no Brasil	15
	.....	4

## 1 INTRODUÇÃO

Os desafios para a manutenção de um Estado Democrático de Direito são tão significativos que talvez superem as próprias dificuldades encontradas quando da sua criação/implementação. Os caminhos percorridos, os paradigmas rompidos e os avanços alcançados precisam constantemente de reforço, cuidado, incentivo e renovação. Eis que a constância em que se vinha consolidando a democracia no Brasil parece ter se desviado do percurso programado e assumido características que acabam colocando em xeque a sua própria existência.

Neste ínterim, quanto ao problema de pesquisa que permeia o presente estudo, cumpre ressaltar que a Emenda Constitucional nº 95/2016, conhecida como “teto dos gastos públicos”, trouxe novos paradigmas à gestão orçamentária e à política fiscal, com reflexos em especial no campo dos direitos sociais e das políticas públicas, notadamente em seu núcleo essencial, que são os direitos à educação e saúde. A partir dessa afirmação, indaga-se quais as principais características que permitem afirmar que a Emenda Constitucional nº 95/2016 constituiu uma espécie de “legitimação jurídica” ao avanço do Estado Pós-Democrático no Brasil e, conseqüentemente, quais seus reflexos na implementação de políticas públicas e no exercício do controle social?

No âmbito atinente ao esvaziamento da democracia na contemporaneidade, nasce a proposta do presente trabalho, que, utilizando como teoria base o autor Rubens Casara e o conceito de Estado Pós-Democrático desenvolvido pelo autor no Brasil, busca realizar a análise da Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016 como forma de legitimação jurídica para a instauração da Pós-Democracia no país e os conseqüentes reflexos que a mesma produz no âmbito das políticas públicas e no exercício do controle social.

Apesar dos diversos enfoques que podem ser dados ao conceito de Estado Pós-Democrático, no presente estudo, limita-se a analisar os retrocessos sociais identificados neste contexto por ser esta uma de suas características fundacionais, juntamente com a imposição do neoliberalismo como modelo econômico adotado nessa configuração de Estado. No âmbito da análise da EC nº 95/2016, embora discorra sob a configuração geral da emenda como um novo regime orçamentário e de política fiscal do país, o enfoque específico é sua análise sob o prisma das conseqüências produzidas no campo dos direitos sociais em matéria de saúde e

educação, por constituírem um núcleo essencial na garantia dos direitos fundamentais sociais. A partir deste recorte, é que será possível constatar os impactos da EC nº 95/2016 no campo das políticas públicas e de controle social, a fim de caracterizá-la como a legitimação jurídica do Estado Pós-Democrático.

Temporalmente, a investigação se delimita ao período pós Constituição de 1988 em face da configuração do Estado Democrático de Direito, dando ênfase a eventos recentes, que, segundo o autor base e demais doutrinadores, configuram um Estado Pós-Democrático, especificadamente a partir do ano de 2016. O recorte específico concerne aos retrocessos sociais evidenciados no feixe de direitos fundamentais sociais atingidos pela Pós-Democracia, substancialmente a partir da publicação da Emenda Constitucional nº 95/2016, que atua como uma autorização de avanço ao Estado Pós-Democrático nas áreas em questão. Espacialmente, discute-se o cenário brasileiro, embora também seja abordada a experiência de outras realidades como forma de dar maior complexidade à análise.

A Emenda Constitucional nº 95/2016 representa uma opção política por um novo regime fiscal por meio da limitação de gastos e investimentos públicos, sobretudo no âmbito dos direitos fundamentais sociais, como sendo a única alternativa capaz de retomar o crescimento da economia brasileira, ou seja, prioriza-se uma medida de ajuste fiscal que atende a uma razão neoliberal às custas dos direitos sociais. Nesse sentido, a hipótese a ser confirmada ou refutada quanto ao problema proposto é que a Emenda Constitucional passa a configurar um verdadeiro obstáculo ao processo de democratização e emancipação do indivíduo, pois, dentre outros fatores, além de atingir os direitos fundamentais sociais propriamente ditos, por meio da efetiva dificuldade de acesso aos serviços públicos básicos como saúde e educação, que dão concretude aos direitos sociais, atinge o próprio direito ao desenvolvimento, que engloba tanto uma dimensão econômica quanto social. Tais argumentos permitem afirmar que a EC/95 constitui uma “legitimação jurídica” aos retrocessos sociais evidenciados na atual quadra histórica e, neste sentido, inviabiliza a própria evolução do pacto democrático instituído a partir da Constituição Federal de 1988. Esta inviabilização se concretiza a partir do não incremento no campo das políticas públicas e a consequente ausência de fomento ao exercício do controle social, que dependeria, logicamente, destes fatores para se constituir como uma política emancipatória para o exercício da cidadania e, inclusive, fazer resistência aos retrocessos sociais.

Assim, o objetivo geral da presente pesquisa é investigar se a austeridade da Emenda Constitucional nº 95/2016 e seus reflexos nos direitos fundamentais sociais serviram como uma espécie de “legitimação jurídica” aos retrocessos sociais que evidenciam o avanço do Estado Pós-Democrático, em especial quanto aos impactos que esta Emenda Constitucional produz no âmbito das políticas públicas e na viabilidade do exercício do controle social.

No primeiro capítulo, com o intuito de definir e evidenciar o possível avanço do Estado Pós-Democrático, com recorte específico no tocante aos retrocessos sociais evidenciados no âmbito dos direitos fundamentais sociais, se desenvolverá, além da definição do conceito de Estado Pós-Democrático, a sua relação com o Estado de Exceção. A partir de então, trabalhar-se-á com este Estado de Exceção e a cláusula de necessidade na tentativa de justificação da instauração do Estado Pós-Democrático para, em um segundo momento, tecer considerações acerca de como os conceitos de Pós-Democracia e neoliberalismo estão relacionados com o Estado Pós-Democrático e, finalmente, evidenciar o avanço do neoliberalismo e os retrocessos sociais no âmbito do Estado Pós-democrático.

Na sequência, no segundo capítulo, o objetivo específico é estudar o cenário de aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016 e trazer não só a perspectiva fiscal, como o próprio contexto político em que foi aprovada, evidenciando o mito envolto à sua publicação, qual seja, avanço econômico às custas dos direitos sociais. Neste segundo capítulo, será abordada, ainda, a dualidade existente entre a austeridade de 20 anos proposta pela EC nº 95/2016 *versus* os direitos sociais e, assim, traçar reflexões acerca dos impactos de tal contraponto no legado constitucional da Arguição de Preceito Fundamental (ADPF) nº 45 e a proibição de retrocesso social e reserva do possível.

Por fim, o terceiro capítulo preocupar-se-á em apontar as características da Emenda Constitucional nº 95/2016 em relação ao “desbloqueio” do Estado Pós-Democrático, demonstrando, ainda, os reflexos da emenda no âmbito das políticas públicas e aqui, especificadamente, nas áreas da saúde e da educação. As consequências do retrocesso social ao exercício do controle social e sua evidenciação como um controle simbólico serão trabalhadas na perspectiva de sua inviabilidade como campo de resistência ao avanço do Estado Pós-Democrático por não contribuir para uma política emancipatória de cidadania.

A relevância desta pesquisa está sedimentada em torno dos direitos fundamentais sociais, sobretudo no tocante a sua explícita afetação diante da publicação da Emenda Constitucional nº 95/2016, que evidencia, na perspectiva do Estado Pós-Democrático, uma espécie de legitimação jurídica dos retrocessos sociais notórios no atual contexto histórico do Brasil. A aprovação de um novo sistema de ajuste fiscal que tenha como objetivo central a retomada do crescimento econômico de um país parece estar em absoluta desconexão com o próprio pacto democrático instituído a partir da Constituição Federal que rege esta nação, ou seja, esta desconexão existente entre uma lógica neoliberal que prioriza a economia às custas do sucateamento dos direitos sociais é que explica e dá embasamento ao presente estudo científico.

Neste ínterim, justifica-se a escolha da linha de pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado – da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, qual seja, Políticas Públicas de Inclusão Social, justamente pelo fato de esta pesquisa alinhar-se à questão de fundo que envolve o próprio ideal democrático instituído a partir da Constituição Federal de 1988 em confronto direto com a Emenda Constitucional nº 95/2016 e os reflexos que produz no âmbito das políticas públicas, mormente nas áreas da saúde e da educação, e no exercício do controle social.

Por último, mas não menos importante, justifica-se a escolha da orientadora, Professora Pós-doutora Caroline Muller Bitencourt, em virtude de sua pesquisa na temática do “Controle Administrativo e Social de Políticas Públicas” junto à UNISC, além de ser uma pesquisadora assídua na área em comento, ministrando, inclusive, a matéria de “Controle Social e Administrativo de Políticas Públicas” no PPGD em Direito – Mestrado e Doutorado – UNISC.

Para a realização da presente pesquisa, utilizar-se-á o método de abordagem hipotético-dedutivo, tendo em vista que a pesquisa se inicia com “um problema ou uma lacuna no conhecimento científico, passando pela formulação de hipóteses e por um processo de inferência dedutiva” (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 32). A formulação do problema de pesquisa deu-se a partir de uma realidade aferível e constatável, descrita de forma clara e objetiva que, após confrontação com a pesquisa teórica, permitiu testar a hipótese ou refutá-la a fim de chegar a resposta do problema proposto. No tocante à técnica de pesquisa, será adotada a pesquisa bibliográfica, especialmente livros, dissertações, teses e artigos científicos, bem como a análise de

notícias e decisões judiciais, todas publicadas através dos meios de comunicação existentes, especialmente, sites oficiais.

## **2 DEFININDO O ESTADO PÓS-DEMOCRÁTICO E A SUA RELAÇÃO COM O ESTADO DE EXCEÇÃO**

O esvaziamento da democracia contemporânea permeia e integra uma grande gama de debates da atualidade. Autores e cientistas sociais buscam, de forma incessante, encontrar respostas e explicações para compreender esta nova razão de mundo instaurada no século XXI. Dentre tantos autores, esta pesquisa utiliza Rubens Casara como autor base para o desenvolvimento do conceito de Estado Pós-Democrático, além de Giorgio Agamben e Manuel Castells, buscando trazer elementos que sirvam para demonstrar a efetiva desconfiguração da democracia no Brasil, reforçando a tese de Casara no tocante ao abandono do Estado Democrático de Direito e avanço à solidificação do Estado Pós-Democrático.

Neste sentido, não se promoverá uma análise histórica de modelos de Estado e regimes políticos adotados na construção da evolução da organização política da sociedade até a caracterização do Estado Democrático de Direito, e sim analisar-se-á o momento a partir do qual houve a construção democrática do Estado Social e o seu clarividente esvaziamento na contemporaneidade, ou seja, o período após a promulgação da Constituição Federal de 1988, constantemente objeto de estudo por diversos autores e que será abordado a partir da adoção do termo “Pós-Democracia”, trazido, ao Brasil, pelo autor Rubens Casara (2017).

A análise do conceito de Estado Pós-Democrático e sua aparente concretização será abordada neste primeiro capítulo, utilizando-se do Estado de Exceção e da cláusula de necessidade como tentativas de justificar a instauração da Pós-Democracia no Brasil, demonstrando-se, ainda, como os conceitos de Pós-Democracia e neoliberalismo estão relacionados ao Estado Pós-democrático para, finalmente, tecerem-se considerações acerca do avanço do neoliberalismo e dos retrocessos sociais no Estado Pós-Democrático.

### **2.1 Estado de Exceção e a cláusula da necessidade: tentativa de justificar a instauração do Estado Pós-Democrático**

A ideia de trazer esta reflexão para a pauta consiste em uma tentativa de caracterizar o Estado Pós-Democrático, ou melhor, por meio da evidenciação dos

elementos que compõem o Estado de Exceção, compreender as raízes do Estado Pós-Democrático e sua perpetuação no atual contexto brasileiro.

De acordo com Carl Schmitt (2005, p. 35), “*entre todos los conceptos jurídicos es el de la soberanía el que más está al interés de la actualidad*”<sup>1</sup>. Poder, soberania, legalidade. Todos estes conceitos perfazem e se inter-relacionam na conceituação do Estado Pós-Democrático. Ambos os conceitos, porém, também são essenciais para a compreensão de uma das caracterizações do Estado de Exceção, eis que, segundo Ana S. T. Gomes e Andityas S. de Moura C. Matos (2016, p. 1762), o Estado de Exceção é justamente conceituado como uma medida excepcional à legalidade, “sendo autorizado pelo ordenamento diante de situações emergenciais”.

Assim, o debate em voga é exatamente aquele relacionado à legalidade. Este é o viés aqui discutido, tendo em vista que, no atual contexto, a utilização do Estado de Exceção pelo poder instituído tem se demonstrado muito mais como regra do que como exceção e é nesta “regularidade” da exceção que se identifica uma das características que compõe o Estado Pós-Democrático. Conforme Caroline Muller Bitencourt (2019), “o Estado Pós-Democrático ou é ou mantém um ‘flerte’ com o Estado de Exceção”.

Dentre as teorias de regulação da excepcionalidade, segundo Giorgio Agamben (2017), a tentativa mais rigorosa de se construir uma teoria do estado de exceção é a obra de Carl Schmitt, esclarecendo-se que a obra de Agamben é uma análise daquilo que Carl Schmitt lecionou já nos anos de 1920 e 1921 nas duas obras principais que tratam da matéria em questão, quais sejam, “*Die diktatur*” e “*Politische Theologie*”. É na obra “*Politische Theologie*” que Carl Schmitt trabalha com a teoria do estado de exceção apresentada como uma doutrina da soberania. Em “Teologia Política”, Schmitt (2005, p. 23) afirma que “*una razón sistemática de carácter lógico jurídico hace del ‘estado de excepción’ el término por excelencia para la definición jurídica de la soberanía*”<sup>2</sup>.

Assim, a obra de Schmitt é “a tentativa de ancorar sem restrições o Estado de Exceção na ordem jurídica” (AGAMBEN, 2017, p. 57), uma vez que traz a figura do soberano ao trabalhar com a ideia de este “estar fora e, ao mesmo tempo, pertencer”

---

<sup>1</sup> “Entre todos os conceitos jurídicos é a soberania que mais está relacionada à atualidade” (tradução livre).

<sup>2</sup> “Uma razão sistemática de caráter lógico-jurídico faz o “estado de exceção” o término por excelência da definição jurídica da soberania” (tradução livre).

ao sistema como sendo a estrutura tipológica do Estado de Exceção. Isso porque “o soberano está fora da ordem jurídica normalmente válida e, entretanto, pertence a ela, porque é responsável pela decisão quanto à possibilidade da suspensão *in totto* da constituição” (AGAMBEN, 2017, p. 57).

Para Rafael Valim (2017, p. 21), a clássica afirmação de Carl Schmitt: “soberano é quem decide sobre o estado de exceção’ condensa os elementos centrais schmittiano: soberania, decisão e exceção”. Segundo a teoria *schmittiana*, o soberano seria o único capaz de tomar a última decisão, que teria por objeto a situação de exceção e o que caracterizaria a exceção propriamente dita. Ademais, seria, sobretudo, a autoridade ilimitada aquela a significar a total suspensão da ordem existente (VALIM, 2017). E é neste sentido que se pode, de imediato, fazer um paralelo do Estado de exceção com o Estado Pós-Democrático, considerando que, no contexto de Carl Schmitt, “o soberano, que pode decidir sobre o estado de exceção, garante a sua ancoragem na ordem jurídica” (VALIM, 2017, p. 33), ou seja, tal como acontece no Estado Pós-Democrático, em que se fala em um simulacro da democracia, as excepcionalidades ocorridas também são fincadas dentro do próprio arcabouço jurídico constitucional, sendo que a diferença basilar entre ambos, bem esclarecida por Valim, é de que “o soberano na contemporaneidade é o mercado” (VALIM, 2017, p. 33).

De todo modo, é necessário apresentar um conceito básico de Estado de Exceção para, a partir de então, desenrolarem-se as questões propostas neste trabalho, especialmente quanto à relação deste com o Estado Pós-Democrático e sua tentativa de justificação através do estado de necessidade. De maneira geral, segundo Andityas S. de Moura C. Matos (2012, p. 282), uma das formas de vislumbrar a instauração do Estado de Exceção é quando ocorrem circunstâncias *anormais, graves e imprevisíveis*, como uma catástrofe natural, por exemplo, e que ameaçam a estrutura do Estado de Direito, “determinando a concentração de poderes, normalmente – mas não exclusivamente – pelo Executivo com o objetivo de normalizar a situação excepcional” (MATOS, 2012, p. 282). Nesta perspectiva, vislumbra-se referido conceito na legislação brasileira a partir da análise dos artigos 34, 136 e 137 da Constituição Federal/88 (BRASIL, 1988), que, por exemplo, no caso do artigo 136, prevê a decretação do estado de defesa pelo Presidente da República para preservar ou até mesmo restabelecer a ordem pública nos casos de instabilidades institucionais ou por calamidades de grandes proporções na natureza.

Agamben (2017) inicia sua reflexão propondo uma definição do conceito de Estado de Exceção a partir de um diálogo com outros autores, que relacionam a existência de um Estado de Exceção utilizando-se, no entanto, de outras nomenclaturas, tais como “decretos de urgência e de estado de sítio” na doutrina italiana e francesa, por exemplo. De qualquer sorte, Agamben (2017) retrata que a incerteza do próprio conceito corresponde exatamente à incerteza terminológica e que a escolha da expressão “estado de exceção” implica em uma tomada de posição quanto à natureza do fenômeno e quanto à lógica mais adequada à sua compreensão.

Em entrevista acessível através do site *Diplomatique.org*, Felipe Paiva (2018) reforça a tese adotada neste trabalho ao afirmar que “o estado de exceção é a regra” na contemporaneidade, esclarecendo, quando questionado sobre o porquê acreditar que vivemos em um estado de exceção, que o conceito “é utilizado para se referir a possíveis aberturas dentro da própria Constituição para que o Executivo suspenda algumas prerrogativas constitucionais, para enfrentar alguma situação anômala” (PAIVA, 2018), referindo-se, neste contexto, que “estamos próximos àquilo que, segundo Walter Benjamin, é a maior lição da ‘tradição dos oprimidos’: a de que o estado de exceção é na verdade a regra geral” (PAIVA, 2018).

François Sainte-Bonnet (2001 apud MATOS, 2012, p. 282) sugere que o estado de exceção pode ser circunscrito pelos três elementos que o constituem: a) a infração ou derrogação do direito normal, uma vez que “o estado de exceção apenas se presentifica mediante uma dialética necessária com o Estado de Direito, sob a forma de sua *suspensão*” (MATOS, 2012, p. 283); b) a referência a uma situação anormal, que não pode ser prevista de antemão, mas que importa, pois a questão central aqui é o soberano, aquele que tem a capacidade de *dizer a exceção*; e c) a previsão de uma finalidade superior a se alcançar, ou seja, “a busca da realização de certas finalidades que a justifica, dado que os meios usualmente postos pelo direito normal podem se mostrar, às vezes, excessivamente limitadores” (MATOS, 2012, p. 284).

A normalização do Estado de exceção, segundo Günter Frankenberg (2018, p. 40), significa que “os instrumentos do direito de exceção são envolvidos no manto da normalidade normativa, tornados permanentes e cotidianos, por meio de sua juridificação, de suas figuras extrajurídicas de argumentação, bem como de sua recepção na dogmática do direito normal”. Exatamente neste contexto, Leal (2019, p. 6) vai além, refletindo que o grande problema

(...) é que tem se fragilizado os argumentos de justificação e fundamentação das condições e possibilidades do Estado de Exceção, na medida em que se reconhece instancias soberanas excepcionais sem a devida legitimidade democrática substancial e procedimental adequadas para tanto, trivializando-se a violência extraordinária do decisionismo despótico sob a assertiva da necessidade e urgência de medidas de emergência (LEAL, 2018, p. 6).

A trivialização da excepcionalidade em que se usa a necessidade para justificar as ações e as medidas de urgência é que permeia e consubstancia a solidificação do Estado Pós-Democrático e, exatamente por isto, a compreensão do Estado de Exceção em sua forma de apresentação permanente é necessária para a garantia de exatidão conceitual do Estado Pós-Democrático. Nesse sentido, Valim (2017, p. 21) postula que, na teoria política, a exceção é o paradigma de governo da contemporaneidade, em que se verifica o uso reiterado da expressão “estado de exceção permanente”, “de modo a caracterizar a progressiva substituição da política por formas de controle social – *violence douce* ou violência física aberta”.

Frankenberg (2018), ao trazer alguns métodos de técnica de Estado, esclarece a conexão entre normalidade e legalidade existente no Estado de direito liberal, que tem por função “afastar a arbitrariedade do poder soberano e banir o poder nu dos conflitos sociais”, reforçando que “o paradigma liberal tem dificuldades importantes para elaborar conceitualmente as situações excepcionais e inseri-las no âmbito de sua técnica de Estado legislativa” (FRANKENBERG, 2018, p. 38). Para o autor, a normalização do extraordinário se manifesta em três planos, reforçando-se a ideia de que se tem por extraordinário tudo aquilo que foge da normalidade prevista pelo Estado de direito. Em um primeiro plano, ela se reproduz através de uma semântica de banalização em que “o pensamento normalizante serve-se, (...), de um vocabulário que despe os fenômenos mencionados de seu caráter excepcional e os insere discretamente na normatividade da situação normal” (FRANKENBERG, 2018, p. 41), referindo-se, neste contexto, à banalização da tortura, por exemplo, e ao próprio agir violento do Estado.

Em segundo lugar, “a normalização mostra-se numa nova topografia da normatividade da situação normal”, em que um novo *design* de Estado securitário se revela ocultando “os limites garantidores da liberdade e as barreiras de intervenção, bem como as distinções categoriais determinantes para a assunção dos deveres dos cidadãos em relação ao Estado” (FRANKENBERG, 2018, p. 41).

A dinâmica da normalização pode ser claramente percebida nas falhas estruturais e nas ‘materializações’ do direito da repulsa de perigos, tributárias de uma segurança cognitiva que se ampliou, tornando-se uma segurança existencial. No altar dessa segurança, a diferença entre perturbadores e não perturbadores e entre perigo e risco é suprimida, e o direito da repulsa de perigos é convertido em um direito que inventa perigos. De modo semelhante, a presunção de culpa perde sua dupla função, na persecução penal, de garantir a liberdade e direcionar a ação dos órgãos competentes. No conceito global da topografia do Estado securitário, a proteção por meio da segurança jurídica é sacrificada pela ampla e ilusória segurança dos bens jurídicos. Em contrapartida, certos ‘periclitadores’ – autores de crimes, mas também suspeitos de autoria – são excluídos *de facto* do ordenamento jurídico como inimigos, na medida em que lhes é retirada a proteção do direito normal (FRANKENBERG, 2018, p. 41-42).

Por fim, em terceiro lugar, do ponto de vista funcional, a normalização também se impõe “em normas que traduzem a topografia em novas atribuições de encargos e autorizações de intervenção”. Nesse sentido, a mesma lógica de segurança estatal é seguida “pelas tentativas de admitir a tortura em casos extremos, de instituir um ‘direito penal do inimigo’ para criminosos especialmente perigosos”, etc. (FRANKENBERG, 2018, p. 42).

A conclusão de Leal (2018, p. 12) acerca dessa normalização da exceção é de que a “ideia e mesmo experiência de Estados de Exceção enquanto modelos de enfrentamento de crises sociais e institucionais graves tem-se tornado paradigma ordinário de técnica de governo”. Este paradigma evidencia-se cada vez mais em situações cotidianas de tensionalidades da política, “o que sem sombra de dúvidas macula a legitimidade democrática das escolhas e decisões tomadas” (LEAL, 2018, p. 12), já que as decisões tomadas desta forma por instâncias de poder vinculante envolvendo todas as instâncias da administração pública, e mesmo o judiciário, refletem impactos significativos nas relações entre estes e a Sociedade. Essa trivialização da exceção e a aparência de “normalidade” daí decorrente é vista por Bitencourt (2019, p. 103) como uma característica comum entre o Estado de Exceção e o Estado Pós-Democrático, ressaltando, ainda, que “nada formalmente parece indicar a superação do conceito de Estado Democrático de Direito” e nas sombras desta “normalidade”, “cria-se um desmanche do Estado por dentro do próprio Estado e de suas instituições”.

Classicamente, relaciona-se o Estado de Exceção, a partir da ideia de suspensão de toda a ordem jurídica, quando ocorrem circunstâncias anormais, graves e imprevisíveis que ameaçam a estrutura do próprio Estado de Direito e, por isso, determinam a concentração de poderes, normalmente junto ao Executivo, para a

normalização da situação. Agamben (2017), no entanto, trabalha com a ideia de Estado de Exceção paralelo a uma ordem democrática constitucional vigente como sendo a característica essencial do Estado de Exceção, vislumbrado, por exemplo, através da confusão dos atos praticados pelo poder executivo e atos do poder legislativo, eis que “o aporte específico do estado de exceção não é tanto a confusão entre os poderes, (...), quanto o isolamento da força de lei em relação à lei” (AGAMBEN, 2017, p. 61). Assim, visualiza-se a definição de um Estado de Exceção quando, de um lado, a norma permanece em vigor, mas não se aplica, ou seja, não tem força de lei, e, de outro lado, atos que não têm valor adquirem força de lei.

No primeiro texto de Schmitt, o Estado de Exceção é apresentado como expressão da ditadura (comissária), e enquanto tal, condição de suspensão do direito. Já no segundo texto, o autor alemão estabelece relação direta entre o tema do Estado de Exceção e a soberania, sendo que o Soberano de fato é definido como aquele que decide sobre o Estado de Exceção. Por outro lado, em ambos os livros Schmitt inscreve o Estado de Exceção em âmbito jurídico, procurando superar o impasse teórico decorrente do fato de que, enquanto suspensão do ordenamento jurídico como um todo, este Estado parece escapar da forma jurídica, pertencendo a uma dimensão extrajurídica. Em outras palavras, procura o autor desesperadamente fundamentos jurídicos para justificar e distinguir o Estado de Exceção da anarquia. Por isto este Estado para Schmitt é sempre jurídico-normativo, apresentando-se como categoria positiva em si mesma, opondo-se ao caos e à anarquia (percebido como o pior dos males possíveis à Sociedade organizada) (LEAL, 2018, p. 5).

Pode-se definir o estado de exceção, através da doutrina schmittiana, como o lugar onde a oposição entre a norma e a sua realização atinge a máxima intensidade, criando um campo de tensões jurídicas em que, exatamente em virtude dessa zona extrema, os dois elementos do direito mostram sua íntima coesão (AGAMBEN, 2017). O estado de exceção caracteriza-se, neste sentido, pela abertura de um espaço em que a norma e a sua própria aplicação mostram a sua separação, e a união impossível entre a norma e a realidade é operada sob a forma de exceção e, para aplicar uma norma, é necessário, em última análise, suspender sua aplicação, produzindo uma exceção (AGAMBEN, 2017).

Carl Schmitt (2001 apud VALIM 2017, p. 25-26) expõe que “diferentemente da situação normal, quando o momento autônomo da decisão recua a um mínimo, a norma é destruída na exceção”, significando, neste condão, dizer que a exceção abala um dos pilares do Estado Democrático de Direito, qual seja, a soberania popular e, conseqüentemente, a exceção, ao negar a lei, que é, indiscutivelmente, um produto

da soberania popular, nega a própria democracia (VALIM, 2017). Ao considerar o povo, neste contexto, destronado em favor do soberano, Valim (2017, p. 29) vai além ao se questionar: “quem é o soberano titular na atualidade?”, referindo que a “subalternidade da política à economia ajuda a explicar a atual crise de legitimidade dos órgãos eletivos”, poderes estes que competem entre si e editam legislações que buscam beneficiar apenas e tão somente um único interesse: o mercado. Desse modo, “A esta altura já é possível entrever quem é o verdadeiro soberano. Quem decide sobre a exceção atualmente é o chamado ‘mercado’, em nome de uma elite invisível e ilocalizável; é dizer, o soberano na contemporaneidade é o mercado” (VALIM, 2017, p. 33). Por fim, Valim (2017, p. 34) declara que o estado de exceção é uma exigência do atual modelo de dominação neoliberal e cita o papel desempenhado pelas grandes corporações de mídia nesta instauração.

É essa exigência da razão neoliberal que banaliza o estado de necessidade em que se vinculam e justificam muitas ações e tomadas de decisões pela Administração Pública. Recorrentemente, coloca-se como fundamento do estado de exceção o conceito de necessidade, tendo em vista que, segundo o adágio latino – *necessitas legem non habet* – sugere, a necessidade não tem lei, ou seja, “a necessidade não reconhece nenhuma lei” e “a necessidade cria sua própria lei”, resolvendo estas duas preposições o próprio estado de exceção integralmente através do *status necessitatis* (AGAMBEN, 2017, p. 40). Assim, Agamben (2017, p. 40) analisa que o princípio *necessitas legem non habet*, que justifica diversas facetas do estado de exceção, pois “por necessidade ou por qualquer outro motivo, muitas coisas são realizadas contra a regra”, atribuindo à necessidade o poder de tornar lícito o ilícito, e, mais do que isso, a necessidade também age como “justificativa para uma transgressão em um caso específico por meio de uma exceção” (AGAMBEN 2017, p. 40).

É neste terceiro elemento constituidor do estado de exceção que a necessidade, ou melhor, a utilização da necessidade acaba sendo a ferramenta necessária para se alcançar o fim planejado, afinal, “a finalidade a se alcançar pode ter a ver não apenas com a salvação do Estado, mas também com a manutenção de dado regime político ou até mesmo com a proteção de certas classes sociais e indivíduos específicos” (MATOS, 2012, p. 283). Ou seja, a necessidade acaba sendo uma teoria da exceção propriamente dita, pois não age como fonte de lei e tampouco suspende a existência de uma lei, mas “se limita a subtrair um caso particular à aplicação literal da norma” (AGAMBEN, 2017, p. 41). Dito de outra forma, “aquele que,

em caso de necessidade, age além do texto da lei, não julga a lei, mas o caso particular em que vê que a letra da lei não deve ser observada” (AGAMBEN, 2017, p. 41). Assim, diz que “o estado de exceção moderno é uma tentativa de incluir na ordem jurídica a própria exceção” (AGAMBEN, 2017, p. 42), visto que a necessidade dá legitimidade à própria exceção, constituindo a necessidade, “o fundamento último e a própria fonte da lei” (AGAMBEN, 2017, p. 43).

Agamben (2017) aprofunda a questão da necessidade como uma verdadeira fonte do direito trazendo as ideias de Santi Romano, um jurista europeu que “concebia a necessidade não só como não estranha ao ordenamento jurídico, mas também como fonte primária e originária da lei” (AGAMBEN, 2017, p. 43), referindo que tanto a posição dos que veem na necessidade um fato jurídico, quanto aqueles que pensam que a necessidade é um mero fato, não possuindo qualquer fundamento no sistema legislativo. Desse modo, para o autor, “cometem um equívoco ao desconhecerem a existência de uma verdadeira fonte de direito além da legislação” (AGAMBEN, 2017, p. 43), crendo Romano, neste sentido, que, se não há lei, a necessidade faz a lei, constituindo uma verdadeira fonte do direito.

Nesta esteira de raciocínio, transferindo a aplicação desta teoria da necessidade para o Estado Pós-Democrático, é evidente que ela seria útil para justificar infundáveis atos e ações que configurariam a superação do Estado Democrático de Direito. No entanto, denota-se a utilização deste *status necessitas* de forma equivocada, e é exatamente neste ponto que pode-se haver uma fusão entre o estado de exceção e o Estado Pós-Democrático, porque, ao caracterizar-se o estado de exceção como uma tentativa de incluir no ordenamento jurídico a própria exceção, estar-se-á, diversas vezes, utilizando-se da teoria da necessidade para dar “legitimidade” a esta inclusão da exceção no ordenamento jurídico, culminando em uma corriqueira prática de tornar a exceção a própria regra, confundindo a utilização dos institutos jurídicos.

O *status necessitas* apresenta-se, assim, tanto sob forma do estado de exceção quanto sob a forma da revolução, como uma zona ambígua e incerta onde procedimento de fato, em si extra ou antijurídicos, transformam-se em direito e onde as normas jurídicas se indeterminam em mero fato; um limiar, portanto onde fato e direito parecem tornar-se indiscerníveis. Se é exato, como se disse, que, no estado de exceção, o fato se transforma em direito, o contrário é igualmente verdadeiro, ou seja, produz-se nele um movimento inverso, pelo qual o direito é suspenso e eliminado de fato (AGAMBEN, 2017, p. 45-46).

Dessa forma, “a necessidade, longe de apresentar-se como um dado objetivo, implica claramente um juízo subjetivo e que necessárias e excepcionais são, é evidente, apenas aquelas circunstâncias que são declaradas como tais” (AGAMBEN, 2017, p. 46). Ademais, pode-se dizer que o conceito de necessidade é absolutamente subjetivo e relaciona-se sempre com o objeto que se quer atingir. Assim, a teoria em questão justificaria a instauração do Estado Pós-Democrático, do mesmo modo como constitui o próprio Estado de Exceção, em virtude de se reduzir, “em última instância, a uma decisão, como também aquilo sobre o que ela decide é, na verdade, algo indecível de fato e de direito” (AGAMBEN, 2017, p. 47), coadunando com as ideias de Santi Romano, referidas por Schmitt, que “conhecia sua tentativa de fundar o estado de exceção na necessidade como fonte originária do direito” (AGAMBEN, 2017, p. 47). Por fim e não menos importante, Agamben (2017) refere que, no Estado de Exceção, não se fala em lacuna em sentido próprio, ou seja, a existência de uma lacuna não justificaria sua existência. Todavia, o Estado de Exceção em si se apresenta como “a abertura de uma lacuna fictícia no ordenamento, com o objetivo de salvaguardar a existência da norma e sua aplicabilidade à situação normal” (AGAMBEN, 2017, p. 48), ou seja, “a lacuna não é interna à lei, mas diz respeito à sua relação com a realidade” (AGAMBEN, 2017, p. 48).

A partir desta perspectiva, adaptando a teoria de Agamben (2017) à realidade brasileira, segundo Gabardo e Neves (2016), é verificável a sua aproximação através de uma cultura política de exceção perceptível no país, em que a intervenção do executivo sobre o legislativo parece ter persistido sob novas formas nos governos pós-88. Essa cultura política de exceção brasileira, foi se consolidando após uma frágil experiência democrática, entre os anos de 1946 a 1964, rompida por um regime militar que, embora “marcado pela defesa dos valores nacionais, da tradição, das instituições e até mesmo, no plano retórico é claro, da democracia e da dignidade da pessoa humana” (GABARDO; NEVES, 2016, p. 78), no percurso de sua existência, revelou na verdade o “seu caráter paradoxal com atos institucionais acima da Constituição, votações cerceadas e maiorias congressuais forjadas com expurgos de mandatos” (GABARDO; NEVES, 2016, p. 78). Contudo, tal qual os elementos que fundamentam o conceito de uma ordem Pós-Democrática, “para manter as tintas da institucionalização do regime foram utilizados recursos das normas passíveis de aprovação por decurso de prazo”, sendo que “tal instituto serviu para que o estado de exceção se perpetuasse” (GABARDO; NEVES, 2016, p. 78).

Dos elementos trabalhados por Agamben (2017) no tocante ao Estado de Exceção, buscou-se aprofundar os estudos naqueles que se consideram importantes para o objetivo central deste tópico, qual seja, estabelecer as origens do Estado Pós-Democrático brasileiro no Estado de Exceção. Assim, tem-se que, ao se transferir os argumentos que embasam a teoria da necessidade para o Estado Pós-Democrático, é evidente que ela seria útil para a justificação de infundáveis atos e ações que configurariam a superação do Estado Democrático de Direito. Isso até mesmo em função da utilização deste *status necessitas* de forma equivocada, constatando-se um “flerte” entre o estado de exceção e o Estado Pós-Democrático, tendo em vista que, ao caracterizar-se o estado de exceção como uma tentativa de incluir, no ordenamento jurídico, a própria exceção, estar-se-á, diversas vezes, utilizando-se da teoria da necessidade para dar “legitimidade” a esta inclusão da exceção no ordenamento jurídico, culminando em uma corriqueira prática de tornar a exceção a própria regra, confundindo a utilização dos institutos jurídicos em si.

É neste contexto que se evidencia a semelhança entre o Estado Pós-Democrático de Rubens Casara e a perspectiva do Estado de Exceção de trabalhada por Agamben, eis que este último desenvolve a ideia de Estado de Exceção não como suspensão da ordem jurídica completa, mas em paralelo a uma ordem constitucional vigente. Ainda, ambos se beneficiam da cláusula de necessidade, que, na verdade, acaba sendo uma justificativa subjetivamente utilizável para a tomada de decisões inconstitucionais.

Para encerrar este tópico, pondera-se que o Estado de Exceção e a cláusula da necessidade não justificam a instauração do Estado Pós-Democrático, mas, em verdade, a teoria da necessidade serve para embasar ações e atos do Estado que, exatamente por este motivo, caracterizam a sua concretização. Dito de outra forma, a utilização da teoria da necessidade pelo Estado pode servir para atingir os objetivos que bem se entender e “legitimar” atuações absolutamente inconstitucionais.

## **2.2 Aspectos fundacionais do Estado Democrático de Direito**

A partir das nuances trabalhadas no subtítulo anterior no tocante ao Estado de Exceção e tendo, neste sentido, melhor compreendido onde se origina e se dá o embasamento para a construção do Estado Pós-democrático brasileiro, passa-se a traçar as características essenciais da democracia liberal para demonstrar-se em que

sentido pode-se considerar o colapso do modelo em questão, sugerindo seu esvaziamento diante da solidificação do Estado Pós-Democrático. Parte-se do pressuposto de que a ordem política instaurada no atual contexto histórico do Brasil segue os ditames de um Estado Democrático de Direito, sendo este fruto de um processo histórico que passou por inúmeras transformações econômicas, sociais e culturais no decorrer da própria evolução da sociedade até desembocar no conceito de organização social e política que hoje impera. Ou, pelo menos, deveria imperar.

Algumas considerações iniciais acerca do Estado de Direito merecem ser destacadas, até para melhor compreender-se a lógica de criação do modelo de Estado Democrático de Direito. Streck e Bolzan (2001) afirmam que o Estado de Direito “emerge como uma construção própria à segunda metade do século XIX, nascendo na Alemanha – como *Rechstaat* – e, posteriormente, sendo incorporado à doutrina francesa”, em ambos com um sentido de vincular uma percepção de hierarquia das regras jurídicas, “com o objetivo de enquadrar e limitar o poder do Estado pelo Direito” (STRECK; BOLZAN, 2001, p. 86). Assim, destaca-se a hierarquia das normas em detrimento do próprio Estado, que a estas deve se submeter, ou seja, o Direito é quem controla e limita a própria atuação estatal.

O Estado de Direito surge desde logo como o Estado que, nas suas relações com os indivíduos, se submete a um regime de direito quanto, então, a atividade estatal apenas pode desenvolver-se utilizando um instrumento regulado e autorizado pela ordem jurídica, assim como, os indivíduos – cidadãos – têm a seu dispor mecanismos jurídicos aptos a salvaguardar-lhes de uma ação abusiva do Estado (STRECK; BOLZAN, 2001, p. 86-87).

Ocorre que o Estado de Direito “não se apresenta apenas sob uma forma jurídica calcada na hierarquia das leis, (...), mas, também a um conjunto de direitos fundamentais próprios de uma determinada tradição” (STRECK; BOLZAN, 2001, p. 89). Justamente neste sentido, o Estado de Direito se apresentará, por ora, como liberal, ora como social e, por fim, democrático.

O liberalismo surgiu a partir da segunda metade do século XVIII e parte do individualismo para resgatar a identidade e a autonomia pessoal do indivíduo. Segundo Galvão (1997, p. 46), o liberalismo postula a livre concorrência, a regência da economia de mercado pela lei de oferta-e-procura, a privatização de todos os meios de produção, dentre outros mecanismos. Na concepção liberal, segundo Habermas (2007, p. 277), programa-se o Estado para que se volte ao interesse da sociedade:

“imagina-se o Estado como aparato da administração pública, e a sociedade como sistema de circulação de pessoas em particular e do trabalho social dessas pessoas, estruturada segundo as leis do mercado”. Assim, ainda quanto ao viés liberal do Estado de Direito, Streck e Bolzan (2001, p. 90) reforçam suas principais características: separação entre Estado e sociedade civil, mediada pelo Direito; garantia das liberdades individuais; e papel reduzido do Estado, apresentando-se como um Estado mínimo, assegurando-se, neste sentido, a liberdade de atuação dos indivíduos.

No Estado Social de Direito, “revela-se um tipo de Estado que tende a criar uma situação de bem-estar geral que garanta o desenvolvimento da pessoa humana” (STRECK; BOLZAN, 2001, p. 92) e, na tentativa de conjugar o ideal democrático ao Direito, surge o conceito de Estado Democrático de Direito, no qual “estão presentes as conquistas democráticas, as garantias jurídico-legais e a preocupação social” (STRECK; BOLZAN, 2001, p. 92). O Estado Democrático de Direito emerge com um conteúdo transformador, pois não se restringe, como no Estado Social de Direito, a uma adaptação melhorada das condições sociais dos cidadãos, mas assume o “aspecto material de concretização de uma vida digna ao homem e passa a agir simbolicamente como fomentador da participação pública” (STRECK; BOLZAN, 2001, p. 93).

Bitencourt (2019, p. 69) alude que o Estado Democrático de Direito

possui como grandes pilares a legalidade, a democracia, a dignidade humana, em cujo núcleo estão o dever de concretização de direitos fundamentais e sociais e o controle como um elemento de legitimidade e também de garantia da ordem e do exercício do poder.

Já adentrando na problemática que dá embasamento a este trabalho e que será a seguir aprofundada, reflete que “o aparato administrativo e constitucional enquanto legislação não sofreu significativas alterações e continuam caracterizados os elementos fundacionais do Estado Democrático”, contudo, “é fato que algo mudou” (BITENCOURT, 2019, p. 122). Esta é a jogada paradigmática da ordem Pós-Democrática, em que a aparência dos elementos caracterizadores do Estado Democrático se mantém intacta, sem que se deixe transparecer as mudanças estruturais desenvolvidas em suas entranhas.

O Estado Democrático de Direito carrega em si um caráter transgressor que implica agregar o feitiço incerto da Democracia ao Direito, impondo um caráter reestruturador à sociedade e, revelando uma contradição fundamental com a juridicidade liberal a partir da reconstrução de seus primados básicos de certeza e segurança jurídicas, para adaptá-los a uma ordenação jurídica voltada para a garantia/implementação do futuro e não para a conservação do passado (STRECK; BOLZAN, 2001, p. 98).

A democracia desponta com a tarefa de vincular Estado e Direito, o que caracteriza o protótipo como Estado Democrático de Direito e traz como novidade, não apenas a questão da revolução das estruturas sociais com a agregação do núcleo liberal à questão social, mas “tem-se com este novo modelo a incorporação efetiva da *questão da igualdade* como um conteúdo próprio a ser buscado através do asseguramento jurídico de condições mínimas de vida ao cidadão e à comunidade” (STRECK; BOLZAN, 2001, p. 97). Assim, necessário um aprofundamento da questão para melhor compreensão da importância desses conceitos e de sua desvinculação diante do avanço do Estado Pós-Democrático.

### **2.2.1 Formalmente iguais e materialmente desiguais**

Se um dos sentidos que permeiam a criação do Estado Democrático de Direito é a questão da igualdade (STRECK; BOLZAN, 2001), necessário compreender-se o papel que a mesma ocupou e ainda ocupa na democracia com o intuito de destacar a sua inexistência como uma das características que compõe um contexto Pós-Democrático. Nessa seara, Pinto (2004, p. 20), ao sublinhar os paradoxos da democracia contemporânea, refere que a reflexão acerca do que constitui o problema da democracia e a base de toda a discussão filosófica em torno da democracia se dá a partir de dois pilares essenciais, quais sejam, o da liberdade e o da igualdade. Segundo a autora, desde Locke até os teóricos mais contemporâneos da democracia participativa, deliberativa, etc., as questões que efetivamente estão em jogo perpassam intrinsecamente por estes dois elementos: liberdade e igualdade. Para a autora, apesar dos conceitos de liberdade e igualdade parecerem valores que se complementam, são, na verdade, elementos que “se tencionam mutuamente, ou seja, a igualdade sempre é limitação de liberdade e vice-versa, a liberdade é sempre a limitação da igualdade” (PINTO, 2004, p. 20)

É nesse sentido que Sartori (1965, p. 111) acredita que o “sistema democrático tende a ser de nivelamento”, considerando que todos os sistemas políticos, em uma

certa fase de seu desenvolvimento, tendem a revelar, de modo crescente, as suas falhas e deficiências inerentes às suas virtudes, ou seja, “em consequência, à medida que uma democracia cresce e adquire raízes, defronta-se com o problema de reter a verticalidade” (SARTORI, 1965, p. 111). Desse modo, o êxito da democracia como um sistema de governo reside no fato de ser capaz de dosar as estruturas de liberdade para que não se sobreponham à igualdade dos demais.

Segundo Rezende (1997, p. 25), a discussão em torno da democracia, no século XVIII, passava pelo debate sobre a democracia enquanto forma de governo não-despótica. Em outras palavras, ganhou destaque o problema da relação entre democracia e república, sendo que Montesquieu pode ser considerado como o exemplo mais significativo, naquela época, em definir as formas de governo, que poderiam ser republicanas, monárquicas ou despóticas (REZENDE, 1997). Na teoria de Montesquieu, a igualdade e a liberdade possuíam um lugar fundamental e ambas foram tematizadas de modo a destacar a prevalência da lei, pois, para o autor, “a democracia se arruinaria, se o povo não reconhecesse a lei como seu fundamento” (REZENDE, 1997, p. 25).

Bobbio (1997, p. 134), na sua obra “A teoria das formas de governo”, ao analisar as contribuições de Montesquieu, refere a necessidade de recorrer ao conceito de igualdade para melhor compreensão da noção de república, exatamente porque é a partir do conceito de igualdade que a república democrática se diferencia das demais formas de governo. A igualdade “é um conceito que deve ser salientado porque serve para distinguir a república (isto é, a república democrática) de outras formas de governo” (BOBBIO, 1997, p. 134), ou seja, a república democrática era pensada por Montesquieu, segundo referido por Bobbio, a partir do conceito de igualdade. Assim, a igualdade “é um conceito importante, que condiciona o exercício da virtude enquanto amor da pátria. Ama-se a pátria como algo que é de todos: ela é percebida como pertencente a todos, que se consideram iguais entre si” (BOBBIO, 1997, p. 134).

Já a liberdade, segundo o próprio Montesquieu (2006, p. 164), era um elemento indissociável da lei, a liberdade estava respaldada nas leis e era concebida como circunscrita ao que ela permitisse. Assim sendo, “é verdade que nas democracias o povo parece fazer aquilo que quer; mas a liberdade política não consiste em se fazer aquilo que se quer” (MONTESQUIEU, 2006, p. 164), prosseguindo o autor neste sentido ao afirmar que, em um Estado, em uma sociedade em que existam leis, “a liberdade não pode consistir senão em poder fazer o que se deve querer, e em não

ser constrangido a fazer o que não se deve desejar” (MONTESQUIEU, 2006, p. 164). Por fim, é necessário considerar o que é independência e o que é liberdade, sendo que esta última “é o direito de fazer tudo aquilo que as leis facultam” (MONTESQUIEU, 2006, p. 134).

Ainda no século XVIII, Rezende (1997, p. 26) esclarece que a tematização em torno da liberdade e da igualdade encontrou em Rousseau um dos seus mais importantes teóricos, que trouxe para o centro do debate essas duas questões, quais sejam, liberdade e igualdade. Ambos conceitos – liberdade e igualdade - têm atravessado os séculos, segundo a autora, como o grande problema da democracia (REZENDE, 1997, p. 26). Rousseau tratava a liberdade como o supremo bem de sua obra “Contrato Social”, formulando a sua teoria do “estado de natureza como condição da liberdade e da igualdade e com a afirmação da pessoa humana como sujeito de todo direito e, portanto, fonte e norma de toda lei” (ROUSSEAU, 2006, p. 11). Quanto à importância de ambos os conceitos, o autor refere que “se indagais em que consiste justamente o maior bem de todos, que tal deve ser o fim de todo o sistema de legislação, achá-lo-eis resumido nestes dois objetos principais, a *liberdade* e a *igualdade*” (ROUSSEAU, 2006, p. 58). A liberdade, para Rousseau, destacado como objeto principal, pois “toda a dependência particular é outra tanta força tirada ao corpo do Estado” e a igualdade, “porque sem ela não se pode subsistir a liberdade” (ROUSSEAU, 2006, p. 58).

Sartori (1965, p. 314), quanto à liberdade colocada por Rousseau, contesta que “ao ligar a Rousseau o conceito de liberdade como autonomia, tomamos a premissa da qual ele partiu e esquecemos a conclusão a que ele chegou”. Isso porque, segundo Sartori (1965, p. 314), quando Rousseau se voltou a uma liberdade que representa “submissão a leis que nós mesmos temos prescrito, seu problema era legitimar a lei”, e não a liberdade propriamente dita.

Se o homem renuncia à sua liberdade natural a fim de alcançar uma liberdade civil superior, ele age assim porque a sociedade na qual ele ingressa o submete a normas aceitas por ele, isto é, a Leis justas, que o liberam e não às que o oprimem. Mas, uma vez legitimada e estabelecida a Lei verdadeira, a liberdade de Rousseau é liberdade sob a Lei. O homem é livre porque, quando as Leis e não os homens governam, ele não se sujeita a ninguém. Em outras palavras, ele é livre porque não está exposto ao poder arbitrário. Esse era o conceito de liberdade de Rousseau (SARTORI, 1965, p. 314).

No século XIX, as reflexões em torno da democracia ganham fôlego: “O liberalismo e a democracia, juntos com o socialismo e o comunismo, são os nomes que resumem os termos básicos da competição política dos séculos XIX e XX” (SARTORI, 1965, p. 367). Em termos históricos, “de um lado está o liberalismo pensando a democracia como igual à liberdade; de outro lado, a proposta socialista clássica, afirmando que a democracia é igual à igualdade” (PINTO, 2004, p. 21).

Rezende (1997, p. 28) esclarece que “os teóricos da primeira metade deste século expressavam claramente os desafios que se colocavam naquele momento e o grau de complexidade cada vez maior que a problemática da democracia ia assumindo”. Para Betham (1979 apud REZENDE, 1997), o aperfeiçoamento do regime democrático era essencial para o desenvolvimento do homem como um ser moral e social e, ao buscar explicar a constituição da conduta individual e social, apresenta as melhores pistas para se captar a concepção de democracia que estava florescendo no século XIX, qual seja, a democracia liberal: “Betham desenvolveu uma discussão sobre a segurança, a igualdade e a propriedade que pode ser considerada um dos pilares da democracia liberal que ganhou fôlego na segunda metade do século XIX” (REZENDE, 1997, p. 28).

O contexto socioeconômico e político europeu na segunda metade do século XIX foi marcado pelas diversas organizações dos trabalhadores que constituíram, sem dúvidas, um elemento básico no redirecionamento das pressuposições em torno da democracia (REZENDE, 1997). No Brasil, a abolição da escravidão, em 1888, significou não apenas o fim do regime de trabalho escravo, como a destruição do direito escravista, que era, na época, toda a organização do Estado brasileiro. Completam o trabalho iniciado pela Abolição, a Proclamação da República brasileira, em 1889, e a Assembleia Constituinte de 1891, promovendo a abertura do aparelho do Estado a todos os homens, que, a partir de então, passaram a ser considerados “cidadãos”. É neste sentido, portanto, que Saes (2001) afirma que “a Revolução política de 1888-1891 leva portanto à formação, no plano nacional, de uma estrutura jurídico-política burguesa ou capitalista” (SAES, 2001, p. 102).

Sartori (1965, p. 367) relata que “na segunda metade do século XIX o ideal liberal e o democrático mesclaram-se, e essa mescla fez-se confusa”. Isso porque, conforme indica Rezende (1997), nas cinco últimas décadas do século XIX, o liberalismo se viu desafiado, uma vez que o seu compromisso extremo com o mercado “deixava-o numa situação absolutamente difícil ante as exigências de reformas sociais e políticas que

a classe trabalhadora fazia de forma cada vez mais contundente” (REZENDE, 1997, p. 29).

Nesse contexto do século XIX é que, segundo Giddens (1999, p. 20), a busca da igualdade foi uma preocupação dominante de todos os socialdemocratas, período em que as primeiras medidas de *welfare* foram introduzidas pelos próprios liberais e conservadores. Pinto (2004, p. 21) considera a obra de Giddens (A Terceira Via) como o melhor exemplo dentro das Ciências Sociais em que liberdade e igualdade não se tencionam, havendo uma harmonia entre ambas. No entanto, a autora reconhece que, historicamente, na Europa do século XIX, uma democracia liberal imperou e a igualdade não era um tema político central.

Para Tocqueville (1977 apud REZENDE, 1997, p. 31), “os povos democratas apreciam a liberdade, sem nenhuma dúvida, mas têm verdadeira paixão pela igualdade”. O autor foi, segundo Rezende (1997, p. 30), a expressão mais importante do processo de fusão entre democracia e liberalismo, justamente porque, segundo Sartori:

A feliz conjuntura histórica que os obrigara a reunir-se apagou as suas respectivas fronteiras e portanto acarretou uma variação de atribuições, dependendo de se um escritor está mais interessado em conservar a democracia na órbita do liberalismo, ou em remontar à passagem do liberalismo para a democracia (SARTORI, 1965, p. 367).

Muitos, inclusive o próprio Tocqueville, tornaram evidente e estranha lógica interna entre a liberdade e a ideia de democracia, todavia, Sartori (1965, p. 368) reforça que não seria difícil extrair uma longa lista de autores que classificavam a liberdade como o primeiro princípio da democracia. Kelsen (1993) foi um deles ao afirmar que “é o valor da liberdade e não o da igualdade que determina em primeiro lugar a ideia de democracia”, admitindo que o valor da igualdade, à época referida, era realmente modesta, referindo, por fim, que “a ideia de igualdade também tem a sua participação, embora... num sentido inteiramente negativo, formal e secundário” (SARTORI, 1965, p. 368)

Ainda tratando sobre Kelsen (1993), o autor traduz o conceito de democracia vinculando-a à ideia de liberdade advinda dos remotos tempos do Estado de Natureza do qual o homem, em reação à coerção resultante do estado de sociedade a partir da ideia de instauração do contrato social, protesta contra a vontade alheia da qual é preciso inclinar-se, ou seja, a própria natureza, exigindo liberdade, protesta contra o

peso da vontade alheia que lhe é imposto pela vida em sociedade. Da reação contra essa coerção imposta pelo contrato social, o homem passa a questionar-se sobre essa submissão devida ao que lhe comanda, exatamente por refletir sobre a ideia de que se “Ele é homem como eu, somos iguais, então que direito tem ele de mandar em mim?” (KELSEN, 1993, p. 27), surgindo, a partir de então, a ideia de que somos – idealmente – iguais.

A experiência, entretanto, demonstrou que, se “quisermos ser realmente todos iguais, deveremos deixar-nos comandar” (KELSEN, 1993, p. 27), porque permitindo este comando estar-se-á garantindo a liberdade e a igualdade do indivíduo. “Por isso, a ideologia política não renuncia a unir liberdade com igualdade” (KELSEN, 1993, p. 27), culminando na ideia de que “a síntese desses dois princípios é justamente a característica da democracia” (KELSEN, 1993, p. 27). Assim, depreende-se que as questões relacionadas ao paradoxo entre a liberdade e a igualdade consubstanciaram as discussões em torno da democracia ao longo dos séculos e parecem consubstanciar a mais contemporânea democracia. Isso porque, “a dificuldade do problema da igualdade reside na complexidade da sua relação com o problema da liberdade” (SARTORI, 1965, p. 359-360).

Segundo Pinto (2004, p. 21), “o que acontece no mundo democrático é a luta dos dois”, reforçando a dificuldade de que a questão é combinar ambas e fazer com que “a liberdade pressione a igualdade para que ela não acabe com a liberdade. Mas que a igualdade pressione a liberdade para que ela não transforme a liberdade de todos na liberdade de poucos” (PINTO, 2004, p. 21). Sartori (1965) conclui que a igualdade não pode ser, senão um sistema de compensação recíproca em meio a desigualdades, ou seja, “a igualdade resulta da interação de um sistema de liberdade-igualdade que se destina dessa forma a equilibrar eficazmente uma disparidade com outra” (SARTORI, 1965, p. 359).

Se a liberdade e a igualdade perfazem a própria democracia e são de suma importância para a sua manutenção, a partir do desenvolvimento que se dará no tocante à configuração do Estado Pós-Democrático, constatar-se-á que ambas, na contemporaneidade, se fortalecem e se enfraquecem em um paradoxo confuso. Isso porque a “liberdade” existente configura-se como uma liberdade maculada, e a pouca igualdade existente torna-se, cada vez mais, inexistente diante de um contexto que pugna por um individualismo excessivo.

### 2.3 O Estado Pós-Democrático brasileiro

Streck e Bolzan (2001), sobre democracia liberal, questionam-se acerca de seu fim. De um lado, afirmam que “a resposta que se dá é sim, se tomarmos democracia liberal como significando, o que de um modo geral ela ainda significa, a democracia de uma sociedade de mercado capitalista” (STRECK; BOLZAN, 2001, p. 101). Por outro lado, “a resposta seria ‘não necessariamente’, se por democracia liberal entendermos, (...), uma sociedade empenhada em garantir que todos os seus membros sejam igualmente livres para concretizar suas capacidades” (STRECK; BOLZAN, 2001, p. 101). A perspectiva aqui adotada seguirá os parâmetros afirmativos e, além disso, buscará trazer elementos que permeiem a ideia de consolidação de um Estado Pós-Democrático brasileiro.

Nessa mesma perspectiva dúbia, Boaventura (2002, p. 39) considera que “o século XX foi efetivamente um século de intensa disputa em torno da questão democrática” e entende que esta disputa se desenvolveu, basicamente, a partir de dois debates principais, quais sejam, o debate centrado na desejabilidade da democracia, estruturado na primeira metade do século XX, representado por autores como Kelsen e Schumpeter, e o debate acerca das condições estruturais da democracia em torno de Moore e Przeworski, o que não deixou de ser um debate sobre a compatibilidade ou a incompatibilidade entre democracia e capitalismo (BOAVENTURA, 2002, p. 39-40).

De qualquer sorte, nota-se que a história da democracia no século XX foi em “boa parte contada por aqueles que tinham um interesse, não necessariamente democrático, em promover certo tipo de democracia, a liberal, e inviabilizar, ou, quando possível, demonizar outros tipos de democracia” (BOAVENTURA, 2016, p. 13). Segundo a visão de Wallerstein trazida por Boaventura (2002, p. 39) a respeito da democracia no século XX, a mesma passou “de uma aspiração revolucionária no século XIX a um *slogan* adotado universalmente, mas vazio de conteúdo no século XX” (BOAVENTURA, 2002, p. 39).

Esse esvaziamento do conteúdo democrático é desenvolvido por Runcimann (2018, p. 95) através da ideia de que “a democracia do século XX continha um certo grau de irracionalidade”, pois “a criação da democracia moderna demandou a construção de um grande aparato administrativo que opera de maneira mecânica, obedecendo regras e regulagens próprias” (RUNCIMANN, 2018, p. 95). É neste

sistema que se percebe como a especialização técnica prepondera sobre os valores humanos e revela-se que a democracia antiga era realmente diferente, quando o poder era de fato do povo. O grande perigo desta democracia moderna é que ela se desliga, se desvincula da atividade humana significativa, a qual deu origem e adquire uma vida artificial própria. A desvinculação da democracia com essa atividade humana acaba desembocando em uma repetição mecânica que “pode abrir a porta para os nossos impulsos mais destrutivos. Paramos de pensar por conta própria” (RUNCIANN, 2018, p. 95). Rancière (2014, p. 19), nesse mesmo sentido, refere que “a democracia moderna significa a destruição do limite político pela lei de ilimitação própria da sociedade moderna” e que “a vontade de passar por cima de qualquer limite é servida e ao mesmo tempo emblematizada pela invenção moderna por excelência: a técnica” (RANCIÈRE, 2014, p. 19).

Assim, quanto às reflexões do século XXI, Boaventura (2016, p. 13) refere que, a partir do fim da década de 1980, o pluralismo e a diversidade foram desaparecendo e o debate, ou a falta dele, passou a “centrar-se na democracia liberal, enquanto esta sub-repticiamente se transformava em algo bem distinto: a democracia neoliberal”. Em contrapartida, segundo Saad Filho e Morais (2018, p. 82/83), o Brasil estava, no final do século XX, na “contracorrente da transição neoliberal que se constituía na maior parte do mundo”, porque a promulgação da Constituição Federal de 1988, com a previsão de introdução e aprimoramento de novas políticas sociais, tais como fornecimento de proteção social, aposentadoria, educação e saúde, abriu a possibilidade de construção de uma sociedade menos desigual.

Não é novidade que, entre os anos de 1964 e 1988, o país passou por uma transição política substancial da ditadura militar para a democracia, sendo o ponto alto desta transição a promulgação da Constituição Federal de 1988. A nova Constituição nasceu de uma lógica inclusiva da democracia, ampliando a cidadania, que, em um primeiro momento, se daria de forma simples com amplas garantias de liberdades políticas, cidadania dos trabalhadores e dos pobres, estabelecendo o regime político mais aberto e estável da história republicana brasileira (SAAD FILHO; MORAIS, 2018, p. 71, 79).

Para Cardoso (2018, p. 58), “A Constituição de 1988 foi um marco na construção do Brasil pós-ditadura. A democracia foi a grande causa de minha geração”, tendo, o autor, neste mesmo contexto, afirmado que a obsessão evidentemente compreensível para a época era justamente “virar a página do regime autoritário, afirmando

liberdades e direitos” (CARDOSO, 2018, p. 58). No entanto, segundo Streck (2018, p. 155), foi somente a partir do quinto e do sexto aniversário da Constituição que se intensificou o debate acerca do verdadeiro papel da nova carta, com a busca pela efetivação de uma das principais demandas do movimento democrático, qual seja, “a criação de um Estado de bem-estar universal e distributivo” (SAAD FILHO; MORAIS, 2018, p. 82).

O Estado passa a ser mais do que um árbitro de conflitos de interesses individuais e parte dos próprios postulados incorporados pela nova Carta Magna, “que institui um modelo de bem-estar atribuindo especialmente ao Estado, (...) o dever de atuação direta em prol da realização de direitos fundamentais econômicos e sociais” (HACHEM, 2013, p. 343). Entretanto, apesar da inclusão, no texto constitucional, de capítulos dedicados a um sistema de seguridade social abrangente e de acesso universal ao cidadão, deu-se origem, no Brasil, a um “Estado de bem-estar social *tardio*”, exatamente porque, segundo Saad Filho e Moraes (2018, p. 83),

(...) o capítulo social foi submetido a pesadas críticas logo que a Constituição entrou em vigor. Os direitos universais e as políticas de provisão pública foram descritos como muito caros, gerando custos que ameaçavam a estabilidade fiscal e monetária. De forma capciosa, também se esgrimiou contra os direitos universais dos cidadãos o argumento de que eles eram, na verdade, um retrocesso, por serem apropriados de maneira desproporcional por trabalhadores “de elite” corruptos e preguiçosos (ou seja, de classe média do setor público civil) (SAAD FILHO; MORAIS, 2018, p. 83).

Exatamente neste contexto se confirma a implementação do Estado de bem-estar social tardio no Brasil ao comparar-se as estatísticas trazidas por Piketty (2014, p. 462), quando referiu que “os impostos representavam menos de 10% da renda nacional em todos os países no século XIX até a Primeira Guerra Mundial”, o que significa que “o Estado se envolvia muito pouco na vida econômica e social” daqueles países, quais sejam, Estados Unidos, Reino Unido, França e Suécia. A partir dos anos 1920/1930 até 1970/1980, Piketty (2014, p. 463) confirma um crescimento considerável da participação dos impostos e das despesas públicas, especialmente as despesas sociais, na renda nacional dos países objetos do seu estudo, concluindo que há uma clarividente estabilização quase completa da participação dos impostos na renda nacional desde os anos 1980 até 2010 (PIKETTY, 2014, p. 463). Assim, a transição democrática brasileira foi moldada por dois vetores opostos: de um lado, “demandas de massa por liberdades políticas e igualdade econômica e, por outro,

pressões das elites para a renovação das estruturas de desigualdade e dominação social” (SAAD FILHO; MORAIS, 2018, p. 94), motivos pelos quais criou-se uma democracia frágil e pouco profunda, em um processo de implementação tardio do Estado de bem-estar social, que, logo adiante, chocou-se com o neoliberalismo intrínseco em todas as relações políticas e econômicas mundiais, transformando o Estado de bem-estar social brasileiro em um “Estado mínimo” neoliberal na década de 1990.

Ainda, quanto à promulgação da Constituição Federal de 1988 ter significado, na época, uma contracorrente à razão neoliberal que vinha tomando força no contexto mundial, a verdade é que, segundo Vieira (2018, p. 158), “a Constituição está submetida ao mais intenso teste de estresse de toda a sua trajetória, com forte impacto sobre o comportamento dos atores e instituições constitucionais” e, nesse sentido, segundo Runcimann (2018) “a democracia representativa contemporânea está cansada. Tornou-se vingativa, paranoica, iludida, desajeitada e muitas vezes ineficaz” (RUNCIMANN, 2018, p. 176).

Vieira (2018) afirma que o espírito da Constituição de 1988 está se degradando – “como cupim em madeira, a superfície da democracia continua reluzente por fora, mas seu interior foi erodido” –, sublinhando alguns sinais que evidenciam este processo de erosão do espírito democrático: “O primeiro sinal foi a luta carnal entre os três Poderes, com a destituição de presidentes de dois deles, uma por *impeachment*, o outro por prisão” (VIEIRA, 2018). Já o segundo sinal seria “a ascensão dos radicalismos de lado a lado, com propostas freqüentes para se elaborar uma nova Constituição” (VIEIRA, 2018), apresentando como terceiro “a forma como o Judiciário se estapeia a portas abertas” (VIEIRA, 2018).

Este mal-estar constitucional é vislumbrado neste trabalho a partir da perspectiva de Rubens Casara, que trabalha com a ideia de ruptura da democracia no Brasil, utilizando-se do conceito de Estado Pós-Democrático para compreender esta nova era política do país e do mundo. Importante ressaltar que, apesar de ser conferido a Rubens Casara o conceito de Pós-Democracia no Brasil, o termo em questão é atribuído, de forma pioneira, à Colin Crouch (2004 *apud* SCHNEIDER, 2016), que, nos últimos anos, ao analisar as tendências de crise da democracia moderna criticadas por uma série de filósofos e cientistas sociais, foi reconhecido como um dos críticos mais proeminentes em virtude do seu diagnóstico de “Pós-Democracia” nas democracias capitalistas avançadas. O prefixo “pós” indica uma inversão da tendência

de desenvolvimento democrático que Crouch descreve usando o padrão de uma parábola (SCHNEIDER, 2016).

Ballestrin (2018) também faz referência ao termo Pós-Democracia a Jacques Rancière, ainda nos anos 1990, e reforça a utilização do termo por Colin Crouch a partir do ano de 2000, frisando esta questão ao reforçar que “é importante observar que mais contemporaneamente, o conceito vem agregando vários significados para além de seu diagnóstico principal, isto é, a esterilização da democracia pelas contradições que sua convivência com o neoliberalismo provoca” (BALLESTRIN, 2018, p. 153). Ainda nesta perspectiva conceitual, Bitencourt (2019, p. 105) destaca outro conceito implícito ao conceito de Estado Pós-Democrático, qual seja, o conceito de Pós-Democracia, em que “o significante ‘democracia’ não desaparece, mas perde seu conteúdo, é a constituição de uma cidadania alienada a favor do poder econômico, apática, apolítica ou antipolítica, mas, acima de tudo, acrítica”. Assim, tem-se que o conceito de Estado Pós-Democrático é muito mais amplo e abrangente do que o de Pós-Democracia, pois, enquanto o primeiro envolve toda a gestão política, econômica, sociológica e jurídica de um Estado, o segundo conceito liga-se muito mais às questões atinentes ao cidadão e ao seu posicionamento diante deste novo contexto global.

Percebe-se, destarte, que o conceito de Pós-Democracia perpassa muitos campos, indo desde a esfera pública, política, até a esfera mais íntima do ser humano, qual seja, as relações familiares. De qualquer sorte, no próximo subtítulo, serão abordados, de forma mais profunda, os dois pontos basilares do Estado Pós-Democrático (neoliberalismo e Pós-Democracia) para que se possa avançar no estudo proposto. Antes, contudo, algumas reflexões acerca do cenário atual que embasam a teoria de Casara quanto ao Estado Pós-Democrático e a sua aparente concretização.

A afirmação, “porém, o mundo tinha mudado em 2016” foi utilizada pelos autores Levitsky e Ziblatt (2018, p. 142) para justificar o fato de o Senado dos Estados Unidos negar, ao então presidente, Barack Obama, sua indicação para ocupação de um cargo vago em virtude da morte de um dos integrantes da Suprema Corte. Desde 1866, “todas as vezes que um presidente tomou a iniciativa de preencher uma vaga antes da eleição de seu sucessor, teve permissão para fazê-lo” (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 142). Todavia, na ocasião em questão, em um abandono radical do precedente

histórico, “os republicanos negaram a autoridade do presidente para nomear um novo juiz” (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 142).

A partir desse contexto os autores refletem que “as tradições que sustentam as instituições democráticas americanas estão se desintegrando” (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 142), e “abrindo um vazio desconcertante entre como nosso sistema político funciona e as expectativas há muito arraigadas de como ele *deve* funcionar” (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 142). “É o que está acontecendo na Espanha, na Europa e em grande parte do mundo”, afirmou Castells (2018, p. 14) ao referir-se à crise de legitimidade como a ruptura entre governantes e governados, que, segundo o autor, é uma crise mais profunda e tem consequências devastadoras sobre a (in)capacidade de lidar com as múltiplas crises que envenenam nossas vidas (CASTELLS, 2018, p. 7).

No Brasil, segundo Saad Filho e Morais (2018, p. 22), “o conteúdo histórico do golpe de 2016 foi o ataque aos direitos dos trabalhadores; todo o resto – em particular a afamada luta contra a corrupção – foi acessório”. Boaventura (2016, p. 112) conclui: “O fenômeno não é português. É global, embora em cada país assuma uma manifestação específica”.

Utilizando-se do gancho deixado por Boaventura (2016), frisa-se que cada autor desenvolve a sua obra por uma perspectiva diferente, tendo todos, no entanto, o mesmo objetivo, qual seja, a compreensão dessa “crise” mundial que transcende barreiras territoriais e provoca um esfacelamento da democracia no mundo. Se, para muitos, o contexto atual é analisado sob a perspectiva de “crise”, para Rubens Casara (2017, p. 16), “não há crise. O que chamam de “crise” é, na verdade, um novo modo de governar as pessoas”.

Desde 2006, Boaventura (2006, p. 333) afirmava vivermos uma “situação complexa, que comporta muitos riscos. A questão é de saber se contém algumas oportunidades para a substituição virtuosa do velho contrato social da modernidade ocidental por um outro, menos vulnerável à proliferação da lógica de exclusão”, pontuando que a crise da contratualização moderna consistia na predominância estrutural dos processos de exclusão sobre os processos de inclusão e nomeava os processos de exclusão de duas formas: o pós-contratualismo e o pré-contratualismo. O autor tratava o pós-contratualismo como o processo no qual grupos de interesses sociais até agora incluídos no contrato social seriam dele excluídos sem qualquer perspectiva de regresso, culminando no confisco dos direitos de cidadania, antes

considerados inalienáveis, transformando-os em excluídos, pois passavam da condição de cidadãos à condição de servos. Por sua vez, o pré-contratualismo consistiria no bloqueamento do acesso à cidadania por parte de grupos sociais que anteriormente se consideravam candidatos à cidadania e tinham a expectativa fundada de a ela ascender (BOAVENTURA, 2006, p. 328).

Antes mesmo de Boaventura, Bobbio (2000, p. 19), em sua obra “O futuro da democracia”, preferia “falar em transformação, e não de crise, porque ‘crise’ nos faz pensar num colapso iminente”. No entanto, o autor não deixou de esclarecer que efetivamente, a democracia, já no final do século XX e no início do século XXI, não gozava “no mundo de ótima saúde”.

Ulrich Beck (2018) atesta estar-se diante de uma metamorfose do mundo, e não apenas de uma transformação, considerando que “não havia nada – nem um conceito, nem uma teoria – capaz de expressar a perturbação desse mundo em termos conceituais” (BECK, 2018, p. 15), afirmando também que a “mudança implica que algumas coisas mudam, porém outras permanecem iguais – o capitalismo muda, mas alguns aspectos do capitalismo continuam como sempre foram” (BECK, 2018, p. 15) e que a metamorfose, ao contrário, “implica uma transformação muito mais radical, em que as velhas certezas da sociedade moderna estão desaparecendo e algo inteiramente novo emerge” (BECK, 2018, p. 15). Nesse sentido, Bobbio (2000, p. 21) considera que

(...) se se pode falar de crise a propósito do avanço da representação dos interesses e do conseqüente fenômeno da multiplicação de decisões tomadas através de acordos entre as partes, ela não diz respeito tanto à democracia quanto à tradicional imagem do Estado soberano colocado acima das partes.

Ademais, o autor pondera que, enquanto a presença do “poder invisível corrompe a democracia, a existência de grupos de poder que se sucedem mediante eleições livres permanece, ao menos até agora, como a única forma na qual a democracia encontrou a sua concreta atuação” (BOBBIO, 2000, p. 21), reforçando a ideia inicial esboçada de que não se pode falar em “degeneração” da democracia, “mas sim de adaptação natural dos princípios abstratos à realidade ou de inevitável contaminação da teoria quando forçada a submeter-se às exigências da prática” (BOBBIO, 2000, p. 21).

Por sua vez, Casara (2017, p. 9) inicia a sua obra questionando: vivemos um momento de crise do Estado Democrático de Direito? O autor conceitua o que seria crise, conceito este que vem da medicina e relaciona-se a determinado momento em que o doente ou melhora ou vem a falecer. Desse modo, a crise seria um fenômeno passageiro e, exatamente por assumir, na contemporaneidade, um discurso permanente, é que o autor faz referência à crise como uma manobra política, pois utiliza-se do termo para justificar atos injustificáveis e manter-se no poder. O autor finaliza a introdução de sua obra afirmando que “não é crise. O que chamam de “crise” é, na verdade, um modo de governar as pessoas” (CASARA, 2017, p. 16).

O autor pondera que, diante desse cenário, poder-se-ia falar em um Estado Pós-Democrático, como sendo um Estado que retoma com força as propostas do neoliberalismo, ao passo que, “do ponto de vista político, se apresenta como um mero instrumento de manutenção da ordem, controle das populações indesejadas e ampliação das condições de acumulação do capital e geração de lucros” (CASARA, 2017, p. 17).

Por ser um conceito introduzido recentemente no Brasil, a ausência de estudos científicos no tocante à matéria poderia, de certa forma, prejudicar esta pesquisa. Porém, buscou-se traçar os elementos que constituem o Estado Pós-Democrático a partir da análise dos princípios que regem o Estado Democrático de Direito trabalhados por Streck e Bolzan (2001), pois, colocando-se em xeque os elementos basilares do Estado Democrático de Direito, edificando-se estará o próprio conceito de Estado Pós-Democrático. Destarte, são princípios do Estado Democrático de Direito segundo Streck e Bolzan (2001, p. 93):

- A – Constitucionalidade: vinculação do Estado Democrático de Direito a uma Constituição como instrumento básico de garantia jurídica;
- B – Organização Democrática da Sociedade;
- C – Sistema de direitos fundamentais individuais e coletivos, seja como Estado de distância, porque os direitos fundamentais asseguram ao homem uma autonomia perante os poderes públicos, seja como um Estado antropologicamente amigo, pois respeita a dignidade da pessoa humana e empenha-se na defesa e garantia da liberdade, da justiça, e da solidariedade;
- D – Justiça Social como mecanismos corretivos das desigualdades;
- E – Igualdade não apenas como possibilidade formal, mas, também, como articulação de uma sociedade justa;
- F – Divisão de Poderes ou Funções;
- G – Legalidade que aparece como medida do direito, isto é, através de um meio de ordenação racional, vinculativamente prescritivo, de regras, formas e procedimentos que excluem o arbítrio e a prepotência;
- H – Segurança e Certeza Jurídicas.

Algumas características principiológicas acima destacadas foram agrupadas a fim de melhor refletir o significado condizente à realidade Pós-democrática. A letra A e a H (constitucionalidade e segurança e certeza jurídicas) serão trabalhadas a partir da perspectiva da insegurança jurídica no Estado Pós-Democrático. A letra B e a F (organização democrática da sociedade e divisão de poderes ou funções) serão trabalhadas a partir da ideia de ruptura entre governantes e governados desenvolvida por Castells (2018) quanto à falta de representatividade característica do Estado Pós-Democrático. A letra C (sistema de direitos fundamentais individuais e coletivos), a partir da ideia de tolhimento dos direitos sociais, será trabalhada de forma mais aprofundada no próximo capítulo, pois esboça um dos objetivos específicos da pesquisa. As Letras D e E (justiça social e igualdade), reforçando-se o já trabalhado no subtítulo anterior sobre a igualdade inexistente. A letra G (legalidade), traço marcante do Estado Pós-Democrático (CASTELLS, 2018).

A primeira característica será trabalhada através da perspectiva da *insegurança jurídica do Estado Pós-Democrático* em contraponto aos princípios da constitucionalidade como um instrumento básico de garantia jurídica e o princípio da segurança e certeza jurídicas, basilares do Estado Democrático de Direito. Carreira (2016, p. 141) aponta que a ideia de insegurança jurídica no Brasil se dá sob a análise de três ordens: social, legislativa e jurídica. Na esfera social, o autor refere que a complexidade das relações contemporâneas e um “politeísmo de valores” impõem ao Estado um dever de coordená-las e, assim, este o faz por meio de novas normas que acabam, em virtude ânsia do Estado de atender a estas demandas, gerando um paradoxo ainda mais delicado: o legislador, para assegurar os interesses do cidadão, acaba legislando de forma equivocada, exigindo a edição de novas formas para retificação das anteriores, ou seja, se o legislador age rápido, age mal e, por assim agir e exigir-se a sua própria retificação legislativa, acaba causando insegurança jurídica. No entanto, por outro lado, se o legislativo demora a agir, não assegura os direitos do cidadão, nem os orienta, criando, também, neste mesmo sentido, insegurança jurídica (CARREIRA, 2016, p. 144)

Do ponto de vista legislativo, a insegurança jurídica pode ser trabalhada a partir de perspectivas distintas. Uma delas seria o inchaço legislativo ocorrido em consequência do caos social/legislativo em torno da complexidade das novas relações e a sua normatização. Segundo o Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT), desde a edição da Constituição Federal de 1988 até o ano de 2015, foram

editadas mais de 5,2 milhões de normas, o que significa cerca de 764 regras por dia útil, entre leis, medidas provisórias, instruções normativas, emendas constitucionais, decretos, portarias, instruções normativas, atos declaratórios, entre outras. Nesse sentido, “o que se extrai da referida pesquisa é que a legislação brasileira é um emaranhado de normas editadas nas três esferas de poder, o que gera um verdadeiro caos legislativo” (CARREIRA, 2016, p. 146). Esse caos legislativo, ao invés de gerar um sentimento de proteção na relação entre sociedade e Estado, culmina em um distanciamento crescente.

A crise do Estado decorre da gritante disparidade entre a demanda social e a resposta política. Hoje, não se pede ao Estado apenas proteção, mas muito mais que isso, e ele não tem poder suficiente para realizar o que dele se espera. A deficiente estrutura do Estado, inadequada para atender às suas finalidades, gera excesso de regulamentação e de atos administrativos ensejadores de conflitos com os particulares (funcionários públicos, beneficiários da previdência social, empresas etc.). São litígios fundados na legislação estatutária, previdenciária, tributária e financeira. Aquela deficiência enseja ainda a contínua edição de leis, muitas delas aprovadas e mal redigidas, causadoras de insegurança jurídica e, em decorrência, de litígios. Esses litígios ou lides, em número avassalador, vão sobrecarregar o Judiciário, estendendo-lhe as conseqüências da crise do Estado (RIBEIRO, 2000, p. 296).

Por fim, uma das mais ressaltadas concepções atinentes à insegurança jurídica é a decorrente das questões jurisdicionais. Termos como “jurisprudência ziguezague”, “direito gasoso” ou, ainda, “loteria judiciária” surgem em virtude da “alternância reiterada de decisões judiciais pelo mesmo órgão julgador acerca do mesmo tema, o que gera intranquilidade social e insegurança jurídica porque os atores sociais acabam não tendo um parâmetro seguro de como se comportar” (PINHEIRO, 2018). Nesta linha, diversos exemplos poderiam ser citados, dentre eles a mais emblemática e recente alteração de posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF) quanto à execução da pena antes do trânsito em julgado do processo penal. O STF, no ano de 2002, “entendeu que não tendo os recursos extraordinários efeito suspensivo, a expedição de mandado de prisão não feria o princípio da presunção de inocência” (CARREIRA, 2016, p. 155). No entanto, em 2009, mudando o seu posicionamento sobre a mesma matéria “o mesmo Tribunal entendeu que o condenado tem o direito de recorrer em liberdade até a última instância, justamente em homenagem ao princípio da presunção de inocência”. Finalmente, recentemente, “agora em 2016, o STF, julgando o HC 126.292, ainda pendente de publicação, refluíu de ideia e

novamente passou a admitir a execução penal antes do trânsito em julgado” (CARREIRA, 2016, p. 155)<sup>3</sup>.

O ziguezague jurisprudencial é verificável em outras áreas, não estando presente somente no direito penal, como, por exemplo, no campo tributário “no caso da não aplicação do princípio da anterioridade para os casos de revogação de isenção tributária”, julgado de 1993, que resultou na Súmula 615 do STF e que fora, no entanto, em 2006, retificado pelo mesmo Tribunal, “através de seu Pleno, julgando a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.325 MC, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 06.10.2006, entendeu que o princípio da anterioridade também deveria incidir nos casos de revogação de isenção”. Ou ainda, na esfera cível, na questionável prisão do depositário infiel, que, durante anos, seguiu as regras do STF no sentido de que “a prisão do depositário infiel não violava o Texto Constitucional nem transgredia o sistema protetivo da Convenção Americana de Direitos Humanos” e, anos mais tarde, em uma alteração de entendimento extremamente significativa, “a mesma Corte, ao reanalisar a matéria, entendeu que a Convenção Americana de Direitos Humanos possui um caráter supralegal, o que resulta na impossibilidade de prisão do depositário infiel” (CARREIRA, 2016, p. 155-156).

Outra ótica vislumbrada, também atinente à questão jurisdicional, é o ativismo judicial, que, apesar de não ser objeto do presente estudo, serve como argumento para reforçar a insegurança jurídica aqui debatida, tendo em conta o papel de destaque que o STF tem assumido, “não apenas pelo nítido alargamento de suas competências institucionais, como também por ter decidido vários casos complexos que têm provocado as mais variadas reações da doutrina e da opinião pública” (LEITE, 2017, p. 85). Assim, conforme Carreira (2016, p. 163), uma das consequências desta insegurança jurídica vislumbrada no contexto brasileiro atual, “sem sombra de dúvida, consiste no definhamento do Estado Democrático de Direito, do qual o princípio da segurança jurídica é um dos seus corolários, de modo que a ausência de segurança incrementa a instabilidade social”.

O Estado Pós-Democrático se encaixa exatamente a partir desta perspectiva. Casara (2017, p. 125) pontua que, diante dos conflitos intersubjetivos de uma cultura

---

<sup>3</sup> No dia 07/11/2019, o STF, julgando as ADCs 43, 44 e 54, de Relatoria do Ministro Marco Aurélio, novamente alterou o seu posicionamento, retornando a sua segunda posição, reafirmando o cumprimento da pena somente após o esgotamento de todos os recursos processuais cabíveis.

individualista, da inércia do Executivo em assegurar os direitos individuais, coletivos e difusos aos cidadãos, “o Poder Judiciário apresenta-se como o ente estatal capaz de atender às promessas descumpridas tantos pelos demais agentes estatais quanto por particulares, ou seja, como o ator político destinado a exercer a função de ‘guardião da democracia e dos direitos’”. Na verdade, a instauração da era Pós-Democrática é o que justifica e explica o caos decorrente da insegurança jurídica vigente no país, evidenciado a partir da perspectiva de um protagonismo exacerbado do Poder Judiciário:

Determinadas forças relacionadas ao Poder Judiciário, Polícia Federal e Ministério Público ganharam um protagonismo inédito na promoção de uma agenda nacional anticorrupção, descaracterizando e distorcendo determinados sentidos de democracia e de justiça no país. O Brasil pode ser considerado um caso no qual o suposto combate à corrupção com a interferência desses atores e instituições não surtiu o efeito esperado para o fortalecimento da democracia. Pelo contrário, tratou-se da agenda que conduziu o Brasil à Pós-Democracia (BALLESTRIN, 2018, p. 159).

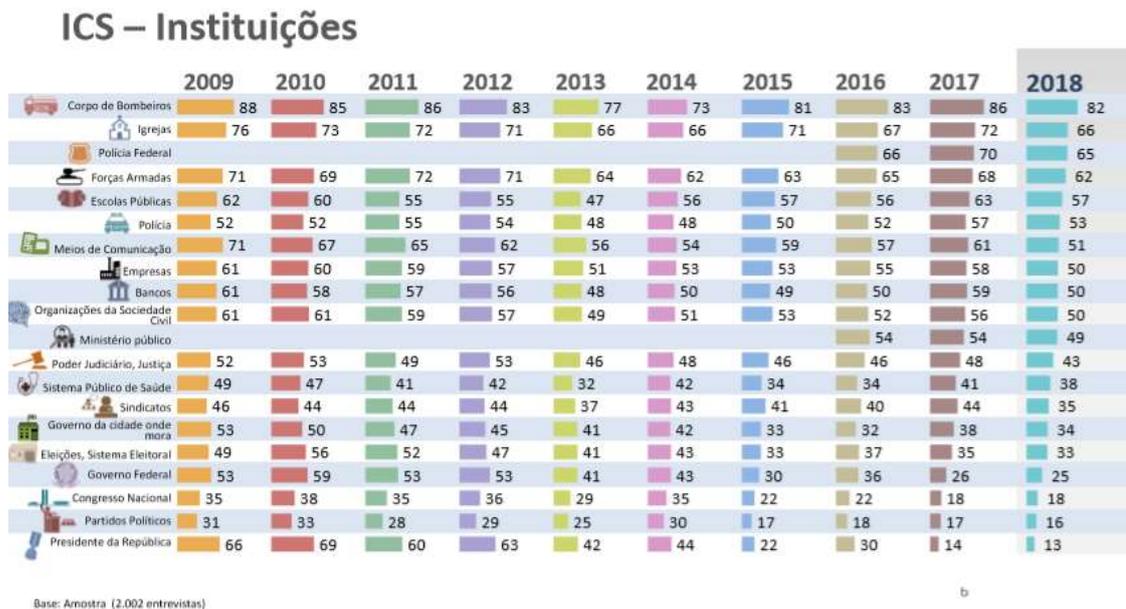
*O problema da representatividade no Brasil* será trabalhado como mais uma característica do Estado Pós-Democrático por meio da ruptura existente na relação entre governantes e governados, como uma forma de demonstrar-se o esvaziamento dos princípios da organização democrática da sociedade e a divisão de poderes ou de funções na atualidade. Santos (2017, p. 12), ao traçar algumas reflexões sobre a democracia representativa e o que o autor caracteriza como golpes constitucionais, evidencia que “na realidade, o naipe de fraudes à lisura da competição democrática, em diversas sociedades, escapa ao catálogo tradicional dos colapsos representativos”, ou seja, algumas formas de golpes, de acordo com a seara trabalhada pelo autor, “de rica inventividade, valem-se de regras democráticas de modo tal que a substância do sistema fica comprometida, sem que elas se encaixem nas clássicas definições de golpe de Estado” (SANTOS, 2017, p. 12). Desse modo, Santos (2017, p. 12) finaliza referindo que o estudo da “problemática democrática contemporânea está indissoluvelmente ligado à investigação sobre a dinâmica institucional, e não somente conspiratória, de esvaziamento da vontade eleitoral”.

A questão da não representatividade é elemento chave da democracia representativa, porque esta sempre envolveu um jogo de vigilância mútua, ou seja, “nós vigiamos os políticos para garantir que não tirem vantagens indevidas do poder que lhes demos. E eles nos vigiam para garantir que não vamos tirar vantagem da

liberdade que nos deram” (RUNCIMAN, 2018, p. 162). Runciman (2018, p. 162) afirma que, por boa parte da história da democracia moderna, a primazia nessa relação de vigilância mútua esteve sempre com os políticos. No entanto, com o início da era da internet, a expectativa era de que a vantagem decisiva parecia na iminência de se transferir aos cidadãos, já que, com o acesso gratuito e ilimitado, a internet parecia anunciar o próximo passo do triunfo da democracia. Porém, “Estávamos enganados. Nosso erro foi esquecer que a motivação deles para guardar os seus segredos é muito maior que a nossa. Não nos adianta ter mais informações novas ao nosso alcance se nos falta o desejo de busca-las” (RUNCIMANN, 2018, p. 162). O autor reflete que “nos falta motivação porque adquirir conhecimento continua a dar muito trabalho. E evitar trabalhar muito é parte da razão de ser da democracia representativa” (RUNCIMAN, 2018, p. 163).

Castells (2018, p. 07-08) traduz essa questão da representatividade na contemporaneidade através ruptura da relação entre governantes e governados, afirmando que “a desconfiança nas instituições, em quase todo o mundo, deslegitima a representação política e, portanto, nos deixa órfãos de um abrigo que nos projeta em nome do interesse comum”. Para Castells (2018, p. 12) a democracia efetivamente se constrói em torno das relações de poder social que a fundaram, adaptando-se à evolução destas relações sem deixar de privilegiar o poder que já está cristalizado. Por isso, não se pode afirmar que esta relação é representativa, “a menos que os cidadãos pensem que estão sendo representados” (CASTELLS, 2018, p. 12). A Figura 1 esboça, na prática, a realidade brasileira no tocante à confiança do cidadão nas instituições que o representam:

Figura 1: Confiança do cidadão nas instituições



Fonte: IBOPE (2018).

Conforme ressaltado por Bitencourt (2019, p. 92), interessante pontuar não somente a decrescente credibilidade de todas as instituições de forma geral, mas “como as instituições mais representativas que tendem a ser mais informativas e transparentes (em face da obrigatoriedade legal) são aquelas que menos gozam da confiança da população”. Nesse sentido, Congresso Federal, Governo Federal, Presidência da República e Governo da Cidade são alguns exemplos de instituições com uma decadência evidente de credibilidade, “enquanto instituições como igrejas, empresas e bancos privados se destaca” (BITENCOURT, 2019, p. 92).

Bourdieu (1998, p. 13) reflete acerca de dois fenômenos que surgem em uma época de crise de confiança no Estado e no bem público, ressaltando que florescem, “entre os dirigentes, a corrupção, paralela ao declínio do respeito pela coisa pública”, enquanto que “entre os dominados, a religiosidade pessoal, associada ao desespero no tocante aos recursos temporais” (BORDIEU, 1998, p. 13). A Figura 1 traduz e justifica, na prática, o contexto relatado por Bourdieu, assim como, conforme Gabardo (2009, p. 58), “quando os cidadãos não confiam mais na esfera pública institucionalizada eles tendem a buscar outras formas de reconhecimento moral que possam atender às suas necessidades”, repelindo o Estado ao desprestigiar “o exercício da cidadania em benefício do exercício da hetero-vinculação social em grupos sectários (por relações de afinidade em geral excludentes” (GABARDO, 2009, p. 58).

Se há o rompimento subjetivo do vínculo entre o que os cidadãos pensam e querem e as ações daqueles que foram eleitos pelos próprios cidadãos, “produz-se o que denominamos crise de legitimidade política” (CASTELLS, 2018, p. 12). Esta ruptura referida por Castells (2018) e ratificada por Santos (2017), tenta preservar “o efeito-legalidade das instituições, a normalidade rotineira das operações, enquanto altera a hierarquia das preferências governamentais, substituindo o luzeiro teleológico, a finalidade que, alegadamente, preside as decisões subversivas” (SANTOS, 2017, p. 12-13).

Assim, um dos fenômenos referidos por Bourdieu, qual seja, a corrupção, floresce, caracterizando-se como um traço geral de quase todos os sistemas políticos, inclusive dos Estados Unidos e da União Europeia, sendo, segundo Castells (2018, p. 24), “um dos fatores que mais contribuíram para a crise de legitimidade”. Por fim, Castells (2018) também menciona a questão relacionada à crise de representatividade em união paralela a uma crise identitária como resultante da globalização. E aqui, apesar do ponto ser objeto de aprofundamento no último tópico deste trabalho, buscase novamente referência em Runciman, quando o autor afirma o equívoco ao esperar-se que a revolução tecnológica fosse contribuir com a democracia, muito pelo contrário, para Castells (2018, p. 19), quanto menos controle as pessoas têm sobre o mercado e sobre o seu próprio Estado, mais se recolhem “numa identidade própria que não possa ser dissolvida pela vertigem dos fluxos globais. Refugiam-se em sua nação, em seu território, em seu deus. Enquanto as elites triunfantes da globalização se proclamam cidadãos do mundo” (CASTELLS, 2018, p. 19).

Finalizando a questão da falta de sentimento de representatividade entre governantes e governados, vinculando-o como uma característica fundacional do Estado Pós-Democrático, Cardoso (2018, p. 75) reflete que a “democracia representativa é cada vez mais percebida como um sistema elitista, disfuncional, minado pela corrupção, insensível às necessidades e demandas das pessoas comuns”. O Estado Pós-Democrático utiliza-se desses elementos, que se fundem na ruptura da relação entre governantes e governados para sustentar e solidificar a sua própria atuação. Casara (2017, p. 216) refere que “o Estado Pós-Democrático, em suma, revela-se uma forma corrompida do Estado Democrático de Direito”, onde esta “corrupção” é vista como normal e mais do que isso, “torna-se o *locus* de uma nova expressão da corrupção que envolve Estado, mercado, ainda mais difícil de controlar” (CASARA, 2017, p. 216) e “diante do fracasso ou mesmo falta de interesse em

identificar ou reprimir essas novas corrupções, utiliza-se o significante ‘corrupção’ com a função política de justificar o afastamento de limites ao poder” (CASARA, 2017, p. 216).

A próxima característica a ser trabalhada diz respeito ao sistema de direitos fundamentais individuais e coletivos, o *tolhimento dos direitos sociais* é um dos enfoques principais do Estado Pós-Democrático que pretende se desenvolver nesta pesquisa por meio da análise da Emenda Constitucional nº 95/2016 e os seus reflexos no âmbito dos direitos sociais. Tanto é assim que o próximo capítulo será dedicado ao desenvolvimento desta característica fundacional da gestão Pós-Democrática no Brasil, utilizando-a, inclusive, como elemento legitimador da instauração do Estado Pós-Democrático no Brasil.

Se, no Estado Democrático de Direito, os direitos e as garantias fundamentais devem ser realizados e, mais do que isso, atuam como limites legais ao exercício do poder, “na Pós-Democracia não existem obstáculos ao exercício do poder: os direitos e as garantias fundamentais também são vistos como mercadorias que alguns consumidores estão autorizados a usar” (CASARA, 2017, p. 41).

Gabardo (2009) destaca a possibilidade de identificar três princípios básicos de ordenação das instituições políticas na ordem democrática, quais sejam, “o reconhecimento dos direitos fundamentais, que o poder deve respeitar; a representatividade social dos dirigentes e da sua política; e a consciência de cidadania, do fato de pertencer a uma coletividade fundada sobre o direito” (GABARDO, 2009, p. 155). Em complemento, o autor refere que, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, o núcleo do princípio da supremacia é o principal conteúdo do interesse público admitido pelo sistema jurídico-constitucional brasileiro, exigindo a submissão ao regime de direitos fundamentais estabelecido pelo Estado social (GABARDO, 2009). Ainda, Bonavides (2010, p. 379) reforça que a “importância funcional dos direitos sociais básicos, assinalada por inumeráveis juristas do Estado Social, consiste, pois em realizar a igualdade na Sociedade”.

Nenhuma destas características são vislumbradas no Estado Pós-Democrático. Muito pelo contrário, os direitos e as garantias fundamentais são tidos como privilégios de poucos e o aumento da desigualdade social é um dos indícios que comprovam a perpetuação da luta de classes no Brasil, acompanhada por um movimento de “exclusão” da “ralé brasileira” e a perpetuação da elite no poder, o que só se verifica alcançável a partir da manipulação dos direitos e das garantias fundamentais de forma

maculada pelos detentores do poder. Assim, para manter este esquema antidemocrático, “a dominação econômica e política precisa dos intelectuais porque a legitimação dos privilégios injustos precisa parecer justa e desejável” (SOUZA, 2018, p. 113).

Os princípios de justiça social e igualdade, basilares do Estado Democrático de Direito, já foram desenvolvidos no subitem 2.1.1 para reforçar que a igualdade e a liberdade permeiam e consubstanciam o próprio Estado Democrático de Direito. Aqui, a perspectiva da *igualdade inexistente* ganha reforço, sendo uma característica preponderante na constituição do conceito de Estado Pós-Democrático.

Bonavides (2010, p. 379) esclarece que “pelo princípio da igualdade material entende-se (...) que o Estado se obriga mediante intervenções de retificação na ordem social a remover as mais profundas e perturbadoras injustiças sociais”. Dardot e Laval (2018, p. 176), por sua vez, quanto ao Estado forte, guardião do direito privado, ao reforçarem os três atributos da lei – generalidade, certeza e igualdade –, reforçam que a igualdade é um atributo traduzido a partir do pensamento de que “toda lei deve ser aplicada igualmente a todos” (DARDOT; LAVAL, 2018, p. 176), e que esta última exigência é “incompatível com o favorecimento ou desfavorecimento previsível de determinadas pessoas” (DARDOT; LAVAL, 2018, p. 176).

É por isso que, na era pós-democrática, a igualdade é inexistente, senão fictícia, porque o Estado não trabalha mais vinculado ao princípio da igualdade, e sim move todas as suas forças para atender uma única demanda, qual seja, a do mercado. Jessé Souza (2018) destaca que o “mito legitimador da desigualdade brasileira (...), carrega em seu bojo e de certo modo eterniza a marca dessa época” (SOUZA, 2018, p. 125), uma vez que, diante do fracasso das classes populares em construir um projeto nacional a partir de seus próprios interesses, estes passam a ser articulados por “interposta pessoa”, “nomeadamente pelo Estado interventor”. Essas classes populares serão “representadas pela ideia de uma maior intervenção do Estado na economia e na sociedade, com o objetivo de promover o interesse mais amplo e o acesso dessas classes às benesses do mundo moderno” (SOUZA, 2018, p. 125).

Considerada a desigualdade, “esse moralismo posticho das elites (...), passa a ser a principal arma do bloco antipopular formado pelas elites e pela alta classe média, que se cria nessa quadra histórica, para combater a livre expressão da soberania popular” (SOUZA, 2018, p. 126). Perez-Liñan (2017, p. 41), seguindo esta mesma posição, sobre o impacto negativo da desigualdade para a sobrevivência da

democracia, afirma que *“En contextos de gran desigualdad, entonces, las elites adquieren mayores incentivos para respaldar una dictadura que suprima la participación popular y preserve la desigualdad social”*.

Por fim, o último princípio que rege o Estado Democrático de Direito maculado no Estado Pós-Democrático é o princípio da *legalidade*, que será aprofundado no próximo capítulo em virtude de sua utilização se dar a partir da legitimação do Estado Pós-Democrático, fazendo-se um paralelo ao golpe de 1964 ocorrido no Brasil, que também baseou os seus atos em uma legislação, dando, assim, “legalidade” às inconstitucionalidades promovidas pelo governo. É neste Estado com ações revestidas de legalidade que se consubstancia o “Estado de Exceção”. Isso, retomando-se a ideia de Agamben (2017, p. 61) no sentido de que “o aporte específico do estado de exceção não é tanto a confusão entre os poderes (...), quanto o isolamento da ‘força de lei’ em relação à lei”. O autor refere que, no estado de exceção, de um lado, a norma está em vigor, mas não se aplica (não tem “força”) e, de outro lado, atos que não têm valor de lei adquirem a sua “força”, afinal, atos revestidos de legalidade são, na verdade, utilizados apenas e tão somente para atingir-se ou manter-se no poder. Dessa forma, insegurança jurídica, ruptura da relação entre governantes e governados, ocasionando um senso de não representatividade na sociedade, tolhimento dos direitos sociais, igualdade inexistente e legalidade maculada são características que permeiam a conceituação do Estado Pós-Democrático.

Além das características até aqui traçadas, pode-se ressaltar, a partir da análise de Crouch (2004) *apud* Schneider (2016), que, além da característica de não representatividade já esboçada neste estudo e da razão neoliberal, a sociedade apática e a espetacularização das ações do Estado merecem destaque. Desde o final do século XX, Crouch (2004 *apud* SCHNEIDER, 2016, p. 54) concebe o surgimento de um novo e reduzido modelo de democracia a que chamou de “Pós-Democracia”.

Nesse modelo, embora as eleições certamente existam e possam mudar governos, o debate eleitoral público é um espetáculo rigidamente controlado, gerido por equipes rivais de profissionais especializados nas técnicas de persuasão, e considerando uma pequena gama de temas selecionados por essas equipes. A massa de cidadãos desempenha um papel passivo, inativo, até apático, respondendo apenas aos sinais que recebem. Por trás desse espetáculo do jogo eleitoral a política é realmente moldada de forma privada pela interação entre governos eleitos e elites que esmagadoramente representam interesses empresariais (CROUCH, 2004 *apud* SCHNEIDER, 2016, p. 54).

Valim (2017) relaciona a crise de representatividade com a sociedade apática. Segundo o autor, a submissão da política à economia ajuda a “explicar a atual crise de legitimidade dos órgãos eletivos, aos quais compete, por meio de um discurso fantasioso e, por vezes, ridículo, editar legislações francamente antissociais, mas que beneficiam o seu senhorio, o mercado” (VALIM, 2017, p. 29). Ademais, na síntese primorosa de Luigi Ferrajoli (apud VALIM, 2017, p. 29), “somos governados, de fato, por sujeitos que não nos representam, enquanto os sujeitos que nos representam são àqueles subalternos e impotentes diante deles”.

Scarpino Júnior (2016, p. 216) reforça que o estudo do comportamento eleitoral “leva a uma tentativa conceitual de que o fenômeno apático deriva da fraca ou insuficiente integração social”. Uma pesquisa recente sobre a decisão do voto branco ou nulo ter influência do “descontentamento das instituições, não se corroborando que a expressão voto nulo seja fruto da baixa sofisticação do eleitorado, de forma a contrariar os resultados obtidos anteriormente” (SCARPINO JR, 2016, p. 216) e que apontavam em sentido oposto.

Analisando-se este fenômeno em uma perspectiva global, Castells (2018) identifica, em relação às eleições ocorridas nos Estados Unidos e na própria Europa, que, ao contrário do que se pensava à época das eleições, as campanhas não faziam senão solidificar opiniões já construídas na mente dos cidadãos, constituindo-se tal fato “um dado fundamental na conduta política de nosso tempo. Os cidadãos *selecionam* as informações que recebem em função de suas convicções, enraizadas nas emoções que sentem” (CASTELLS, 2018, p. 60, grifo nosso).

O próprio Castells, no início de sua obra “Ruptura” (2018, p. 7), faz referência a “uma galáxia de comunicação dominada pela mentira, agora chamada pós-verdade”. Ou seja, o que alimenta e influencia efetivamente a formação ideológica do indivíduo na contemporaneidade não parece estar efetivamente enraizado nas emoções que se sente, mas em suas convicções, que são, atualmente, baseadas e reforçadas por um novo conceito que permeia as atuais discussões sociais e filosóficas, a pós-verdade.

Bauman (1998, p. 143) esclarece que a noção de verdade pertence à retórica do poder e que ela – a verdade – não tem sentido a não ser no contexto da oposição, assim, “adquire personalidade própria somente na situação de desacordo, quando diferentes pessoas se apegam a diferentes opiniões”. Mais adiante, o autor reflete, ainda em relação à verdade, sobre a ficção e a incerteza, que a “forma

especificamente pós-moderna de ‘ocultamento’ consiste não tanto em esconder a verdade do Ser por trás da falsidade dos seres, mas em obscurecer ou apagar inteiramente a distinção entre verdade e falsidade dentro dos próprios seres” (BAUMAN, 1998, p. 158).

Considerada a palavra da vez no ano de 2016 pelo conceituado *Oxford Dictionaries* (BLANCO, 2016), a pós-verdade, em suma, significa a preponderância das crenças e das ideologias sobre a objetividade dos fatos, “significa que a opinião pública pode ser moldada mais pelos apelos emocionais ou pelas convicções de cada um do que pela consistência dos fatos” (BLANCO, 2016). Bitencourt e Reck (2019), nesse sentido, reforçam que “a verdade agora é a pós-verdade”, em evidencia-se, apesar da presença de um obscurantismo total, a era da pós-verdade como “uma mistura de superstição com egocentrismo elevado ao máximo, combinado com a liquidez típica destes tempos” (BITENCOURT, RECK, 2019).

De acordo com Ribeiro (2017, p. 89), ao reforçar o aumento das particularidades e a perda do referencial comum da sociedade, “a existência de uma linguagem comum já não corresponde à experiência social dos dias atuais”, o que significa não somente o enfraquecimento dos laços sociais pela discordância necessariamente de um indivíduo para com os outros – o que seria o lado bom, eis que efetivada estaria a democracia –, mas “porque não tomamos conhecimento do que os outros enxergam, ouvem e dizem” (RIBEIRO, 2017, p. 89). Para o autor, a nossa experiência social se aproxima à dos três macaquinhos do famoso desenho, apenas com uma diferença: “um mantém os olhos tapados, outro os ouvidos fechados, enquanto o terceiro fala por quantas juntas tem. Fala-se muito, porém não se escuta nem se enxerga” (RIBEIRO, 2017, p. 89).

O conceito de mentalidade trabalhado por Gabardo (2009, p. 41 e seguintes) na perspectiva da modernidade e da pós-modernidade também reforça a apatia característica da sociedade atual. Ao refletir acerca do significado desse novo substrato social e “se realmente esta conjuntura típica da denominada ‘pós-modernidade’ consiste em um verdadeiro rompimento com o paradigma antecedente, ou reflete apenas uma alteração da própria modernidade” (GABARDO, 2009, p. 41 e ss), o autor refere que a modernidade estaria caracterizada por uma “visão universalista, racionalista, positivista, tecnocentrista e evolucionista linear; é da sua essência propor o continuísmo histórico e a existência de verdades absolutas”, o que,

segundo o autor, “promove um distanciamento entre o sujeito e o objeto por intermédio da exclusão dos desejos” (GABARDO, 2009, p. 41 e ss).

Já a pós-modernidade poderia ser identificada pela sua “heterogeneidade, alteridade, pluralidade, indeterminismo, descontinuidade; sua essência nega a crença na razão (o que é uma demonstração de ceticismo)” (GABARDO, 2009, p. 43), caracterizando-se, assim, pela “revalorização do desejo com a busca da sensibilidade perdida” (GABARDO, 2009, p. 43). Bauman (1998, p. 88) e sua “modernidade líquida” também traduzem a mentalidade circunscrita à pós-modernidade a partir da lógica de substituição de seus fundamentos, que antes se centravam na ideia de “necessidade”, ainda que esta necessidade fosse artificial/inventada/imposta, e que agora se deslocam para o desejo – vislumbrado a partir de uma definição insaciável. Nessa conjuntura pós-moderna, segundo Gabardo (2009), denota-se a mudança nas dimensões de “ser” e “estar”.

No tocante à primeira dimensão, o ser, as crenças, são fonte de problemas e perturbação. A busca por uma espécie de “tranquilidade” conduz o indivíduo ao abandono das opiniões, agregando uma feliz situação de irresponsabilidade ética. O indivíduo relativista busca espiar a si mesmo e permitir que o outro se observe passivamente. A vida passa a ser constatada e as reações são por impulso, ou seja, a tranquilidade seria um distanciamento de si mesmo. Não cabem neste imaginário cultural os “preceitos intemporais”. Por outro lado, a angústia pós-moderna se estabelece no momento em que o indivíduo percebe que “não há garantia suficiente para a tranquilidade espiritual”, notadamente quando a “existência individual fica presa entre um pólo atraente e outro repulsivo”. Sem opinião própria, o indivíduo pós-moderno acaba sendo movido pelas sensações e pelas “razões do imaginário coletivo”, muito facilmente assimiláveis porque já assimiladas (GABARDO, 2009, p. 44).

Já na dimensão do estar, Gabardo (2009) refere que a moralidade está alocada em um determinado grupo social, em uma cultura, em uma nação, sendo este particularismo característico da essencialidade individualista do modelo atual, podendo-se observar a pós-modernidade neste aspecto “tanto por meios do relativismo cético (quando da ausência de opiniões e da apatia democrática), quanto pelo maquiavelismo (quando valoriza sobremaneira as soluções casuísticas dos problemas sociais, com destaque para os relativos ao Estado)” (GABARDO, 2009, p. 44). Paradoxalmente, de um lado há a valorização das ações que recusam o campo limítrofe nacional e o campo político limita-se às questões grupais concretas, sendo os indivíduos frequentemente contextualizados no mundo. Por outro lado, em virtude de uma impotência sentida, “parece razoável que somente exista uma preocupação

com o próprio homem (com o plano individual - o homem preocupando-se com ele mesmo)” (GABARDO, 2009, p. 45).

Tocqueville (1998), no tocante ao individualismo nos países democráticos, reforça o surgimento recente do termo, eis que “nossos pais conheciam o egoísmo” (TOCQUEVILLE, 1998, p. 386) e, nessa perspectiva, ressalta que o egoísmo “é um amor apaixonado e exagerado por si mesmo” (TOCQUEVILLE, 1998, p. 386), enquanto que o individualismo “é um sentimento refletido e pacífico, que dispõe cada cidadão a isolar-se da massa de seus semelhantes” (TOCQUEVILLE, 1998, p. 386). Mais do que isso e aqui correlacionando-se com a própria essência da cidadania, o autor pondera que o individualismo pressupõe a retirada do indivíduo “para um lado com sua família e seus amigos, de tal sorte que, após ter criado para si, dessa forma, uma pequena sociedade para seu uso, abandona de bom grado a própria grande sociedade” (TOCQUEVILLE, 1998, p. 386).

Esta é a sociedade apática que permeia a construção Pós-Democrática. Para Nohara (2012), “a pós-modernidade vivencia, na atualidade, o crescimento de um tipo diferenciado de individualismo” (NOHARA, 2012, p. 109). Segundo Bitencourt (2019, p. 171), “sob o império do egoísmo social, o público pode ser deixado de lado em nome de um superindividualismo”, assim, “na Pós-Democracia, o significante ‘democracia’ não desaparece, mas perde seu conteúdo” (CASARA, 2017), constituindo-se como “uma cidadania alienada a favor do poder econômico, apática, apolítica ou antipolítica, mas, acima de tudo, acrítica” (BITENCOURT, 2019, p. 171). O desalento é, neste contexto, a palavra da vez, culminando em um “estado de desesperança” (BITENCOURT; RECK, 2019). Já no tocante à espetacularização, Casara (2017) afirma que:

Sabe-se que o espetáculo é uma construção social, uma relação intersubjetiva mediada por sensações, em especial produzidas por imagens e, por vezes, vinculadas a um enredo. O espetáculo tornou-se também um regulador das expectativas sociais, na medida em que as imagens produzidas e o enredo desenvolvido passam a condicionar as relações humanas: as pessoas, que são os comunicadores do espetáculo, exercem a dupla função de atuar e assistir, influenciam no desenvolvimento e são influenciadas pelo espetáculo (CASARA, 2017, p. 159).

Jessé de Souza (2017, p. 229) entende que a elite do atraso, com a ajuda da mídia, que ele denomina como “seu braço midiático”, fazem parte do esquema de “depenar a população em seu benefício”, refletindo que seria essa espetacularização

“o que explica a constante necessidade de criar espantalhos para desviar a atenção do público do que lhe é surrupiado e explicar a penúria que seu saque provoca por outras causas” (SOUZA, 2017, p. 229). Jessé (2017) refere, ainda, que a corrupção é o espantalho perfeito dos “tolos só dá política, quando esses são meros lacaios de quem financia sua eleição para que protejam seus privilégios do mercado”. Assim, “usa-se o desconhecimento da população, provocado pela distorção sistemática da realidade produzida pela própria mídia, para manipulá-la ao sabor da conjuntura que convém à elite do atraso” (SOUZA, 2017, p. 239).

Para Santos (2017, p. 185), “competentes geradores de ansiedade e angústia, os meios de comunicação impressa tornam-se determinadamente letais como *serial killers* de caráter e de reputação ao controlarem rádios e, fundamentalmente, canais de televisão”, refletindo que, por serem um dos itens materiais postos ao alcance da população de baixa renda, servem para a catequização destes indivíduos, convertendo-os circunstancialmente em apóstata da liderança que apoiaram. Dessa forma, segundo Casara (2017, p. 168), em nome do desejo da audiência, “os direitos e as garantias fundamentais passam a ser percebidos como obstáculos que devem ser afastados em nome dos desejos de punição e da eficiência do mercado”, e, para agradar a audiência, o vazamento de informações sigilosas são permitidas, imagens são destruídas e fatos são distorcidos sem qualquer punição. A espetacularização no Estado Pós-Democrático é a forma de justificação dos meios para que se alcance o fim desejado. Por fim, a razão neoliberal é a chave mestre que conduz e dita as regras na Pós-Democracia e, portanto, merece ser objeto de um subtítulo a seguir.

De qualquer sorte, ao analisar o neoliberalismo e as suas estratégias de controle, Casara (2017, p. 48) afirma que a proposta neoliberal de instaurar o império do mercado, dismantelar o Estado do Bem-Estar Social e reduzir direitos mostrou-se adequada ao projeto neoconservador e autoritário necessário à manutenção do Estado capitalista. Por isso, a atual versão do neoliberalismo não tem pudor de restringir ou mesmo inviabilizar a liberdade sempre que existir risco para o mercado ou para os detentores do poder político.

O que há de novo na atual quadra histórica, e que sinalizaria a superação do conceito de Estado Democrático de Direito, não é somente a violação dos limites ao exercício do poder, mas o desaparecimento de qualquer pretensão de fazer valer esses limites. Na “Pós-Democracia desaparecem, mais do que a fachada democrática do Estado, os valores democráticos”. Cassara (2017) destaca que o desaparecimento

dos valores democráticos se deu em nome da “democracia”, pois utilizam-se de uma alegada democracia para ferir a própria democracia (CASARA, 2017, p. 21).

O Estado Pós-Democrático, além de ser um Estado sem limites rígidos ao exercício do poder, apresenta uma aproximação entre poder econômico e poder político, que quase voltam a se identificar sem nenhum pudor. Assim, segundo Pierre Dardot e Christian Laval (2016), o que estaria nos levando à era pós-democrática é o próprio neoliberalismo. Ainda, é um Estado em que o governo se põe abertamente a serviço do mercado, da geração de lucro e dos interesses dos detentores do poder econômico, o que faz com que desapareça a perspectiva de reduzir a desigualdade, enquanto a “liberdade” passa a ser entendida como a liberdade para ampliar as condições de acumulação do capital e de geração de lucros (CASARA, 2017).

Mais do que isso, o autor, ao analisar o processo capitalista, afirma que o escravo, no Estado Pós-Democrático, foi substituído por pessoas reduzidas a produtos, consumíveis e descartáveis (CASARA, 2017). A identificação entre o poder político e o poder econômico fez do mercado e dos detentores do poder econômico os principais beneficiários das próprias ações políticas, tornando o funcionamento do Estado, impregnado de razão neoliberal, incapaz de ser democrático. É como efeito do neoliberalismo que o Estado Pós-Democrático se caracteriza pela ausência de limites do exercício do poder, confundindo-se o poder político com o econômico e o funcionamento de toda estrutura estatal se volta à satisfação dos interesses do mercado e dos detentores do poder.

### **2.3.1 Como os conceitos de Pós-Democracia e neoliberalismo estão relacionados ao Estado Pós-Democrático**

O liberalismo, como já discutido nessa pesquisa, surgiu na segunda metade do século XVIII e prega, basicamente, de forma simplista, a livre concorrência, a não intervenção do Estado na economia, nem na forma de obtenção de lucro, a não existência de monopólios, pois são contrários à ideia de livre concorrência, dentre outras características que inspiraram a primeira declaração de direitos do homem. O neoliberalismo nada mais é do que a aplicação do antigo padrão liberal às contingências do século XX, ou seja, novamente de forma simplificada, o centro de toda a prática neoliberal é o mercado (GALVÃO, 2001, p. 46). Nesse sentido, Bresser (2014, p. 88) refere que enquanto

(...) o liberalismo foi originalmente uma ideologia que nasce no século XVIII para defender os interesses da classe média burguesa contra a oligarquia militar e religiosa e o Estado absoluto ou autocrático, o neoliberalismo surge no último quartel do século XX para defender os interesses dos ricos contra os trabalhadores e os pobres e contra um Estado democrático.

Valim (2017), após toda sua análise acerca dos três elementos centrais do estado de exceção, trabalhados a partir da perspectiva de Agamben, quais sejam, o soberano, o inimigo e a superação da normatividade, reflete que o soberano é a figura que representa o mercado e todas as ideologias do neoliberalismo; o inimigo, apesar de Valim (2017) referir-se apenas à corrupção, é prudente, neste momento, destacar todo e qualquer tipo de espetacularização que são utilizados como “cavalo de tróia dentro do Estado de Direito, sendo usado em favor de interesses inconfessáveis” (VALIM, 2017). Por fim, a superação da normatividade, que confere maior gravidade ao estado de exceção brasileiro e que é representado, para Valim (2017), pela figura do Poder Judiciário, o qual, como órgão que seria, em tese, a última fronteira de defesa da ordem constitucional, acaba, reiteradamente, coadunando com a exceção pós-democrática. Isso configura inúmeros retrocessos sociais no âmbito de suas decisões, que, em um rompante ideológico neoliberal, também exercem suas funções na expectativa de satisfazer os interesses do soberano, o mercado e todo o aparato que o circunda.

Vale destacar a diferença traçada por Dardot e Laval (2016, p. 69) quanto ao que os autores denominam como “novo liberalismo” e o neoliberalismo propriamente dito, como as duas respostas que teriam surgido, em ordem cronológica, à crise do liberalismo clássico. O “novo liberalismo”, “consistiu em reexaminar o conjunto dos meios jurídicos, morais, políticos, econômicos e sociais que permitiam a realização de uma ‘sociedade de liberdade individual’, em proveito de todos”, através de duas propostas que poderiam resumi-lo: agendas do Estado devem ir além do que o dogmatismo do *laissez-faire* (expressão que marca o início do liberalismo econômico, teoria de Adam Smith) impôs a elas e essas novas agendas devem, na prática, pôr em questão a confiança depositada nos mecanismos autorreguladores do mercado.

Já o “neoliberalismo”, surge mais tarde e “aparece como uma decantação do ‘novo liberalismo’”, compartilhando amplamente a primeira proposição com o “novo liberalismo”, mas, “ainda que admitam a necessidade de uma intervenção do Estado e rejeitem a pura passividade governamental, os neoliberais opõem-se a qualquer

ação que entrave o jogo da concorrência entre interesse privados”. Assim, a intervenção do Estado tem até um sentido contrário: o Estado não apenas é o responsável por limitar o mercado por uma ação de correção ou compensação, mas desenvolve o mercado concorrencial a partir de um enquadramento jurídico cuidadosamente ajustado. “Não se trata mais de postular um acordo espontâneo entre os interesses individuais, mas de produzir condições ótimas para que o jogo de rivalidade satisfaça o interesse coletivo” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 69).

Casara (2017), neste íterim, pontua a diferença entre liberalismo e neoliberalismo, reforçando que, enquanto o liberalismo se caracteriza pela questão dos limites do governo, que necessita ser enquadrado por leis, a única preocupação do neoliberalismo “é transformar o mercado em razão de ser do governo, sem qualquer preocupação com limites” (CASARA, 2017, p. 48). Assim, a primeira correlação do Estado Pós-Democrático com o neoliberalismo, ou melhor, a primeira contribuição do pensamento neoliberal para a construção do Estado Pós-Democrático, tendo em vista que aquele surgiu antes do que este, se caracteriza pela ausência de limites rígidos ao exercício do poder.

A tese defendida por Dardot e Laval (2016) se assemelha à proposta desta pesquisa exatamente por entender ser o neoliberalismo uma nova “razão de mundo”, um modo de governar pessoas e sociedades e um modo de ser-no-mundo, pois “antes de ser uma ideologia ou uma política econômica, é em primeiro lugar e fundamentalmente, uma racionalidade e, como tal, tende a estruturar e organizar não apenas a ação dos governantes, mas a própria conduta dos governados” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 17). Segundo os autores, é o neoliberalismo que está “nos fazendo entrar na era pós-democrática”, exatamente porque

O sistema neoliberal é instaurado por forças e poderes que se apoiam uns nos outros em nível nacional e internacional. Oligarquias burocráticas e políticas, multinacionais, atores financeiros e grandes organismos econômicos internacionais formam uma coalizão de poderes concretos que exercem certa função política em escala mundial. Hoje, a relação de forças pende inegavelmente a favor desse bloco oligárquico (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 8).

É neste sentido os dois conceitos se fundem. Neoliberalismo e Estado Pós-Democrático se interligam em um emaranhado ideológico de difícil dissociação, ambos focam e agem na satisfação de um exclusivo soberano: o mercado. Valim (2017) reforça esta racionalidade neoliberal não apenas como consequência

inelutável da globalização, como enquanto dispositivo de natureza estratégica que propunha “uma sociedade individualista, altamente competitiva, cujas pulsões são falsamente satisfeitas através do consumo e cujos juízos são construídos em um ambiente marcado pela espetacularização” (VALIM, 2017, p. 32).

Casara (2017, p. 56) conclui que “impregnado da razão neoliberal, o funcionamento do Estado não pode ser democrático”. Boaventura (2016), em sua obra “A difícil democracia”, na tentativa de justificar a evidente crise na democracia liberal, afirma que, enquanto a democracia liberal reconhece a existência de dois mercados de valores, quais sejam, mercado político de pluralidade de ideias e convicções, em que as convicções ideológicas de que se alimenta a vida democrática não tem preço e o mercado econômico, que é o mercado dos valores que têm preço, determinado pelo mercado de bens e serviços, a democracia neoliberal dá total ênfase ao mercado de valores econômicos, fazendo com que o mercado dos valores políticos funcionasse como se fosse um mercado ativo de econômicos (BOAVENTURA, 2019, p. 21-22).

Partindo do dizer de Gabardo (2009, p. 50) de que “não é possível entender a ideia de sociedade civil, sem compreender a do próprio Estado, pois ambos se definem mais pela sua relação do que de forma unilateral”, não há como concluir que a razão neoliberal é a nova forma de governar as pessoas – através do implemento de um modelo de Estado que se coadune com sua forma de governar – sem dizer que a sociedade também sofreu influências desta mesma razão. Assim, não há como falar em democracia, governo do povo, sem entender como este “povo” se comporta frente a essa nova razão de mundo. A partir desta análise é que se conclui que os conceitos de neoliberalismo e Pós-Democracia são os conceitos basilares da estrutura do Estado Pós-Democrático.

Brown (2016 apud BALLESTRIN, 2018, p. 154), assim como Dardot e Laval (2016), entende que “aproximam-se na análise explicativa sobre como o processo de esvaziamento democrático pelo neoliberalismo se tornou possível” e, segundo Ballestrin (2018), Brown apoiou-se nas contribuições de Michel Foucault para fundamentar uma racionalidade neoliberal transcendente à esfera econômica. Segundo a autora:

Em contraste com a concepção do neoliberalismo como um conjunto de políticas estatais, uma fase do capitalismo ou uma ideologia que libera o mercado para restaurar a lucratividade para a classe capitalista, eu me junto a Michel Foucault e outros na concepção do neoliberalismo como uma ordem de razão normativa que, quando se torna ascendente, conforma uma

racionalidade governante estendendo uma formulação específica de valores econômicos, práticas e métricas para todas as dimensões da vida humana (BROWN, 2016 apud BALLESTRIN, 2018, p. 154, tradução nossa).

Nesse sentido, a estratégia na Pós-Democracia é a manutenção da aparência de normalização da democracia. No Estado Pós-Democrático, a aproximação do poder econômico e do poder político resultam em um regime em que a democracia não deixa de existir, mas perde seu conteúdo e consistência em razão da participação popular ser asfixiada no processo de tomada das decisões políticas. A superação do Estado Democrático de Direito por um Estado capturado pelos interesses econômicos neoliberais, em que a vida social deixa de estar limitada pela lei, passando a ser um ambiente que a lógica regente está vinculada ao aumento dos lucros e transformação da prática humana em mercadoria. Assim, *“La posdemocracia es un sistema en el que, en apariencia, nada cambia con respecto a la democracia occidental clásica: se siguen organizando elecciones libres, el Poder Judicial es independiente, los derechos individuales son respetados. La fachada es la misma, pero el poder real está en otra parte”* (SINTOMER, 2017).

O poder, neste emaranhado entre neoliberalismo e Pós-Democracia, que culmina na solidificação do Estado Pós-Democrático, está nas decisões que são tomadas *“por las direcciones de las grandes corporaciones transnacionales, los mercados, las agencias de calificación, las organizaciones internacionales y los organismos tecnocráticos. Esta es la tendencia dominante en la actualidad”* (SINTOMER, 2017).

Pode-se afirmar, portanto, que a contribuição do neoliberalismo é de “uma sociedade profundamente desagregada e distorcida, com gravíssimas dificuldades em se constituir do ponto de vista da integração social e com uma agressão permanente ao conceito e à prática da cidadania” (ANGNES, BUFFON, MORIGI, 2011, p. 60): uma sociedade apática, que, somada a outros elementos, culmina na concretização do Estado Pós-Democrático.

Saad Filho e Morais (2018, p. 244-245) também reforçam que, dentre as consequências do neoliberalismo, estão a “decomposição da classe trabalhadora e a diluição de sua cultura e de suas formas de solidariedade, o que dificulta muito a organização social contra as consequências do neoliberalismo”. Os autores vão além, reforçando que as implicações políticas desses processos incluem uma tendência mundial de colapso dos sindicatos, das organizações de massa e de partidos

tradicionais de esquerda, e um conseqüente deslocamento do espectro para a direita. Este declínio da esquerda facilitou a captura da própria democracia pelo neoliberalismo e, conseqüentemente, sua atrofia, sua asfixia, com o objetivo deliberado de proteger o seu soberano – o mercado – da intervenção política e da responsabilidade social. Assim, em uma democracia neoliberal, a participação popular, dominada pela pós-verdade, tende a limitar-se “à escolha entre nuances de neoliberalismo em um ‘mercado político’ esterilizado, policiado por uma grande imprensa plutocrática e normalmente alinhada com a direita radical” (SAAD FILHO; MORAIS, 2018, p. 245).

É no rechaço ao Estado de bem-estar social que reside a contribuição mais significativa do neoliberalismo para com o Estado Pós-Democrático. Dardot e Laval (2016) reforçam que o surgimento desta “estratégia neoliberal” não existia antes da luta contra o Estado de bem-estar e se consubstancia pelo “conjunto de discursos, práticas, dispositivos de poder visando à instauração de novas condições políticas, a modificação das regras de funcionamento econômico e a alteração das relações sociais de modo a impor esses objetivos” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 191).

Eros Grau (2018, p. 52-53), sobre a globalização e o neoliberalismo, afirma: “o neoliberalismo é uma ideologia”, significando que “não há uma relação necessária entre globalização e neoliberalismo e que, outras fossem as condições político-sociais, a globalização poderia conviver com outras ideologias que se tornassem hegemônicas”, finalizando que “seria perfeitamente viável a concepção de uma sociedade socialista globalizada” (GRAU, 2018, p. 52-53), por exemplo. Toda a argumentação do autor gira em torno da contradição entre o neoliberalismo – “que exclui, marginaliza – e a democracia, que supõe o acesso de um número cada vez maior de cidadãos aos bens sociais” (GRAU, 2018, P. 52-53), ponderando “que a racionalidade econômica do neoliberalismo já elegeu seu principal inimigo: o Estado Democrático de Direito” (GRAU, 2018, p. 52-53).

Bresser-Pereira (2009), neste sentido, pondera que a ideologia neoliberal “montou um verdadeiro assalto ao Estado democrático e social” (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 8), visando não só ao enfraquecimento do Estado, mas buscando tirá-lo da esfera produtiva, postulando que o Estado deixasse de ser um “Estado produtor” para se transformar em um “Estado regulador”. Apesar de o autor considerar que “o papel fundamental do Estado é de fato o de ser regulador”, também pode ser, na visão de Bresser-Pereira (2009), “protetor, indutor, capacitador (*enabling*) e, nas

fases iniciais do desenvolvimento econômico, produtor” (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 8). O neoliberalismo é a ideologia que não quer um Estado permeado por estas últimas qualidades, as quais estavam sendo “as formas que o Estado democrático e social assumiu ou estava assumindo durante os “30 anos gloriosos do capitalismo” (1945-1975)” (BRESSER-PEIREIRA, 2009, p. 8) e também não quer um Estado regulador. O objetivo central do neoliberalismo é tornar o Estado mínimo. Este conceito de Estado mínimo significa, segundo Bresser-Pereira (2009), pelo menos quatro características essenciais, dentre as quais, o desmonte do Estado social torna-se o elemento chave da ideologia neoliberal, em que se busca o desmonte de “todo o sistema de proteção social por meio do qual as sociedades modernas buscam corrigir a cegueira do mercado em relação à justiça social” (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 8)

Assim, seguindo os ensinamentos de Bitencourt (2019, p. 171), considera-se que tanto o neoliberalismo como a Pós-Democracia são conceitos

(...) indissociáveis quando se trata de Estado Pós-Democrático, o de neoliberalismo como faceta econômica (e não apenas sua capacidade; transmutou-se também em organização política e sistema normativo) e o de Pós-Democracia enquanto gestão de valores e interesses desse sistema neoliberal.

Fazendo uma conexão com o capítulo que virá a seguir, verifica-se que o ataque aos direitos sociais permeia o debate que se vincula tanto ao neoliberalismo, como ao Estado Pós-Democrático, evidenciando-os como conceitos indissociáveis. A teoria em que se baseou este primeiro capítulo serviu para pavimentar o estudo que será formulado a partir de então, no intuito de atingir-se uma convicção que permita confirmar ou rechaçar a hipótese formulada ao problema proposto.

A construção do conceito de Estado Pós-Democrático permitiu a ponderação de diversos conceitos inter-relacionados. Partiu-se das nuances atinentes ao Estado de Exceção para compreender-se a normalidade da exceção brasileira como efetivamente uma ordem Pós-Democrática instaurada. O enfoque dado ao Estado Democrático de Direito foi necessário para garantir melhor compreensão dos elementos que, diante do atual contexto, colocam em xeque as características fundacionais da democracia no Brasil e permitem, a partir de então, formular as características do Estado Pós-Democrático. Por fim, a abordagem, de forma mais detalhada, do neoliberalismo, possibilitou criar uma abertura cirúrgica para o próximo capítulo, eis que o tolhimento dos direitos sociais é o elemento chave da pesquisa e,

conforme se verificará, é o que acaba legitimando a própria instauração do Estado Pós-Democrático no Brasil a partir da publicação da Emenda Constitucional nº 95/2016.

### **3 A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/2016 E A VEDAÇÃO DE RETROCESSO SOCIAL NO ÂMBITO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS**

No presente capítulo, a fim de aprofundar os estudos acerca do objetivo central deste trabalho, é necessária a análise específica da Emenda Constitucional nº 95/2016, aqui utilizada como uma espécie de legitimação jurídica para a instauração do Estado Pós-Democrático. Ou seja, a emenda serviu como uma verdadeira autorização para que todos os projetos neoliberais fossem efetivados na Pós-Democracia instaurada a partir de 2016, fixando tais atos na própria legislação, o que caracteriza a própria essência do Estado Pós-Democrático.

#### **3.1 O cenário de aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016**

A análise do cenário político, econômico, jurídico, enfim, a análise do contexto brasileiro em que foi aprovada a Emenda Constitucional nº 95/2016 pode ser vista a partir de diversas perspectivas; aqui o enfoque será sempre àquele atrelado aos possíveis retrocessos da democracia e dos direitos sociais. Isso porque, conforme Amartya Sen (2000, p. 170), “a criação de oportunidades sociais contribui diretamente para a expansão das capacidades humanas e da qualidade de vida”.

No contexto dos países em desenvolvimento, a necessidade de iniciativas da política pública na criação de oportunidades sociais tem importância crucial. (...), no passado dos atuais países ricos encontramos uma história notável de ação pública por educação, serviços de saúde, reformas agrárias etc. O amplo compartilhamento dessas oportunidades sociais possibilitou que o grosso da população participasse diretamente do processo de expansão econômica (SEN, 2000, p. 170).

Esse desenvolvimento humano é trabalhado tanto por Sen (2000) como por Rawls (1997) a partir da perspectiva do binômio igualdade/liberdade. Na obra “Teoria da justiça”, Rawls (1997) propõe a formulação de um modelo de sociedade democrática, fundada a partir de um novo contrato social e, nesse sentido, desenvolve, na sua teoria, uma sociedade baseada em um sistema “equitativo de cooperação, tendo por pressuposto inicial que os indivíduos que a compõem, por condição natural, são livres e iguais” (ROCHA, 2014). O princípio da liberdade é um dos princípios de justiça que deveriam reger dada sociedade e, desta forma, ressalta o autor que “o princípio de liberdade em Rawls correlaciona-se a um princípio de

igualdade, reafirmando o direito legal às liberdades fundamentais e aos direitos invioláveis da pessoa humana, seja em sua estrita individualidade, seja no convívio social” (ROCHA, 2014).

Assim, sem pretensão de aprofundamento da temática em questão, o destaque dado à teoria de Hawls consubstancia-se apenas e tão somente no tocante aos aspectos de liberdade e igualdade formulados por ele, exatamente porque, nesta mesma perspectiva, Sen (2000, p. 171) trabalha, em sua obra “Desenvolvimento como liberdade”, com as evidências de que a expansão dos serviços básicos de saúde e educação, que dão concretude aos direitos fundamentais sociais, contribuem diretamente para a qualidade de vida da sociedade e as recompensas deste desenvolvimento humano vão muito além da melhora da qualidade de vida, influenciando as habilidades produtivas das pessoas e “portanto sobre o crescimento econômico em uma base amplamente compartilhada. Saber ler e fazer contas ajuda as massas a participar do processo de expansão econômica”.

Em contrapartida a esta ideia de que o desenvolvimento econômico não pode estar separado dos direitos sociais, a Emenda Constitucional nº 95/2016 surge como uma legitimação jurídica para a instauração da Pós-Democracia no Brasil, eis que, bem na verdade, a medida em questão foi tomada sob o pretexto de resolver as políticas fiscais do país, utilizando-se, neste ínterim, o mecanismo em questão para conter a evolução da relação dívida/PIB e reduzir a instabilidade gerada na economia brasileira pela deterioração das contas públicas.

A Emenda Constitucional nº 95/2016 poderia ser analisada a partir de uma perspectiva absolutamente tributária/fiscal, no entanto, a ideia central que permeia o presente estudo é justamente encontrar justificativas que expliquem a utilização dos direitos sociais como uma espécie de “moeda de troca”, ou melhor, como institutos descartáveis, em uma visão que muito distancia as relações entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social, mesmo tal posicionamento indo de encontro com o fixado na Constituição Federal de 1988.

É a partir deste contexto que se insere o presente estudo, eis que a supressão aos direitos sociais, inseridos em uma democracia teoricamente instituída, dá azo a grandes questionamentos que envolvem a própria democracia. Possivelmente, isso justifique as inúmeras obras que, a partir da entrada do século XXI, têm se preocupado de forma inequívoca quanto à análise em questão, qual seja, o fim da democracia.

### 3.1.1 A perspectiva fiscal

A Emenda Constitucional nº 95/2016 consubstancia-se como a medida encontrada pelo governo da época para frear a instabilidade da economia brasileira, contendo a evolução da relação dívida/PIB do país. Para melhor compreensão, esclarece-se que há apenas duas formas de um Estado financiar as suas próprias despesas: ou por meio de impostos ou por meio de dívidas. Piketty (2014, p. 116) esclarece que “a dívida pública não é nada mais do que o crédito de uma parte do país (aqueles que recebem juros) junto a outra (aqueles que pagam os impostos): deve-se, portanto, excluí-la da riqueza nacional e incluí-la na riqueza privada”. Já o PIB (Produto Interno Bruto) representa a totalidade de bens e serviços de uma determinada região e é um dos indicadores mais utilizados na macroeconomia para quantificar a atividade econômica de uma região. Assim, a relação dívida/PIB é um indicativo da saúde da economia de um país. É o montante que a dívida do Brasil representa perante a sua própria riqueza, que é medida através do PIB, ou seja, é o quanto essa dívida pública significa/impacta o PIB.

A partir dessa perspectiva, sabe-se que, no Brasil, os superávits primários verificados por duas décadas foram suficientes para conter os gastos primários do governo, que cresceram uma média de 6% ao ano entre os anos de 1992 a 2008. Naquele período, a relação dívida/PIB estava equilibrada e, apesar da crescente média de 6% ao ano, a economia crescia pelo menos o dobro disso neste período (SARAIVA *et al.*, 2017). Já no tocante ao período compreendido entre 2002 a 2013,

(...) houve superávit primário em todos os anos, sendo acima de 3% do PIB de 2002 a 2008. Mesmo com o impacto da crise financeira internacional do subprime, que eclodiu em 2007-2008, considerada a crise mais forte desde a de 1929, e seus desdobramentos nos anos subsequentes, o Brasil continuou apresentando relevantes superávits primários em 2009 (1,9% do PIB), 2010 (2,6% do PIB) e 2011 (2,9% do PIB), principalmente se comparado aos demais países. No entanto, a partir 2012, verifica-se uma piora ano após ano no resultado primário, passando de 2,2% em 2012 para -2,5% em 2016, ambos em relação ao PIB. A forte queda no nível de atividades após 2014, que culminou com um recuo do PIB de 3,5% em 2015 e de 3,5% em 2016, foram determinantes para a diminuição na arrecadação fiscal e, conseqüentemente, para os relevantes déficits primários (RAMOS, 2018, p. 3).

Segundo dados do Banco Central (Bacen) trazidos por Saraiva *et al.* (2017), os superávits primários contribuíram para redução da relação dívida/PIB entre 2007 e 2012, enquanto o efeito crescimento do PIB contribuiu para a redução da dívida no

mesmo período. Contudo, ambos os mecanismos de contenção da relação dívida/PIB perderam força a partir de 2011.

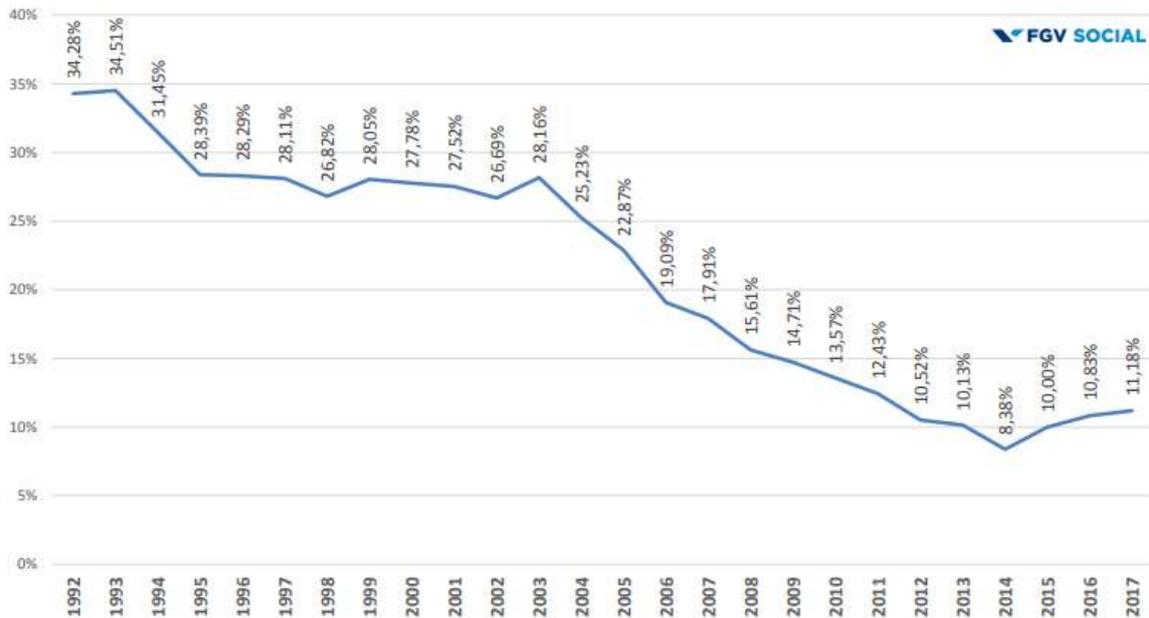
Cardoso (2018, p. 54) refere que “atribui-se a responsabilidade da mais prolongada recessão já vivida pelo país aos erros cometidos no governo de Dilma Rousseff”, eis que o controle de preços públicos, renúncias tributárias sem contrapartida em corte de gastos ou aumento de receitas, maquiagem das contas fiscais, financiamento do Tesouro por bancos públicos, enfim, medidas que, segundo Cardoso (2018, p. 54-55), teriam produzido “quatro anos de baixo crescimento, dívida pública e inflação em alta”.

Nota-se que “de 2011 a 2014, primeiro governo Dilma, o desempenho médio da economia registrou uma piora em comparação ao governo Lula, registrando um crescimento médio de 2,3%” (RAMOS, 2018, p. 02). Diante da desaceleração instaurada na economia brasileira a partir de 2014, um estado de emergência no debate econômico e nas definições de medidas econômicas passaram a tomar forma, tendo sido implementados alguns ajustes fiscais focados diretamente no corte de gastos e na contenção de despesas e investimentos do governo. Entretanto, tais medidas impactaram de forma negativa “dois dos principais setores da economia, petróleo e gás e construção civil, toda a cadeia produtiva relacionada. A combinação desses fatores foi determinante para a piora do desempenho econômico e, conseqüentemente, para a deterioração fiscal” (RAMOS, 2018, p. 02)

No campo social, a situação não estava diferente. Estudo realizado pela FGV (2018) destacou que, após uma estabilidade na evolução da pobreza nos anos de 2012/2013 e uma considerável redução no ano de 2014, quando atingiu o menor índice dos últimos anos, “o Índice de Gini subiu a uma velocidade 50% maior do que vinha caindo na época de queda da desigualdade brasileira, iniciada em 2001”. Assim, nota-se que a pobreza voltou a atingir os mesmos índices do início da década, em 2011, permitindo sua caracterização como “uma década perdida”. “A piora na performance social do Brasil também explica o mau desempenho econômico” (FGV, 2018).

Gráfico 1 – Evolução da Pobreza

## Evolução da Pobreza - % Pobres



Fonte: FGV Social/CPS a partir de microdados da da PNAD, PNADC Trimestral e PNADC Anual/IBGE. A linha de pobreza é a da FGV Social, cujo valor em Agosto de 2018 corresponde a 233 reais mês por pessoa.

Mesmo com as medidas adotadas pelo governo no ano de 2015 e 2016, não só houve a intensificação da crise econômica, como uma piora nas contas públicas. Assim, “a trajetória de redução na taxa de crescimento nominal do PIB reduziu o efeito desta variável na contenção da relação dívida/PIB” (SARAIVA *et al.*, 2017, p. 2), tendo sido de 1,2 pontos percentuais em 2015 e 1,5 pontos percentuais em 2016, fazendo a dívida pública crescer 15,7 pontos percentuais do PIB em apenas três anos, o que trouxe, para o debate econômico nacional, a questão da estabilidade da dívida e da solvência do setor público (SARAIVA *et al.*, 2017).

No dia 15 de junho de 2016, os ministros da Fazenda e do Planejamento encaminharam, ao Poder Executivo, uma Proposta de Emenda à Constituição com o objetivo de instituir um “Novo Regime Fiscal no âmbito da União”, propondo “que as despesas orçamentárias, dentre as quais as da Educação e Saúde fossem, por 20 anos, corrigidas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e não mais com vinculações orçamentárias pré-definidas” (OLIVEIRA; SILVA, 2018, p. 255). A proposta tramitou na Câmara dos Deputados por 134 dias sob o número 241/2016 e, na casa revisora, o Senado Federal, por 52 dias com a denominação de PEC

55/2016. Em 15 de dezembro de 2016, fora promulgada a Emenda Constitucional nº 95/2016.

Importante ressaltar que, paralelamente a esta proposta de emenda à Constituição, tramitavam outras propostas de reformas, todas relacionadas aos direitos sociais, tais como a PEC 287/2016, que propunha a Reforma da Previdência e a Reforma Trabalhista, também aprovada no ano de 2016, através da Lei 6.787/2016.

### **3.1.2 Contexto político**

Saad Filho e Moraes (2018, p. 183) afirmam que a reeleição de Dilma Rousseff, em 2014, foi frágil por dois motivos. O primeiro deles refere-se ao fato de que, mesmo eleita com uma maioria reduzida, mas convincente, a reeleição de Dilma Rousseff coincidiu com a deterioração da economia, onde verificou-se que “as taxas de crescimento do PIB, que vinham caindo desde 2010, tornaram-se negativas em 2014 e continuaram a despencar, e a economia entrou em sua pior crise na história recente” (SAAD FILHO; MORAIS, 2018, p. 183).

O enfraquecimento da relação entre a então Presidenta com a ala do PMDB (capitaneado pelo então vice Michel Temer) pode ser elencado como um segundo motivo, eis que a aliança já estava desgastada em virtude da recessão econômica e dos desdobramentos do “Petrolão”, e “desde que assumiu, Dilma menospreza o partido e promoveu uma série de manobras desastradas. Não ouviu os conselhos de aliados sobre a necessidade de manter o PMDB próximo”.

Patrocinou a campanha do candidato petista à presidência da Câmara, Arlindo Chinaglia, para aplicar uma derrota no peemedebista Eduardo Cunha. Por fim, tentou dividir o PMDB estimulando, com distribuição de ministérios, rachas tanto na direção da sigla quanto nas lideranças no parlamento. A mudança majoritária de posição do PMDB é um duro golpe para o governo Dilma. O partido, afinal, é um pilar de sustentação da fragilizada base aliada. Possui a maior bancada da Câmara dos Deputados, com 66 parlamentares, e do Senado Federal, com 17 representantes (ISTOÉ, 2016, online).

O terceiro motivo que aponta para a fragilidade da reeleição de Dilma está ligado à campanha eleitoral da candidata. Naquele contexto político, a então Presidenta “diante da ascensão conservadora, (...) adotou um discurso mais à esquerda, sem

precedentes nos governos anteriores do PT, que tendiam a ser mais conciliatórios” (SAAD FILHO; MORAIS, 2018, p. 184).

Durante a campanha, o PT alegou que seu opositor, do PSDB, imporá políticas econômicas neoliberais severas, derrubaria os direitos trabalhistas e reverteria as conquistas sociais e econômicas dos governos petistas. Em contraste, Rousseff prometia a aceleração do crescimento e ganhos sustentados nos salários, transferências, empregos e direitos sociais. O tom radical de sua campanha alienou quase inteiramente a burguesia e a classe média. A campanha também criou expectativas enganosas entre os apoiadores de Rousseff, ao sugerir que a eleição colocava uma clara escolha entre direita e esquerda, e que seu governo estava firmemente com os trabalhadores e a população mais pobre (SAAD FILHO; MORAIS, 2018, p. 184-185).

Ainda vale ressaltar que o ano de 2013 foi marcado como sendo um ano de intensas movimentações sociais, em que milhares de brasileiros foram às ruas de grandes e pequenas cidades para exprimir sua indignação diante da incapacidade dos governantes de promover serviços públicos de forma eficiente nas áreas de educação, saúde e mobilidade urbana, fazendo um “nexo entre a deficiência desses serviços, de um lado, e a corrupção ou o mau uso dos recursos públicos, de outro, simbolizado pela construção dos estágios para a Copa do Mundo do ano seguinte” (CARDOSO, 2018, p. 86).

Desta forma, o ano de 2013 evidenciou um recém-aberto capítulo na história política do Brasil, “com trombetas, celulares a granel e vídeos, compartilhados ao vivo pela internet, tendo por novidade a presença de um segmento da direita política e sociais disposta a competir pelo domínio dos palanques. Desde 2013 as ruas não mais se quedaram abandonas” (SANTOS, 2017, p. 49). Assim, desde a crise política instaurada a partir de 2013, foi observada uma mudança no padrão da condução dos conflitos políticos. A percepção de que a democracia estava sendo fraudada através de um amplo esquema de corrupção e de que o resultado eleitoral poderia não ser respeitado, “tornou a competição política mais dura, intolerante e radicalizada” (VIEIRA, 2018, p. 66).

Voltando ao ano de 2014 e à eleição de Dilma Rousseff, importante frisar que, já nas primeiras semanas do seu mandato, a então Presidenta precisou enfrentar “crises convergentes que levaram ao colapso dos dois eixos dos governos do PT: a variante desenvolvimentista do neoliberalismo e as alianças políticas que apoiavam o governo” (SAAD FILHO; MORAIS, 2018, p. 185).

Com o agravamento da crise econômica, os conflitos distributivos de natureza constitucional se acirraram. Rousseff incumbiu Joaquim Levy com a tarefa impossível de estabilizar a economia por meio da implantação de uma política ortodoxa de ajustes, mas que, ao mesmo tempo, seguindo as determinações da presidenta, protegesse de cortes orçamentários os direitos e os programas sociais, mesmo que seu financiamento estivesse comprometido diante da queda nas receitas fiscais decorrente da desaceleração econômica (SAAD FILHO, 2018, p. 186).

Para acomodar esses gastos e as perdas fiscais originadas das obrigações sociais impostas pela Constituição Federal, a equipe econômica de Dilma, confrontando os princípios de equilíbrio orçamentário, lançou mão do que ficou posteriormente conhecido como “pedaladas fiscais”. As pedaladas fiscais, além de não terem sido suficientes para assegurar a sustentabilidade de diversas obrigações sociais do governo, tornou o governo Dilma ainda mais vulnerável do ponto de vista jurídico, “como ficou claro mais tarde pela decisão unânime do Tribunal de Contas da União sobre recomendar a reprovação das contas da administração federal do ano de 2014” (VIEIRA, 2018, p. 32). Assim, o autor (VIEIRA, 2018) considera que,

(...) a partir das jornadas de 2013, passamos a viver um ambiente de forte estresse constitucional, ou tempos constitucionalmente bicudos. Em face do aumento da tensão entre a classe política e o estamento jurídico de um lado, e entre direitos e privilégios de outro, os atores políticos e institucionais passaram a se comportar de forma mais conflitiva e contundente, tornando mais difícil a coordenação da vida política. A percepção de que os atores políticos e institucionais passaram a fazer uso de suas prerrogativas cada vez mais estratégico e voltado à maximização de seus próprios interesses certamente contribuiu para uma sensível queda na confiança da população em relação às instituições políticas e de Justiça (VIEIRA, 2018, p. 42).

Amorim Neto (2016) identifica dois diagnósticos para crise entre os anos de 2015 e 2016. O primeiro estaria relacionado com a queda dos bens primários nos últimos anos; o segundo seria o início do fim dos estímulos monetários oferecidos pelo Banco Central dos Estados Unidos desde o início da crise financeira de 2008, ambos fatores que levaram à desvalorização da moeda brasileira e a um inegável choque para a economia do Brasil. “Essa foi a posição do governo Dilma e da maioria dos economistas heterodoxos. Vários politólogos simpáticos ao PT reconheceram alguns erros de condução política e econômica por parte da ex-presidente”, mas, no entanto, “atribuem a crispação do ambiente político à parcialidade da Operação Lava Jato e da imprensa conservadora contra o PT” (AMORIM NETO, 2016, p. 45).

A segunda posição é defendida pelos partidos que faziam oposição à Dilma e, apesar de reconhecerem que houve problemas decorres da economia internacional, os quais teriam um peso muito menor, afirmam ser a crise dos anos 2015-2016 o resultado direto de alguns erros domésticos cometidos durante o primeiro mandato e os poucos mais de 16 meses do segundo mandato de Dilma Rousseff: “as excessivas e voluntariosas intervenções em vários mercados e setores produtivos, as oscilações bruscas na política econômica, o vai e vem permanente entre a rigidez ideológica e o pragmatismo de curto prazo” (AMORIM NETO, 2016, p. 45). O fato de outros países exportadores de bens primários terem tido um crescimento superior ao do Brasil, apesar de terem também sido atingidos pelos mesmos ventos de proa que sopram da economia global, fortalece a opinião deste segundo diagnóstico proposto pelos opositores de Dilma Rousseff.

Os protestos de 2013 revelaram a desconexão sempre existente entre as classes e suas estruturas tradicionais de representação e, assim, as manifestações se voltaram contra a política como um todo, contra todos, e muitos se manifestaram contra Rousseff e o PT. No entanto, “a extensão da crítica ao neoliberalismo e os partidos a ele ligados foi embotada pela grande mídia, restando apenas uma difusa rejeição à institucionalidade política” (SAAD FILHO; MORAIS, 2018, p. 213).

Nesse completo caos em que o Brasil já se encontrava, a Operação Lava Jato entrou em cena, tendo seu início se dado no princípio do ano eleitoral de 2014, e ganhado forças rapidamente. O escândalo que envolveu a Petrobrás, inicialmente, “tornou-se uma força esmagadora contra dirigentes partidários e membros do governo” (SAAD FILHO; MORAIS, 2018, p. 218). Os estragos provocados pela Lava Jato foram se aprofundando com novos escândalos e revelações, que implicavam em ainda mais dificuldades para a economia, especialmente com a prisão de dirigentes de empresas estatais e de executivos de grandes empresas privadas que prestavam serviços à Petrobrás. A indecisão do governo quanto ao caminho que deveria adotar, cedendo às pressões dos grupos liberais ou dos grupos de esquerda, deixou os empresários ainda mais arredios na seara econômica, o que ampliou os obstáculos políticos à frente do governo Rousseff, que, além de não ter demonstrado a habilidade necessária para vencê-los, foi sufocado por uma esfera midiática do espetáculo (FERREIRA; DELGADO, 2018, p. 438). Assim,

a Operação Lava Jato alcançou feitos inéditos na história do Brasil, com uma ousadia notável. Ela revelou como a maior empresa do país teve recursos desviados para financiar partidos e lideranças políticas, especialmente da base

aliada do governo. (...) Um feito inusitado dos condutores da Lava Jato foi conduzir à prisão e condenar empresários que figuraram entre os mais ricos do Brasil, fato que atraiu admiração e respeito. No entanto, o balanço final dos resultados deverá considerar não apenas os procedimentos judiciais questionáveis (escutas telefônicas ilegais, prisões abusivas, pressões e vantagens exageradas para obter delações, divulgação antecipada de informações à grande imprensa, muitas vezes com *timing* adequado para criar mais prejuízo político ao governo petista), como também os desdobramentos políticos e econômicos. (...) Não há dúvida de que a Lava Jato foi politicamente orientada e utilizada para destruir a imagem dos governos petistas e seus líderes contribuindo para a ebulição nas redes sociais e as grandes manifestações de rua favoráveis ao *impeachment* no primeiro semestre de 2016 (FERREIRA; DELGADO, 2018, p. 441-442).

Dilma Rousseff, no constante ponto de ebulição em que o país se encontrava, se viu em meio a graves dificuldades políticas e econômicas, eis que era odiada pela classe média, rejeitada pelo capital, enfrentava uma campanha midiática implacável e hostil desde 2013, além de estar sendo perseguida pela Lava Jato (SAAD FILHO; MORAIS, 2018, p. 232). Ponto relevante ressaltado por Jessé Souza (2015) ao analisar este contexto histórico que o país atravessava concerne à corrupção. Segundo o autor, a então presidente eleita Dilma Rousseff foi posta na defensiva e ameaçada por diversos pedidos de *impeachment* desde o início do segundo mandato, evidenciando que, nesta crise política, criada e manipulada midiaticamente, “o tema da corrupção só pode ser usado para enganar e manipular porque a definição do que é corrupção é arbitrária e pode ser aplicado ao bel-prazer de quem realiza o ataque” (SOUZA, 2015, p. 254).

No meio dessa confusão política, “uma torrente de escândalos de corrupção enredou várias lideranças do PT” (SAAD FILHO; MORAIS, 2018, p. 236) e os principais meios de comunicação, diariamente, anunciavam que o Partido dos Trabalhadores se encontrava em uma teia de desvios sem precedentes, dividindo a própria esquerda, que tendeu a se afastar do PT e, então, “A popularidade de Rousseff despencou” (SAAD FILHO; MORAIS, 2018, p. 236).

O processo de *impeachment* foi dirigido por lideranças do PSDB, que ainda lamentava suas quatro derrotas em eleições presidenciais, além das principais figuras do Poder Judiciário, “o traidor vice-presidente de Rousseff e líder do PMDB, Michel Temer, e o maquiavélico presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, que lutava contra graves acusações de corrupção no Brasil e na Suíça”. No tocante ao papel desempenhado por Cunha no processo em questão, Michel Temer admitiu, em entrevista realizada posteriormente à destituição da Presidenta, que o pedido de

*impeachment* só teve prosseguimento porque os três petistas do Conselho de Ética que julgaram Cunha por cerca de dez meses votaram contra a sua absolvição.

Naquele dia, curiosamente, tinha uma reunião dos governadores com a então senhora presidente Dilma Rousseff. Eu fui ao Palácio da Alvorada, onde se daria a reunião, e ela estava na biblioteca. Eu fui até a biblioteca e disse: 'Presidente, pode ficar tranquila porque o presidente (da Câmara) Eduardo Cunha me disse, agora, que vai arquivar todos os processos de impedimento'. Ela disse: 'Ô, que coisa boa.' Até, convenhamos, ela foi muito tranquila para a reunião com os governadores. Pois bem. No dia seguinte, eu vejo logo o noticiário dizendo que o presidente do partido – o PT, naturalmente – e os três membros do PT se insurgiam contra aquela fala e votariam contra (Cunha). Quando foi três horas da tarde, mais ou menos, ele me ligou dizendo: 'Olha, tudo aquilo que eu disse não vale, porque agora eu vou chamar a imprensa e dar início ao processo de impedimento. Então, veja que coisa curiosa: se o PT tivesse votado nele naquela comissão de ética, é muito provável que a senhora presidente continuasse (no mandato)''', completou presidente, fazendo questão de ressaltar que não atuou para derrubar Dilma e negando que Cunha o tivesse feito para beneficiar o companheiro de partido (GÓIS, 2017).

No dia 17 de abril de 2016, Dilma Rousseff foi afastada provisoriamente em virtude da votação na Câmara dos Deputados com 367 votos contra 137 e em 31 de agosto do mesmo ano, perdeu no Senado por 61 votos contra 20, tendo sido, na ocasião, destituída do cargo (SAAD FILHO; MORAIS, 2018, p. 236/237).

No intuito de dar mais embasamento ao indicativo de que o *impeachment* ocorrido em 2016 foi efetivamente um golpe parlamentar, ressalta-se um estudo detalhado confeccionado por Pase (2017, p. 121), o qual evidenciou o histórico brasileiro de pedidos de *impeachment* já formulados ao longo da história política do país, seguindo-se, neste sentido, uma ordem cronológica. Entre os anos de 1990 e 1992, foram apresentadas 29 denúncias contra o Presidente Fernando Collor de Mello, tendo sido apenas uma delas recebida e “gerado a votação pela procedência da denúncia pela Câmara dos Deputados, em 29/09/1992, por 441 a 38 votos e a posterior renúncia do então Presidente afastado, horas antes de ser condenado pelo Senado Federal”. No tocante aos pedidos de *impeachment* contra o Presidente Itamar Franco, que assumiu quando da renúncia de Fernando Collor em 1992 e permaneceu no governo até 1994, foram 4 denúncias apresentadas no decorrer da 49ª Legislatura da Câmara, sendo todas arquivadas por falta de objeto (PASE, 2017, p. 121-122).

Fernando Henrique Cardoso, ao longo dos seus dois mandatos entre os anos de 1995 a 2003, foi denunciado por “26 denúncias, sendo que 13 delas oferecidas por cidadãos ou entidades da sociedade civil e 13 por parlamentares” (PASE, 2017, p.

125). Foram apresentados 37 pedidos de *impeachment* no transcurso dos dois mandatos do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, entre os anos de 2003 a 2011.

Por fim, entre os anos de 2011 até 31 de agosto de 2016, “foram apresentados 68 pedidos de *impeachment* contra a ex-presidente, sendo que 61 tiveram origem na sociedade, (...) e 7 deles oriundos de iniciativa de parlamentares (Deputados Federais ou Senadores)”. Ainda, quanto ao objeto dos inúmeros pedidos de *impeachment* formulados durante os governos mencionados, a maioria relacionou-se a possíveis atos violadores da boa administração pública. No caso de Dilma Rousseff, 11 denúncias foram relacionadas com os desvios de valores da Petrobras, “2 pedidos foram apresentados por cidadãos recolhidos no regime fechado do sistema prisional, 8 deles foram movidos por conta das chamadas ‘pedaladas fiscais’, sendo que o pedido recebido e processado foi um destes 8”. Além disso, outros 7 pedidos “tiveram motivação a partir dos desdobramentos das investigações da Operação Lava-Jato e 3 por conta da nomeação do ex-presidente Lula para o cargo de Ministro da Casa Civil” (PASE, 2017, p. 128).

*O impeachment* de 2016 – sem dúvida um golpe parlamentar – desmoralizou as instituições ao revelar as entranhas corruptas do sistema político, especialmente dos poderes Legislativo e Executivo, mas também lançou descrédito sobre o Poder Judiciário. Destituiu-se uma presidente que buscava afastar-se dos agentes mais corruptos do sistema político para entregar o poder a um grupo totalmente comprometido com práticas ilícitas, que foi chamado, sem metáfora, de quadrilha. Triste marco na história de uma República que nunca conseguiu lidar bem com os princípios republicanos e, tampouco, com a democracia (MOTTA, 2018, p. 443).

Saad Filho e Moraes (2018, p. 239) consideram que, a partir do golpe de 2016, o país afundou em uma crise econômica de difícil solução, além de uma crise institucional sem precedentes, com a invasão de competências do Executivo e do Legislativo pelo Poder Judiciário e a representatividade dos políticos em uma tendência de desaparecimento. A partir daquele momento, a classe política passou a ser vista de modo homogeneizado, sendo todos enquadrados em uma mesma massa de corruptos, como alguns sintomas que caracterizariam o contexto político após o *impeachment* de Dilma Rousseff.

### **3.1.3 A possível contextualização de um golpe?**

Golpe é este o termo utilizado por diversos autores (SAAD FILHO; MORAIS, 2018; JESSÉ SOUZA, 2016; dentre outros) para referir-se ao *impeachment* da ex-presidenta da República Dilma Rousseff ocorrido no ano de 2016. É este o termo utilizado para referir-se ao *impeachment*, inclusive, pelo próprio ex-presidente Michel Temer, que, em entrevista concedida ao Roda Viva, em setembro de 2019, afirmou que não teria apoiado ou feito qualquer empenho “pelo golpe”, reforçando uma ligação telefônica à época ocorrida entre o mesmo e Lula, em que “pleiteava trazer o PMDB para impedir o impedimento e eu tentei, mas a essa altura a mobilização popular era tão intensa que os partidos já estava vocacionados para o impedimento. Mas esse telefone mostra que até o último momento eu não era adepto do golpe” (CORREIO DO POVO E AGÊNCIA DO ESTADO, 2019).

“Democracias fracas são vulneráveis a golpes de Estado porque suas instituições não são capazes de absorver um ataque frontal”. Runcimann (2018) também afirma que, “um golpe de Estado clássico opera com base na intimidação e na coerção. Mas um golpe que se disfarça nas dobras da democracia pode contar com a passividade inata do público para conseguir o que planeja” (RUNCIMAN, 2018, p. 53 e 66).

Runcimann (2018), em sua obra “Como a democracia chega ao fim”, expõe o que se pretende aprofundar neste tópico: a ideia de que o golpe de 2016, ao contrário do que se pensava, assim como no golpe de 1964, seguiu exatamente a mesma linha de implementação, firmando suas raízes na legislação vigente para legitimar atos de um movimento democraticamente travestido. Gabardo e Neves (2016), ao refletirem acerca da cultura de exceção e desenvolverem o seu estudo a partir do golpe de 1964, ratificam a afirmação de que a legitimação dos atos de um governo de exceção, são firmados a partir da própria legislação, ou seja, a legalidade formal de uma ilegalidade material.

Os autores reforçam que, nas circunstâncias envoltas ao golpe de 1964, “o campo jurídico não foi deixado de lado pelos golpistas, pelo contrário, tornou-se importante instrumento de legitimação do seu poder, afinal, parte do discurso dos vencedores do movimento era a manutenção da ordem” (GABARDO; NEVES, 2016, p. 71), a manutenção das instituições e da tradição brasileira. Ou seja, “insistiam que não se tratava de um movimento de caudilhos ou contrário as instituições, seria um movimento ‘legítimo’ exatamente porque as defendia” (GABARDO; NEVES, 2016, p. 71).

Exatamente por haver essa preocupação de legitimar a sua atuação firmando seus atos no próprio ordenamento então vigente, uma das primeiras ações do governo vitorioso em 1964 foi, em 9 de abril de 1964, a edição do primeiro Ato Institucional para marcar os “limites” da ação do novo regime. No entanto, a realidade verificável naquele contexto histórico era de que o ato e a sequência de medidas tomadas pelo novo governo não levaram em conta as limitações da Constituição de 1946, então ainda vigente, e “foram cassados os direitos políticos de três ex-presidentes da república e de centenas de outros adversários do regime incluindo integrantes dos três poderes, líderes políticos, sindicais e estudantis; a repressão violenta se abateu em vários desses casos” (GABARDO; NEVES, 2016, p. 72). Por fim, os autores (GABARDO; NEVES, 2016) reforçam a intenção das ações que envolviam o golpe de 64, qual seja: manter a constitucionalidade das medidas inconstitucionais tomadas por aquele governo. Assim, o Ato Institucional de abril de 1964 mostra que não se

(...) deixou de buscar amparo jurídico às suas medidas de exceção erigindo um monumental aparato jurídico paralelo para consolidar e ‘legitimar’ sua atuação; afinal, apesar das impropriedades técnicas e da subversão de alguns princípios jurídicos básicos, há que se perceber que a atuação dos militares encarava o campo jurídico com preocupação e visava construir uma legitimidade formal para assegurar seus valores diante da sociedade (GABARDO; NEVES, 2016, p. 72).

Neste mesmo sentido, Vieira (2018) afirma que outro tipo de substituição da ordem constitucional democrática por um sistema autoritário, que não seja por um golpe imposto por uma força externa ao sistema político, como os militares, pode ser vislumbrado a partir de uma “paulatina erosão dos procedimentos e direitos associados a uma democracia constitucional até que ela se veja completamente desconfigurada” (VIEIRA, 2018, p. 39). Assim, “esse tipo de crise ocorre quando os atores políticos e institucionais se utilizam de mecanismos previstos na própria constituição para pouco a pouco alterar a identidade do pacto constitucional” (VIEIRA, 2018, p. 39).

Saad Filho e Moraes (2018) afirmam que o golpe de 2016 poderia ter sido executado de diversas maneiras, tendo todas sido testadas, como, por exemplo, a tentativa de impugnar a legitimidade da reeleição de Dilma Rousseff no ano de 2014. Ainda, a tentativa de “imputar ao governo crimes fiscais por iniciativas sem consequência real e que não apenas nunca tinham sido consideradas criminosas nas administrações federais anteriores, como continuam a ser praticadas pelos governos

atuais” (SAAD FILHO; MORAIS, 2018, p. 235). Ao mesmo tempo, o Ministério Público, em estreita colaboração com Polícia Federal e juízes, “desfigurava as iniciativas de Rousseff no Congresso e nos tribunais, promovendo também uma enxurrada de acusações contra políticos e servidores públicos ligados ao governo”, ou seja, “qualquer arma servia, sendo desconsiderados seus custos para a economia, o bem-estar social ou a coesão da nação – bastava que funcionasse” (SAAD FILHO; MORAIS, 2018, p. 235).

Santos (2017) indaga se o golpe de 2016 repete a tragédia de 1964 e se há risco efetivo de suspensão da democracia representativa pelos próximos 20 anos. Segundo o autor, a diferença positiva entre ambos os golpes é que, hoje, se observa a ausência de militares no poder e nas ruas. Ademais, “Negativamente, claro, para os que duvidavam de boa-fé, a coincidência de que os golpes de 1964 e 2016 constituem também clara reação dos conservadores à participação popular na vida pública e rejeição ativa de políticas de acentuado conteúdo social” (SANTOS, 2017, p. 33). É este o tipo de golpe que aqui se refere: “Não envolvem tanques, soldados nem prisões. Requer apenas que um governo democraticamente eleito se veja na situação de refém de forças a que não tem poder para resistir (...), um golpe que se disfarça nas dobras da democracia” (RUNCIMANN, 2018, p. 53).

Nesse sentido, Runciman (2018) afirma que, quanto mais a democracia é tida como segura, “maiores são as possibilidades de que venha a sofrer uma subversão sem precisar ser derrubada” (RUNCIMAN, 2018, p. 52), em especial com a ampliação do poder do Executivo, através de homens fortes, considerados “mitos”, que minam as instituições democráticas enquanto alegam defendê-las. Para Runciman (2018, p. 52), essa “parece ser a maior ameaça à democracia do século XXI”. Quanto ao jogo democrático, os autores esclarecem que

A democracia, é claro, não é basquete de rua. Democracias têm regras escritas (constituições) e árbitros (os tribunais). Porém, regras escritas e árbitros funcionam melhor, e sobrevivem mais tempo, em países em que as constituições escritas são fortalecidas por suas próprias regras não escritas do jogo. Essas regras ou normas servem como grades flexíveis de proteção da democracia, impedindo que o dia a dia da competição política se transforme em luta livre (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 103).

Para os autores, as duas normas que se destacam como fundamentais para o funcionamento da democracia são a tolerância mútua, que significa a disposição dos políticos de concordarem em discordar e a reserva institucional que “pode ser

compreendida como o ato de evitar ações que, embora respeitem a letra da lei, violam claramente o seu espírito” (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 103). A tolerância mútua e a reserva institucional têm uma relação estreita e a “erosão da tolerância mútua pode motivar os políticos a desdobrar seus poderes institucionais tão amplamente quanto possível sem seres punidos” (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018). O resultado de ações em governos que desrespeitem estas duas normas, que os autores destacam como fundamentais para o funcionamento da democracia, é uma política sem grades de proteção, que culmina em colapsos democráticos.

Casara (2017, p. 20-21) reforça que a opção política que levou ao Estado Democrático de Direito foi construída após a Segunda Guerra Mundial e traduz a ideia de que o poder deve ser limitado a fim de evitar novos holocaustos e permitir o exercício da máxima liberdade, por meio da vida plena e compatível com a igualdade dos demais. Assim, os direitos e as garantias fundamentais previstos na Constituição da República de 1988, “tornaram-se os principais limites ao exercício do poder” (CASARA, 2017, p. 19), sendo as “grades de proteção” (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018) da própria democracia.

Runciman (2018) vai além ao afirmar que um golpe de estado, para ser bem-sucedido, requer um complô bem-sucedido. Assim, com o enfraquecimento das grades de proteção da democracia brasileira através de um conjunto de ações protagonizadas pelos três poderes, que representam a estrutura política do país, o colapso instaurado a partir de 2016, e denominado como golpe por muitos autores, reflete o interesse do único soberano capaz de causar tamanho retrocesso: o mercado e todo o pensamento conservador que o engloba.

Santos (2017, p. 42) refere que o denominador comum entre os golpistas dos anos 1950 e 1960 e os de 2016 “é a rejeição ao progresso econômico e social das classes vulneráveis”. São esses direitos e garantias fundamentais universais previstos na Constituição Federal que, na Pós-Democracia, são vistos como “mercadorias que alguns consumidores estão autorizados a usar”. Essa seletividade, e não universalidade, contrária à própria Constituição é que caracteriza os inúmeros retrocessos sociais vislumbrados na contemporaneidade, flexibilizando as “grades de proteção” da democracia, rompendo com os princípios fundamentais constitucionais em um simulacro democrático que aparta a democracia teórica da prática democrática (CASARA, 2017, p. 41).

O golpe de 1964 não significou apenas e tão somente a captura do poder executivo por forças conservadoras ameaçadas pelo avanço do reformismo, mas derivou de uma aliança entre o “capital industrial interno, o capital externo, os proprietários de terras tradicionais e a classe média urbana” (SAAD FILHO; MORAIS, 2018, p. 47). Ou seja, a elite escolheu “uma integração mais profunda com o capital externo e a economia global liderada pelos Estados Unidos, gerenciada por um ‘forte’ regime burocrático-autoritário” (SAAD FILHO; MORAIS, 2018, p. 47).

Mesmo que a transição democrática de 1988 tenha satisfeito as demandas políticas imediatas da esquerda, “a transição para o neoliberalismo foi validada politicamente pelas eleições presidenciais de 1989, quando a plataforma neoliberal de Fernando Collor derrotou por pequena margem a campanha de esquerda de Lula” (SAAD FILHO; MORAIS, 2018, p. 103). As tensões entre a liberdade e a igualdade que perfazem a própria democracia ainda não encontraram o nivelamento ideal para conviverem em harmonia e tornarem o Estado, efetivamente, Democrático de Direito. A verdade é que sequer usufruiu-se da democracia em sua plenitude, já que a Pós-Democracia instaura-se, dia após dia, no contexto histórico brasileiro, especialmente a partir da perspectiva neoliberal e suas estratégias traçadas no intuito de “enterrar o mais depressa possível o Estado social” (BOURDIEU, 1998, p. 63), eis que dada suas diferenças políticas, jurídicas e históricas, não deixa de configurar um “novo golpe” – este, desta feita, permeado pelas regras da própria democracia.

### **3.2 A emenda constitucional nº. 95/2016 em sua forma de gestão orçamentária e fiscal: o mito do avanço econômico às custas dos direitos sociais**

Pouco tempo antes do *impeachment*, após o ex-presidente da Transpetro, Sérgio Machado, fechar um acordo de delação premiada no âmbito da Lava Jato, veio à tona uma conversa sua com Romero Jucá, que sugeriu a necessidade de “estancar a sangria” em relação às investigações, oportunidade em que teria proposto o *impeachment* de Dilma Rousseff como solução.

**Jucá** – Você tem que ver com seu advogado como é que a gente pode ajudar. (...) Tem que ser política, advogado não encontra (inaudível). Se é político, como é a política? Tem que resolver essa porra... Tem que mudar o governo pra poder estancar essa sangria.

**Machado** – Rapaz, a solução mais fácil era botar o Michel (Temer).

**Jucá** – Só o Renan (Calheiros) que está contra essa porra. ‘Porque não gosta do Michel, porque o Michel é Eduardo Cunha’. Gente, esquece o Eduardo Cunha, o Eduardo Cunha está morto, porra.

**Machado** – É um acordo, botar o Michel, num grande acordo nacional.

**Jucá** – Com o Supremo, com tudo.

**Machado** – Com tudo, aí parava tudo.

**Jucá** – É. Delimitava onde está, pronto (REDAÇÃO RBA, 2017, online).

Assim, com o desfecho político do ano de 2016 da forma mais desastrosa possível, a partir do *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, vislumbrou-se a ascensão do MDB ao poder com o apoio de partidos como PSDB e DEM, que formaram o chamado Centrão. A maioria dos partidos que apoiou a eleição de Dilma migraram para a base do novo governo no Congresso Nacional, em busca de interesses próprios, de abrigo orçamentário e proteção contra a Lava Jato (VIEIRA, 2018).

“O novo governo colocou em marcha um conjunto de propostas de reformas econômicas liberalizantes, inscritas no plano ‘uma ponte para o futuro’”. Foi exatamente neste contexto que nasceu a Emenda Constitucional nº 95/2016, a qual, em 15 de dezembro de 2016, Michel Temer, então novo Presidente do Brasil, conseguiu a aprovação, estabelecendo um novo regime fiscal, impondo um teto para as despesas, previsto para durar por pelo menos 20 (vinte) anos.

A Emenda Constitucional nº 95/2016 nasceu das propostas (PECs) 241 da Câmara dos Deputados e 55 do Senado Federal, passando o seu conteúdo, a partir de então, a integrar o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) com a implementação de um novo regime fiscal para os gastos do governo federal, que vigorará até o ano de 2036. O teto fixado para o ano de 2017, por exemplo, corresponde ao orçamento disponível para os gastos de 2016 acrescido da inflação daquele ano. No campo da saúde e da educação, o ano-base será o ano de 2017 com início de aplicação em 2018. Qualquer mudança só poderá ser feita a partir do décimo ano de vigência do regime, alteração que será limitada apenas e tão somente ao índice de correção anual (MARIANO, 2017). Nesse sentido, conforme alteração recente do art. 102 do ADCT,

(...) será fixado, para cada exercício, um limite individualizado para a despesa primária total (que corresponde ao montante da despesa total antes do pagamento dos juros da dívida) do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas da União, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, cabendo a cada um deles a responsabilidade pelo estabelecimento do seu limite. Aumentos reais do limite estão vedados, pois, de acordo com o § 3.º, inciso II desse mesmo

artigo 102, nos exercícios posteriores a 2017, o limite dos gastos corresponderá ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Aplicado - IPCA (e assim sucessivamente). Apenas aumentos nominais são possíveis, portanto (MARIANO, 2017, p. 260).

Conforme se depreende da leitura do conteúdo da EC nº 95/2016, a partir do ano de 2018, “as despesas primárias da União voltadas para saúde, educação, obras, segurança, previdência, por exemplo, somente poderão ter aumento no mesmo percentual de variação verificado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do ano anterior” (NOCE; CLARK, 2017, p. 1227), ou seja, nota-se que a limitação é única e exclusivamente focada no âmbito das despesas primárias, traduzidas a partir da efetivação dos direitos sociais, pois “não se inclui na mesma limitação de aumento daqueles investimentos, o pagamento da dívida pública e seus juros, considerados como despesas financeiras” (NOCE; CLARK, 2017, p. 1227).

Frisa-se que as inconstitucionalidades envoltas à Emenda Constitucional nº 95/2016 podem ser analisadas a partir de diversas perspectivas, como, por exemplo, a alegação defendida por alguns autores (NOCE; CLARK, 2017; MARIANO, 2017) de que a implantação do novo Regime Fiscal cria, indiretamente, novas cláusulas pétreas e fere o voto direto, secreto, universal e periódico. Todavia, mais uma vez, reforça-se a ideia de que, neste estudo, o foco é exclusivamente a limitação que o novo Regime Fiscal impôs aos direitos sociais, suspendendo o projeto constituinte de 1988. Isso porque, segundo Carvalho (2016), “não existe política econômica desvinculada de uma visão das Ciências Econômica e Política” e, segundo Noce e Clark (2017, p. 1228), “não é verdadeira a intenção de apresentar uma decisão de política econômica como algo estritamente técnico, visto que, necessariamente se dependerá de uma escolha obviamente política”.

A partir de todas as reflexões até aqui produzidas, o estudo do impacto dessa austeridade implementada com a publicação da Emenda Constitucional nº 95/2016 em relação aos direitos sociais é trabalhada a partir do próximo tópico, especialmente no sentido de trilhar o caminho necessário para a compreensão de ter sido ferramenta da legitimação jurídica para o avanço do Estado Pós-Democrático.

### **3.2.1 Austeridade por 20 anos x direitos sociais**

A virada para a austeridade foi a marca do segundo mandato de Dilma Roussef, que, em 2014, realizou um duro ajuste fiscal e monetário na expectativa de que o setor

privado retomasse a confiança e voltasse a investir. Entretanto, apesar de todo o esforço do governo para reduzir as despesas, as receitas despencaram e o déficit ficou ainda maior, chegando à queda real de 2,9% em 2015, “evidenciando o caráter contraproducente do ajuste: o austericídio” (FÓRUM, 2016, p. 19). Ou seja, a experiência brasileira demonstrou que o corte de gastos em conjunturas como a de 2015 “não é garantia de melhores indicadores fiscais, pelo contrário, as contas públicas pioraram por conta da própria interrupção de investimentos públicos e contingenciamento de verbas para áreas importantes como saúde e educação” (ROSSI; DWECK, 2016, p. 2).

Com efeito, do ponto de vista macroeconômico, “a reforma fiscal é desastrosa ao impor à demanda pública um caráter contracionista por um longo período e por retirar do Estado os instrumentos fiscais capazes de enfrentar crises econômicas” (ROSSI; DWECK, 2016, p. 2), além de não possuir, diferentemente de outras experiências internacionais, cláusulas de escape que permitiriam uma maior flexibilização de suas regras em períodos de crises econômicas extraordinárias. Ocorre que, definitivamente, os efeitos sociais do novo regime fiscal são ainda mais críticos tendo em vista que, segundo Mariano (2017), o problema no Brasil não é, necessariamente, o excesso de intervencionismo estatal ou o excesso de gastos com os direitos sociais, mas sim a particularidade brasileira que versa sobre “a mentalidade tacanha de nossas elites econômicas, que não se importam em desconstruir um projeto de país soberano e mais justo socialmente, para manter seus privilégios” (MARIANO, 2017, p. 276). Assim, além de o congelamento do gasto federal com saúde provocar grandes dificuldades para o financiamento do SUS, uma vez que estados e municípios não conseguirão absorver o impacto da perda de recursos, os danos perceptíveis irão muito além dos impactos diretos nos serviços públicos de saúde e educação já fornecidos à população.

Schier (2016, p. 30) refere que “o conjunto dos princípios que caracteriza o serviço público é o instrumento que viabiliza a concretização dos direitos fundamentais consagrados na Constituição Federal de 1988” e qualquer comando legislativo que venha a dificultar a efetivação de um serviço público, estará, conseqüentemente, ferindo os direitos fundamentais. Em outras palavras, estará ferindo frontalmente o próprio pacto consubstanciado a partir da Constituição Federal de 1988.

A Constituição Brasileira é pródiga em princípios que determinam prestações positivas do Estado, garantindo direitos sociais e individuais, possuindo como princípios a redução das desigualdades sociais e regionais, erradicação da pobreza, objetivando assegurar vida digna e uma sociedade justa. Assim sendo, normas jurídicas estabelecidas em sentido contrário rompem as determinações transformadoras ditadas pela nossa Lei Maior (materialização de direitos), inclusive também viola a ideologia constitucionalmente adotada (NOCE; CLARK, 2017, p. 1233).

É por estes motivos que Mariano (2017, p. 276) conclui seu trabalho no sentido de que a Emenda Constitucional nº 95/2016 representa a “reação dos setores políticos e econômicos conservadores da sociedade brasileira, que nunca aceitaram uma constituição que pretendeu ser dirigente e que pretendeu implantar um Estado Social no Brasil” e é também por todos os fatores elencados que o presente trabalho parte da ideia de que a emenda não só demonstra sua austeridade, ou seja, a sua rigidez para com os direitos sociais, como vem a servir enquanto “autorização” à efetivação das medidas neoliberais adotadas pelo governo, contribuindo, ou melhor, dando azo à concretização do Estado Pós-Democrático no Brasil. Neste sentido, Mason (2017), em sua obra “Pós-capitalismo: um guia para o nosso futuro”, reforça o posicionamento adotado no presente estudo, afirmando que os Estados Unidos, a Grã-Bretanha, a Europa e o Japão, diante do colapso no sistema financeiro global no ano de 2008, assumiram posturas que se assemelham ao caso brasileiro, contornaram a crise através de uma injeção de adrenalina para salvar os bancos, enterrando suas dívidas incobráveis, e, em contrapartida, por meio de programas de austeridade, “transferiram o ônus das pessoas que investiram dinheiro estupidamente, punindo em vez delas os beneficiários da previdência social, trabalhadores do setor público, pensionistas, aposentados e, acima de tudo, as gerações futuras” (MASON, 2017, p. 31).

Assim como no Brasil, que passa por uma reforma do sistema da Previdência Social e passou, recentemente, por uma reforma trabalhista, nos países mais atingidos pela crise mundial instaurada no ano de 2008, o sistema previdenciário tem sido destruído. A idade para aposentadoria vem sendo elevada de tal modo que quem está ingressando agora no mercado de trabalho só vai se aposentar aos 70 anos, “e a educação vem sendo privatizada de modo que os formandos terão de encarar uma dívida que durará a vida inteira. Os serviços estão sendo desmantelados e os projetos de infraestrutura, paralisados” (MASON, 2017, p. 31).

Essas estratégias, que envolvem o desmantelamento do Estado social, são utilizadas justamente para o prosseguimento e a expansão das reformas neoliberais.

E como ocorre nos momentos em que o neoliberalismo disputa o poder, emerge uma aliança tática com o – epistemologicamente paradoxal, mas politicamente inseparável – neoconservadorismo. Isso definitivamente amplia o risco ao modelo democrático. Estamos falando não apenas do abandono do previdenciário e dos direitos sociais que o mantém, mas também no retorno a uma política pré-moderna, recheada de apelos morais, com esteio na preservação da ordem e submissão à autoridade (SEMER, 2016, p. 109).

Para Piketty (2017), há três métodos principais para reduzir, de forma significativa, uma dívida pública alta como a dívida europeia atual: o imposto sobre o capital, a inflação e a austeridade. A solução mais justa e eficaz seria o imposto excepcional sobre o capital e, diante de sua ausência, a inflação poderia ser útil, pois, desse modo, a maioria das grandes dívidas públicas seriam reabsorvidas ao longo da história. Para Piketty (2017), “a pior solução, tanto em termos de justiça como em termos de eficácia, é uma dose prolongada de austeridade. No entanto, essa é a opção adotada hoje na Europa”.

Nesse sentido, Mason (2017) refere que muitos ainda não conseguem captar o verdadeiro sentido da palavra “austeridade”, que não significa apenas e tão somente sete anos de corte de gastos, como no Reino Unido, nem a catástrofe social imposta à Grécia, reforçando o significado do termo “austeridade”, ao referir que os sindicatos, nestes contextos, “são o inimigo dos jovens” e o salário mínimo uma “máquina de destruir empregos” (MASON, 2017, p. 31). Assim, “os direitos dos trabalhadores e os salários decentes são um obstáculo no caminho da recuperação do capitalismo e, por isso, diz sem constrangimento o sujeito das finanças milionárias, devem acabar” (MASON, 2017, p. 31).

Em uma guerra de forças desproporcional, os direitos sociais – a parte hipossuficiente nesta relação – perderam a batalha. A política pragmática adotada após a crise de 2008 permitiu que o pior fosse evitado. No entanto, segundo Piketty (2014), a política em questão não trouxe uma resposta adequada e duradoura para os problemas estruturais que produziram a crise, especialmente a falta gritante de transparência financeira e o crescimento da desigualdade. Assim “a crise de 2008 surgiu como a primeira crise do capitalismo global do século XXI. E é pouco provável que seja a última” (PIKETTY, 2014, p. 461).

Nesse contexto, em que as medidas de austeridade tomadas configuram um evidente retrocesso no âmbito dos direitos sociais, emerge a questão atinente ao impacto desta involução no tocante aos mecanismos criados pela própria Constituição

Federal de 1988 e que vedam o regresso das conquistas já alcançadas, especialmente em relação aos direitos fundamentais sociais, o que se passa a analisar no subtítulo seguinte.

### **3.3 O Estado Democrático de Direito e a vedação de retrocesso social: impactos no legado constitucional da ADPF 45**

É recorrente a afirmação de que não existe democracia sem a efetivação de direitos fundamentais, de modo que se permita a concretização da dignidade da pessoa humana, conceito fundante da Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988, ao elencar, em seu artigo 60, §4º, IV (BRASIL, 1988), os direitos e as garantias individuais entre as cláusulas pétreas, “mostra que efetivamente a dignidade da pessoa humana só tem razão quando afirma um núcleo de direitos inafastáveis” (LOPES, 2018, p. 207). É por isto que

a dignidade da pessoa humana é, desta forma, um princípio supremo e absoluto que define a esfera indisponível de direitos, não podendo ser objeto de ponderação e relativização, mostrando-se sim como um ponto central para o posicionamento e sopesamento de todos os outros direitos e princípios jurídicos. A dignidade da pessoa humana é, por isso, um referencial jurídico fundamental (LOPES, 2018, p. 207).

Dessa forma, a Carta de 1988 elencou mecanismos que permitem assegurar, “no plano da estrutura e das funções administrativas, a emergência de uma sociedade democrática, pautada na dignidade da pessoa humana e nos direitos fundamentais” (SCHIER, 2016, p. 139). Assim, a partir do momento em que se tem uma atuação estatal vinculada aos propósitos da Constituição Federal de 1988, torna-se imprescindível a adoção de uma postura estatal que coadune com a proposta de efetivação dos direitos fundamentais, não se admitindo condutas e ações que impliquem retrocesso das conquistas já alcançadas (TAVEIRA; MARÇAL, 2013, p. 163).

#### **3.3.1 Proibição de retrocesso social**

Magalhães (2000), em seus estudos a respeito do pacto federativo, reforça a ideia já explanada neste trabalho: “somos um Estado federado surgido a partir de um

Estado unitário, o que explica a tradição centralizadora e autoritária que devemos procurar abandonar para construir uma federação moderna e um Estado Democrático de Direito” (MAGALHÃES, 2000, p. 18). Pode-se dizer que, a partir desse sentido, se explica a importância da cláusula de proibição de retrocesso social garantida implicitamente pela Constituição Federal de 1988, pois, conforme Schier (2016, p. 209), “pensa-se que é possível proteger o seu conteúdo contra a ação do legislador futuro”.

A proibição de retrocesso social tem uma relação de suma relevância no contexto social a partir da democrática Carta Constitucional de 1988, que, além de ter sido promulgada com o intuito de garantir a efetivação de direitos fundamentais, preocupou-se em prever uma cláusula específica de proteção de direitos e garantias fundamentais considerada a possibilidade de extinção futura. Nesse sentido, o princípio estabelece que uma norma infraconstitucional que venha a trazer efetividade a um direito fundamental (social) não poderá diminuir, excluir ou modificar o núcleo essencial daquele direito fundamental regulamentado. Schier (2016) explica que a vedação de retrocesso social foi popularizada a partir da Constituição Federal de 1988 em face “das inúmeras normas constitucionais que ampliam o catálogo de direitos fundamentais de cunho econômico e social mediante normas de eficácia limitada” (SCHIER, 2016, p. 210), tendo, além disso, o constituinte de 1988 conferido, ao legislador infraconstitucional, a tarefa de explicitar o conteúdo dessas normas, visando, em último plano, à promoção da justiça social. Dessa forma, a regulamentação dos direitos sociais, “vinculada a sua concretização no plano da realidade, estará protegida contra a ação do legislador futuro, de maneira que não seja possível retroceder nas conquistas já asseguradas” (SCHIER, 2017, p. 210). Quanto à aplicação da cláusula de proibição de retrocesso,

entende-se que o conteúdo das leis que concretizam tais direitos não poderá ser, validamente, revogado sem substitutivos compensatórios. E, por via de consequência, ‘não se poderá admitir que o legislador venha a reduzir, ao menos de forma arbitrária ou desproporcional, o patamar de desenvolvimento infraconstitucional de um direito fundamental social’. Com isso, compreende-se que as leis que regulamentam os direitos fundamentais criam direitos subjetivos na exata dimensão estabelecida pelo legislador, dimensão essa protegida contra qualquer redução arbitrária. Veja-se que a proibição de retrocesso atua como complemento capaz de aperfeiçoar o sistema de proteção dos direitos fundamentais (SCHIER, 2016, p. 211).

A ideia traduzida a partir do princípio de proibição de retrocesso social está, portanto, diretamente ligada ao pensamento do dirigente esculpido na Constituição Federal de 1988, pois estabelece como deverão funcionar as tarefas de ação futura do Estado e da sociedade, de maneira a garantir sua atuação sempre com a finalidade de dar maior alcance aos direitos sociais e diminuir as desigualdades, materializando-se, na Constituição Federal de 1988, através das cláusulas pétreas do artigo 60, parágrafo 4°. Assim, tanto a legislação infraconstitucional quanto as decisões judiciais não podem se omitir e desconsiderar os avanços obtidos ao longo dos anos, em que se propôs aplicar o direito constitucional e, conseqüentemente, dar efetividade e concretização aos direitos fundamentais (COUTINHO, 2006).

Feita essa premissa introdutória sobre a conceituação do princípio da proibição de retrocesso social, cumpre trazer à baila um aspecto contraditório existente na doutrina nacional quanto à cláusula em questão. Além dessa divergência, importante ressaltar o princípio de vedação ao retrocesso social, o qual, apesar de constar implicitamente na Constituição Federal de 1988, não aparece de forma explícita na Magna Carta.

Ingo Wolfgang Sarlet, Ana Paula de Barcellos e Luís Roberto Barroso (*apud* SCHIER, 2016) são os expoentes quanto à espécie de direitos fundamentais cuja regulamentação infraconstitucional poderá ser protegida pelo princípio da proteção de retrocesso social, e sustentam que o princípio em questão deverá ser aplicado a todos os direitos fundamentais (SCHIER, 2016, p. 217). Já Felipe Derbli (2007 *apud* SCHIER, 2016, p. 218) costuma restringir a aplicação do princípio de vedação de retrocesso social às normas que condensam direitos fundamentais sociais. Isso porque, segundo o autor, não há que se falar em retrocesso social no tocante aos direitos de primeira dimensão, pois a lei, normalmente, não servirá à concretização do direito à liberdade, por exemplo, tendo em vista que o direito em questão já estaria dotado de densidade normativa dentro da própria Constituição Federal. De qualquer sorte, Sartet (2008) esclarece que

à vista do que foi colocado, nos parece dispensar maiores considerações, o quanto medidas tomadas com efeitos prospectivos podem representar um grave retrocesso, não apenas (embora também) sob a ótica dos direitos de cada pessoa considerada na sua individualidade, quanto para a ordem jurídica e social como um todo. Para além disso, percebe-se nitidamente a amplitude e complexidade da temática relativa a uma proibição de retrocesso especialmente (embora não exclusivamente) no âmbito daquilo que, em outra oportunidade, designei de uma 'eficácia protetiva' dos direitos fundamentais.

Que não estamos diante de um fenômeno que se manifesta apenas na seara dos direitos fundamentais sociais (o que, considerando uma concepção ampla da proibição de retrocesso, já defluiu da proteção outorgada aos direitos adquiridos em geral e a proteção com base nas assim denominadas 'cláusulas pétreas' da Constituição) igualmente merece destaque. Todavia, também há que reconhecer (...) que é na seara das normas que estabelecem objetivos na seara da justiça social e, acima de tudo, dos direitos fundamentais sociais, que a problemática tem alcançado a sua maior repercussão (...), notadamente naquilo que estão em causa as noções de segurança jurídica, proteção da confiança, especialmente no que diz com a sua conexão com a dignidade da pessoa, no âmbito de uma proteção do retrocesso (SARLET, 2008, p. 11).

Para Scheir (2016), o pensamento de Derbli (2007 apud SCHIER, 2016) não coaduna com os pressupostos que norteiam a compreensão do princípio da vedação do retrocesso social. A autora ainda cita um exemplo sobre os direitos de liberdade, que, segundo Derbli (2007 apud SCHIER, 2016), não necessitariam da garantia de proibição de retrocesso, porém, para Schier (2016), não seria demasiada a proteção em questão aos direitos resguardados aos presos, estabelecendo condições mínimas que devem ser observadas em um presídio, deixando clarividente que "o princípio em questão incide sobre os direitos fundamentais de todas as dimensões" (SCHIER, 2016, p. 218).

Ocorre que, para as perspectivas deste estudo, tal discussão não oferece maiores consequências uma vez que o que deve, estar absolutamente clara é a ideia de que os direitos sociais são reconhecidos na Constituição Federal de 1988 como direitos fundamentais e, portanto, são a base do nosso ordenamento jurídico, não apenas no sentido de representarem uma meta a ser cumprida ou um programa a ser seguido, como a maior finalidade do Estado Democrático de Direito (VASCONCELLOS; VIEIRA LUIZ, 2015).

### **3.3.2 A reserva do possível e a inconfundível Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 45 de 29 de abril de 2004**

A arguição de descumprimento de preceito fundamental 45, foi julgada no ano 2004 pelo egrégio Supremo Tribunal Federal, com relatoria do Ministro Celso de Mello e trouxe algumas questões pontuais que merecem ser aqui destacadas.

EMENTA: ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO CONTROLE E DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, QUANDO CONFIGURADA HIPÓTESE DE ABUSIVIDADE GOVERNAMENTAL. DIMENSÃO POLÍTICA DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL ATRIBUÍDA AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INOPONIBILIDADE DO ARBÍTRIO ESTATAL À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS, ECONÔMICOS E CULTURAIS. CARÁTER RELATIVO DA LIBERDADE DE CONFORMAÇÃO DO LEGISLADOR. CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA CLÁUSULA DA "RESERVA DO POSSÍVEL". NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO, EM FAVOR DOS INDIVÍDUOS, DA INTEGRIDADE E DA INTANGIBILIDADE DO NÚCLEO CONSUBSTANCIADOR DO "MÍNIMO EXISTENCIAL". VIABILIDADE INSTRUMENTAL DA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO NO PROCESSO DE CONCRETIZAÇÃO DAS LIBERDADES POSITIVAS (DIREITOS CONSTITUCIONAIS DE SEGUNDA GERAÇÃO) (BRASIL, 2004).

A ação foi proposta contra veto emanado do então Presidente da República a respeito da incidência “sobre o § 2º do art. 55 (posteriormente renumerado para art. 59), de proposição legislativa que se converteu na Lei nº 10.707/2003 (LDO), destinada a fixar as diretrizes pertinentes à elaboração da lei orçamentária anual de 2004” (BRASIL, 2004), tendo sido tratadas, na decisão em questão, três importantes aspectos do direito brasileiro, quais sejam: políticas públicas, intervenção judicial e “reserva do possível” (BRASIL, 2004).

Quanto à intervenção judicial na esfera política, apesar de não ser objeto deste estudo, é importante mencionar a perspectiva trazida por Sarlet (2009, p. 355) quando se referiu à ADPF 45/MC/DF. Para o autor,

(...) assume caráter emergencial uma crescente conscientização por parte dos órgãos do Poder Judiciário, que não apenas podem como devem zelar pela efetivação dos direitos fundamentais sociais, mas ao fazê-lo haverão de obrar com a máxima cautela e responsabilidade, seja ao concederem, ou não, um direito subjetivo a determinada prestação social, seja quando declararem a inconstitucionalidade de alguma medida restritiva e/ou retrocessiva de algum direito social, sem que tal postura, (...) venha a implicar uma violação do princípio democrático e do princípio da separação dos Poderes (SARLET, 2009, p. 355).

Isso porque, conforme reflexões de Rogério Gesta Leal (2018), especialmente a partir do fim do século XVIII, sobretudo ao longo do século XIX, um dos elementos com significativa evolução no constitucionalismo liberal é a incisiva ampliação da autonomia e da independência assegurada ao Poder Judiciário. Este fato ajuda a “evidenciar as claras tensionalidades entre política e justiça, levando a constantes releituras das relações entre os diversos órgãos públicos e a jurisdição, notadamente à luz do princípio da separação de poderes” (LEAL, 2018).

No entanto, retornando ao julgamento da ADPF 45, o então Ministro Relator Celso de Mello, embora reconhecesse que não se inclui, ordinariamente, “no âmbito

das funções institucionais do Poder Judiciário – e nas desta Suprema Corte, em especial – a atribuição de formular e de implementar políticas, pois, nesse domínio, o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo” (BRASIL, 2004), posicionou-se no sentido de que poderá se atribuir, excepcionalmente, ao Poder Judiciário, tal incumbência se e quando os órgãos competentes, descumprindo os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem, “vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático” (BRASIL, 2004). Chegando-se, pois, ao cerne do ponto chave desta decisão e que serve de base para o seu confronto com a Emenda Constitucional nº 95/2016, objeto efetivo do debate proposto, importante refletir acerca do que foi estabelecido no julgamento em questão no tocante a reserva do possível.

Não deixo de conferir, no entanto, assentadas tais premissas, significativo relevo ao tema pertinente à "reserva do possível", notadamente em sede de efetivação e implementação (sempre onerosas) dos direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais), cujo adimplemento, pelo Poder Público, impõe e exige, deste, prestações estatais positivas concretizadoras de tais prerrogativas individuais e/ou coletivas.

(...)

Cumprir advertir, desse modo, que a cláusula da "reserva do possível" - ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível - não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade (BRASIL, 2004).

Sarlet (2009) trata a “reserva do possível” como um limite fático e jurídico à efetivação judicial e política dos direitos fundamentais, destacando que a reserva também abrange a obrigação de todos os órgãos estatais e os agentes políticos na tarefa de maximizar recursos e minimizar o impacto da reserva do possível. “Isso significa, em primeira linha, que se a reserva do possível há de ser encarada com reservas, também é certo que as limitações da reserva do possível não são, em si mesmas, uma falácia” (SARLET, 2009). O autor ainda afirma que a real falácia repousa sobre a forma como, muitas vezes, a reserva do possível tem sido utilizada como argumento impeditivo da intervenção judicial e “desculpa genérica para a omissão estatal no campo da efetivação de direitos fundamentais, especialmente de cunho social” (SARLET, 2009, p. 356). Nesse sentido, assevera Sarlet (2009, p. 356) que levar a sério a “reserva do possível” significa também, “especialmente em face do

sentido do disposto no art. 5º, § 1º da CF, que cabe ao poder público o ônus da comprovação efetiva da indisponibilidade total ou parcial de recursos do não desperdício dos existentes, assim como da eficiente aplicação dos mesmos”.

Os direitos fundamentais sociais são vistos como fundamentos básicos para uma vida digna, justa, possível e, desse modo, o mínimo existencial surge relacionado aos direitos sociais minimamente viáveis e garantidos ao indivíduo para que possa ver resguardados seus direitos essenciais para uma vida digna. Diante do considerável aumento do leque de direitos fundamentais disponíveis a partir da Constituição de 1988, reconhecida por ser uma constituição democrática, social e cidadã, é que surge o conceito de reserva do possível, reconhecido como um fenômeno que impõe limites à efetivação dos direitos fundamentais sociais.

Essa maior abrangência social, conforme Castro e Zucchi (2019), implica numa atuação Estatal “mais interventiva nos diversos ramos sociais e econômicos, o que gera maiores custos, tendo como consequência lógica o maior dispêndio econômico, obrigando-o a preservar recursos que garantam a concretização dos direitos fundamentais” (CASTRO, ZUCCHI, 2009, p. 90). É neste contexto que, segundo o autor, a reserva do possível ingressa como um argumento dos gestores públicos para mitigar a “intervenção do Estado diante de problemas que exigem a sua presença e participação, já que com a emergência do Estado de bem-estar social, a sua intervenção se mostrou vital em todos os âmbitos indispensáveis para a estabilização das relações sociais” (CASTRO; ZUCCHI, 2009, p. 90).

Em relação às precisões teóricas acerca do mínimo existencial, Hachem (2014, p. 87) indaga-se a respeito de ser esse mínimo existencial encarado como um piso mínimo ou como um teto máximo e, nesse sentido, traça os elementos que envolvam o mesmo em relação a suas origens, conceito, conteúdo, finalidade em termos de reivindicação de direitos sociais, etc., concluindo que a compreensão do mínimo existencial como piso mínimo, e não como teto máximo de realização dos direitos fundamentais econômicos e sociais “está atrelada a uma fundamentação sociopolítica, subjacente à concepção de justiça social delineada pela Constituição de 1988 e intrinsecamente vinculada ao perfil de uma Administração Pública inclusiva”.

O princípio da reserva do possível, portanto, consolida-se como sendo aquele em que o Estado deve observar, na prestação de políticas públicas, os elementos relativos à necessidade, à distributividade dos recursos e à eficácia do serviço. Assim, como o Poder Público encontra-se limitado economicamente, não tendo condições de

atender toda a população indistintamente, quando o serviço prestado obedecer aos três elementos em questão, estará atuando em conformidade com a reserva do possível (NASCIMENTO, 2017). No tocante à problemática do “custo dos direitos”,

indissociável da assim designada “reserva do possível” (que não pode servir como barreira intransponível à realização dos direitos a prestações sociais), a crise de efetividade vivenciada com cada vez maior agudeza pelos direitos fundamentais de todas as dimensões está diretamente conectada com a maior ou menor carência de recursos disponíveis para o atendimento das demandas em termos de políticas sociais. Com efeito, quanto mais diminuta a disponibilidade de recursos, mais se impõe uma deliberação responsável a respeito de sua destinação, o que nos remete diretamente à necessidade de buscarmos o aprimoramento dos mecanismos de gestão democrática do orçamento público (SARLET, 2009, p. 354).

Foi exatamente neste sentido que a ADPF 45 (BRASIL, 2004) abarcou tanto a temática relativa à atuação do Poder Judiciário em esfera que não de sua competência originária, como a questão relativa à “reserva do possível”, uma vez que considerou que os condicionamentos impostos ao processo de concretização dos direitos sociais. Esses que, por sua vez, possuem uma implantação quase sempre onerosa e devem obedecer a um binômio que compreende, de um lado, (1) a razoabilidade da pretensão individual/social deduzida em face do Poder Público e, de outro, (2) a existência de disponibilidade financeira do Estado para tornar efetivas as prestações positivas dele reclamadas. Nesse sentido, embora a formulação e a própria execução das políticas públicas dependam de opções políticas que ficam

(...) a cargo daqueles que, por delegação popular, receberam investidura em mandato eletivo, cumpre reconhecer que não se revela absoluta, nesse domínio, a liberdade de conformação do legislador, nem a de atuação do Poder Executivo. É que, se tais Poderes do Estado agirem de modo irrazoável ou procederem com a clara intenção de neutralizar, comprometendo-a, a eficácia dos direitos sociais, econômicos e culturais, afetando, como decorrência causal de uma injustificável inércia estatal ou de um abusivo comportamento governamental, aquele núcleo intangível consubstanciador de um conjunto irreduzível de condições mínimas necessárias a uma existência digna e essenciais à própria sobrevivência do indivíduo, aí, então, justificar-se-á, como precedentemente já enfatizado - e até mesmo por razões fundadas em um imperativo ético-jurídico -, a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário, em ordem a viabilizar, a todos, o acesso aos bens cuja fruição lhes haja sido injustamente recusada pelo Estado (BRASIL, 2004).

Citando a mesma autora referida na decisão, qual seja, Ana Paula de Barcellos (2002, p. 245-246), chega-se à conclusão de que não se pode ignorar a limitação de recursos existente. Todavia, tanto o intérprete quanto o magistrado ao determinar o

fornecimento de um direito social pelo Estado, por exemplo, deverá levar em conta o contingenciamento em questão. Agora, visto a partir de uma outra ótica, “não se pode esquecer que a finalidade do Estado ao obter recursos, para, em seguida, gastá-los sob a forma de obras, prestação de serviços, ou qualquer outra política pública, é exatamente realizar os objetivos fundamentais da Constituição” (BARCELLOS, 2002, p. 245-246).

Ademais, a meta da própria Constituição Federal de 1988 é a “promoção do bem-estar do homem, cujo ponto de partida está em assegurar as condições de sua própria dignidade, que inclui, além da proteção dos direitos individuais, condições materiais mínimas de existência” (BRASIL, 1988). Assim, ao garantir os direitos fundamentais dessa dignidade, representados pela ideia de mínimo existencial, estar-se-á suprindo os alvos prioritários dos gastos públicos e, desta forma, somente depois de atingi-los é que se poderá discutir acerca dos recursos remanescentes e os outros projetos que possivelmente se deverá investir, eis que o “mínimo existencial, como se vê, associado ao estabelecimento de prioridades orçamentárias, é capaz de conviver produtivamente com a reserva do possível” (BARCELLOS, 2002, p. 245/246).

Segundo Hachem (2014, p. 552), a reserva do possível somente pode ser invocada como “ator limitativo da tutela de direitos fundamentais sociais no que diz respeito aos espaços não normatizados”, podendo, neste sentido, serem plenamente exigíveis as prestações que já foram asseguradas pela Constituição Federal de 1988, “ou que não estejam expressamente previstas mas integrem o direito ao mínimo existencial”.

De forma idêntica que a Constituição, o Estado (seu maior artifício) não equivale a um conjunto de normas escritas, mas é um signo reflexo do desenvolvimento cultural da sociedade. O equilíbrio entre o reconhecimento das conquistas históricas do passado e a projeção para um futuro a ser construído com base em um modelo democraticamente estabelecido é sua grande tarefa. Uma tarefa a ser necessariamente retratada ao lado de um fundamento ético que, no caso do modelo social, o define de forma particular, porém bastante lúcida: a redução por meio coletivo das desigualdades e a consagração de uma alteridade republicana. Estas são as duas características essenciais passíveis de forjar qualquer Estado que possua a pretensão de ser reconhecido como social na atualidade. E, felizmente, este é o Estado que está previsto na Constituição Federal de 1988. A partir desta relação indissociável entre a Constituição e o Estado, torna-se possível identificar três princípios básicos de ordenação das instituições políticas no regime democrático: a) “o reconhecimento dos direitos fundamentais, que o poder deve respeitar; b) a representatividade social dos dirigentes e da sua política; e c) a consciência de cidadania, do fato de pertencer a uma coletividade fundada sobre o direito (GABARDO, 2009, p. 155).

Com isso, a partir de todas as reflexões aqui consubstanciadas é que se conclui ser o julgamento da ADPF 45 (BRASIL, 2004) o verdadeiro reflexo da própria Constituição Federal de 1988. Dessa forma, em relação à Emenda Constitucional nº 95/2016, conforme afirma Mariano (2017, p. 263), “não deveria ser preciso dizer que isso é inconstitucional, pois atenta contra a lógica principiológica da vedação ao retrocesso social, consubstanciada no plano do direito positivo, no rol das cláusulas pétreas constitucionais do § 4º do art. 60”.

Bonavides (2010, p. 657) é firme na afirmação de que tanto a lei ordinária como uma emenda à Constituição Federal que “afetarem, abolirem ou suprimirem a essência protetora dos direitos sociais, jacente na índole, espírito e natureza do nosso ordenamento maior, padecem irremissivelmente da eiva da inconstitucionalidade”. Assim, a atual EC nº 95/2016 é, por excelência, uma medida de ajuste fiscal que “atende à lógica imposta pelo consenso neoliberal para as nações subdesenvolvidas ou em desenvolvimento, (...), cujo resultado já se sabe: aprofundamento da desigualdade social e da recessão econômica e geração de lucros exclusivos e exorbitantes para muito poucos” (MARIANO, 2017, p. 267).

Para Eros Grau (2018, p. 52), “o neoliberalismo é uma ideologia” e é exatamente neste sentido que a Emenda Constitucional nº 95/2016 cumpre o seu papel, em virtude de considerá-la uma verdadeira legitimação àquilo que se convencionou denominar de Pós-Democracia. Ainda, a justificativa para a instauração da Pós-Democracia no Brasil talvez tenha relação direta com o que Bonavides (2010) caracteriza como crise constituinte. Isso porque, para o autor, ao contrário da crise constitucional, que é a crise de uma Constituição ou de um determinado ponto da Constituição, a crise constituinte “costuma ferir mortalmente as instituições compelindo à cirurgia dos tecidos sociais ou fazendo até mesmo inevitável a revolução” (BONAVIDES, 2010, p. 383).

Os argumentos econômicos supostamente técnicos têm questionado sistematicamente o pacto social da redemocratização brasileira, consolidado na Constituição de 1988. As teses ideológicas de que “o Estado brasileiro não cabe no PIB” ou “as demandas sociais da democracia não cabem no orçamento” passaram a ditar os rumos do debate econômico com repetidas afirmações de economistas e intelectuais a serviço do mercado financeiro, valendo-se de uma teoria econômica débil, do ponto de vista teórico e empírico (DWECK; OLIVEIRA; ROSSI, 2018, p. 7).

A aprovação da EC nº 95/2016 ocorreu com base nesse discurso absolutamente econômico/neoliberal, traduzindo-se como uma opção que vai muito além de uma medida de ajuste fiscal, passando a ser evidentemente um projeto de desconstrução do pacto social de 1988. Assim, a EC nº 95/2016 é um projeto de Estado mínimo brasileiro, absolutamente incompatível com a garantia de direitos sociais e com a Constituição Federal de 1988, sendo no Brasil, especialmente grave, “no qual o orçamento social é uma ferramenta fundamental de redução da já escandalosa desigualdade social brasileira em todas as comparações internacionais. Portanto, a EC 95 é um passo à frente no abismo social” (DWECK; OLIVEIRA; ROSSI, 2018, p. 7).

Mariano (2017) reforça o argumento de que o teto dos gastos públicos do governo federal brasileiro instituído a partir da emenda é uma ofensiva conservadora de “retirada de direitos sociais, tendo como alvo prioritário o projeto constituinte de 1988, que exige a intervenção do Estado para a redução das severas desigualdades sociais e econômicas, necessária para uma economia verdadeiramente soberana” (MARIANO, 2017, p. 279).

De todo o exposto, percebe-se que a EC nº 95/2016 acaba sendo a própria autorização legislativa para o avanço da concretização do Estado Pós-Democrático e, assim como no golpe de 1964, quando o então governo vitorioso aprovou um Ato Institucional que tecia os limites para a sua própria atuação, no Brasil, em 2016, o novo golpe, utilizando-se da mesma estratégia, aprovou a emenda para legitimar a sua atuação, ou melhor, legitimar a sua omissão perante os preceitos constitucionais firmados a partir do pacto democrático de 1988. Ademais, a Emenda Constitucional nº 95/2016 reflete as intenções da Pós-Democracia no Brasil, que, assim como em outros países, calcados em uma ideologia neoliberal, pretendem incentivar o renascimento do velho Estado patrimonialista, fascista e oligárquico, enquanto estrategicamente comemoram silenciosamente a lenta e gradual morte do adolescente Estado de Bem-Estar Social.

Por fim e não menos importante, insta salientar que já foram propostas sete ações diretas de inconstitucionalidade contra a Emenda Constitucional nº 95/2016, estando todas ainda em andamento, sob a relatoria da Ministra Rosa Weber, que, até o presente momento, não deu indícios do posicionamento do STF em relação à matéria, reforçando a lentidão no julgamento da temática. Se depender do posicionamento do STF e da virada hermenêutica recentemente configurada em que

se denota a combinação de omissão e protagonismo, “da submissão de princípios a políticas e do abandono da função contramajoritária e garantidora do juiz, não se pode contar com qualquer tipo de bonança quando a chuva ceder” (SEMER, 2016, p. 113).

A contextualização do período turbulento em que fora aprovada a Emenda Constitucional nº 95/2016, foi de suma importância no sentido de considerá-la como a legitimação jurídica para o avanço do Estado Pós-Democrático. Nesse sentido, no capítulo que segue, passa-se a traçar as suas características principais no intuito de encaminhar o presente estudo para as reflexões finais.

#### **4 A “LEGITIMAÇÃO JURÍDICA” DO ESTADO PÓS-DEMOCRÁTICO PROMOVIDA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/2016 NA PERSPECTIVA DOS RETROCESSOS SOCIAIS**

Toda a construção desenvolvida nos capítulos anteriores servirá de base para o foco central de conclusão do presente trabalho, qual seja, a confirmação de que a Emenda Constitucional nº 95/2016 funcionou como uma “legitimação jurídica” para o avanço do Estado Pós-Democrático no Brasil. Nesse sentido, demonstrou-se, no capítulo anterior, que uma das características essenciais da nova era pós-democrática é afixar o seu estabelecimento a partir da própria legislação, medida que traz credibilidade às decisões políticas/jurídicas, trazendo ares de legitimidade às atuações que, na verdade, têm exclusivamente um único objetivo: tornar a lógica neoliberal a nova razão do mundo (DARGOR; LAVAL, 2016).

A partir desta perspectiva é que se dará o desenvolvimento deste terceiro capítulo, demonstrando-se alguns reflexos da Emenda em questão no âmbito das políticas públicas e das garantias de direitos sociais no Brasil, trabalhando-se, a partir

de então, com as características da Emenda Constitucional nº 95/2016, que dão azo ao avanço e à legitimação jurídica, servindo como um “desbloqueio” à instauração do Estado Pós-Democrático.

Finalmente, as consequências da publicação da EC nº 95/2016, que refletem no exercício do controle social no Brasil, serão evidenciadas ao ponto de confirmar o argumento de que, na atual conjuntura, o controle social existente no país acaba sendo exercido de forma *sui generis*, não podendo se constituir como um campo de resistência ao próprio avanço do Estado Pós-Democrático. Isso porque a ausência de contribuição para uma política emancipatória do cidadão brasileiro é uma das vertentes da Pós-Democracia, criando-se, neste ínterim, um círculo vicioso e contínuo de ações que vão contra o pacto constitucional firmado a partir da Constituição Brasileira de 1988.

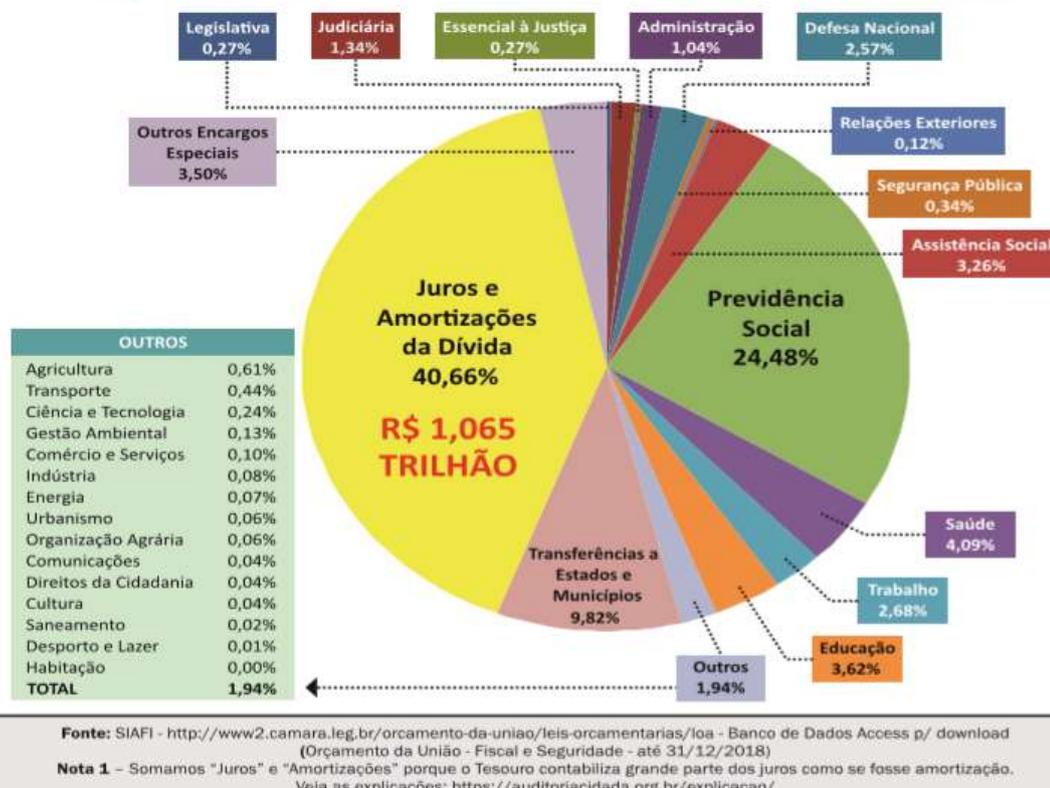
#### **4.1 Reflexos da Emenda Constitucional nº 95/2016 no âmbito das políticas públicas**

Baseando-se em estudos especializados, que apontam para o crescimento da população brasileira nos próximos 20 anos em confronto paralelo com as restrições impostas pela Emenda Constitucional nº 95/2016, a qual estabelece o congelamento das despesas com a prestação de serviços públicos, forçosamente se reconhece que o “Estado que teremos daqui a 20 anos será substancialmente inferior ao que temos hoje, já bastante reduzido e insuficiente à garantia de serviços públicos de qualidade” (SILVA, 2017, p. 11) e na amplitude que a população necessita. Não é preciso grande conhecimento, também, para compreender e crer naquilo que os especialistas são capazes de comprovar cientificamente quando realizam estudos e analisam as despesas anuais de um país: as despesas com a dívida pública no Brasil são muito maiores do que as despesas com os gastos sociais.

Figura 2: Orçamento federal executado de 2018

## Orçamento Federal Executado (Pago) em 2018 = R\$ 2,621 TRILHÕES

O valor previsto para 2018 havia sido R\$ 3,527 Trilhões, diferença a ser investigada



Fonte: Auditoria Cidadã (2019, online).

No entanto, conforme reiteradamente referido, uma nova razão rege a política do Brasil e do mundo e, por este motivo, todos os estudos, análises e discussões científicas perdem o seu significado, dando ênfase àquilo que permeia a nova forma de governar refletida a partir da implementação do Estado Pós-Democrático, da razão neoliberal e o desmantelamento dos direitos sociais em prol de uma "lógica do mercado como lógica normativa generalizada, desde o Estado até o mais íntimo da subjetividade" (DARDOT, LAVAL, 2016, p. 34). A Emenda Constitucional nº 95/2016, nesse sentido, ignora os dados e as informações para implantar um novo regime fiscal, que reforça o rechaço ao pacto constitucional democrático instituído a partir de 1988, configurando, segundo Oliveira (2017), um novo "pacto social brasileiro".

Com a Constituição Federal de 1988, a sociedade brasileira escolheu reverter o descaso com o gasto em educação ao definir a área como prioridade, não tendo sido somente a educação "reconhecida pela primeira vez como direito, tal como se lê no artigo 6º da CF/88, mas também a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança (...)" (OLIVEIRA; ARANTES; ROSSI, 2017). Com a

Emenda Constitucional nº 95/2016, “em síntese o Brasil está submetido ao ‘pacto’ da austeridade, ou seja, a uma política de longo prazo fundada na redução dos gastos públicos e do papel do Estado em suas funções de indutor do crescimento econômico e promotor do bem-estar social” (OLIVEIRA; ARANTES; ROSSI, 2017).

A política adotada por Temer corrobora com esse pacto da austeridade, segundo Silva (2018), que pode ser identificado a partir da postura conservadora adotada pelo governo Temer, com a aprovação do “congelamento dos gastos públicos com o social por vinte anos, a proposta de contrarreforma da Previdência por meio da PEC 287/16<sup>4</sup> e o desmantelamento dos direitos do trabalho por meio da promulgação da Lei 13.467/17”, que dispõe sobre a Reforma Trabalhista, “beneficia os empregadores em detrimento dos empregados, que, por sua vez, passam a ser duramente penalizados e explorados”, fazendo “com que observemos que as trajetórias dos direitos sociais no Brasil estão sendo rompidas, estes perdendo seu caráter universalista e assumindo um viés residual e focalista” (SILVA, 2018).

A Emenda Constitucional nº 95/2016 significa, neste sentido, um verdadeiro retorno à política neoliberal, já que, segundo Amaral (2017), no Brasil, os traços neoliberais já eram trilhados a partir de 1990, com o governo de Fernando Collor de Mello, em que foram implementadas políticas que se materializaram através das seguintes reformas: a partir de 1988, a “reforma comercial”; “abertura ao capital financeiro externo (a partir de 1992); privatização (a partir de 1988); regulamentação do setor financeiro (a partir de 1995); reforma da previdência social (a partir de 1996); reforma administrativa (a partir de 1998)” (AMARAL, 2017) e, por fim, a reforma de programas sociais — educação e saúde, a partir de 1995. O autor ressalta que as reformas se deram de forma mais concentrada a partir de 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, coincidindo com as medidas estabelecidas a partir de uma reunião ocorrida nos Estados Unidos em 1989, conhecida como Consenso de Washington, na qual os integrantes, ao deliberarem, não priorizaram as áreas sociais como educação, saúde e distribuição de renda, permeando as discussões apenas e tão somente as áreas relativas à disciplina fiscal, reforma tributária, privatização, liberalização comercial, enfim, áreas atinentes aos interesses econômicos (AMARAL, 2017).

---

<sup>4</sup> Atualizando o dado em questão, ressalta-se que a Reforma da Previdência já fora aprovada em dois turnos, tanto na Câmara de Deputados, quanto no Senado Federal seguindo para publicação pelo Presidente da República ainda em novembro/2019.

Bresser-Pereira (1991) reforça que o consenso de Washington se formou a “partir da crise do consenso keynesiano (Hicks (1974) e Bleaney (1985)) e da correspondente crise da teoria do desenvolvimento econômico elaborada nos anos 40 e 50 (HIRSCHMAN, 1979)” e, nesta perspectiva, surge a “afirmação como tendência dominante, de uma nova direita, neoliberal, a partir das contribuições da escola austríaca, dos monetaristas, dos novos clássicos relacionados com as expectativas racionais” (BRESSER-PEREIRA, 1991, p. 5). Esse conjunto de prescrições acabou se transformando, segundo Amaral (2017), em um “novo senso comum”, que ficou conhecido como “pensamento único” no qual deveriam, “portanto, prevalecer algumas palavras de ordem: menos estados, fim das fronteiras, desregulação dos mercados, moedas fortes, privatizações, equilíbrio fiscal, competitividade global etc.” (AMARAL, 2017, p. 3).

No governo de FHC, de 1995 a 2002, a economia brasileira viveu um período de quase estagnação, em que o produto interno bruto (PIB) e a arrecadação de impostos pela União cresceram pouco — descontando-se a inflação do período, 26,9 e 39,3%, respectivamente. (...) Nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff, de 2003 a 2015, esses indicadores cresceram em percentuais bem mais elevados: 73,4% para o PIB e 89,9% para a arrecadação de impostos pela União (AMARAL, 2017, p. 4).

No período compreendido entre os anos de 2003 a 2015, em que o Partido dos Trabalhadores assumiu a presidência, “houve uma reorientação parcial nas medidas implementadas a partir de 1990, sobretudo aquelas que se relacionam com as privatizações e o estabelecimento de políticas públicas que dirigissem valores financeiros substanciais para a área social” (AMARAL, 2017, p. 5). Segundo Santos (2017, p. 3-4), a era Lula, ou lulismo, compreendida entre os anos de 2003 e 2010, revelou-se como “um novo padrão do desenvolvimento capitalista com foco na distribuição de renda e no aumento do gasto público na área social”.

No entanto, no ano de 2016, com toda a reviravolta política ocorrida, “assumiu a Presidência da República o grupo que dirigiu o país no período do governo FHC, e uma de suas primeiras medidas foi retornar à implementação, com intensidade, das reformas preconizadas pelo Consenso de Washington”. A entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 95/2016 representa, neste sentido, o marco temporal e jurídico para a mudança de orientação ideológica do país, legitimando as medidas de austeridade implementadas a partir de então. “O governo Temer iniciou seu mandato

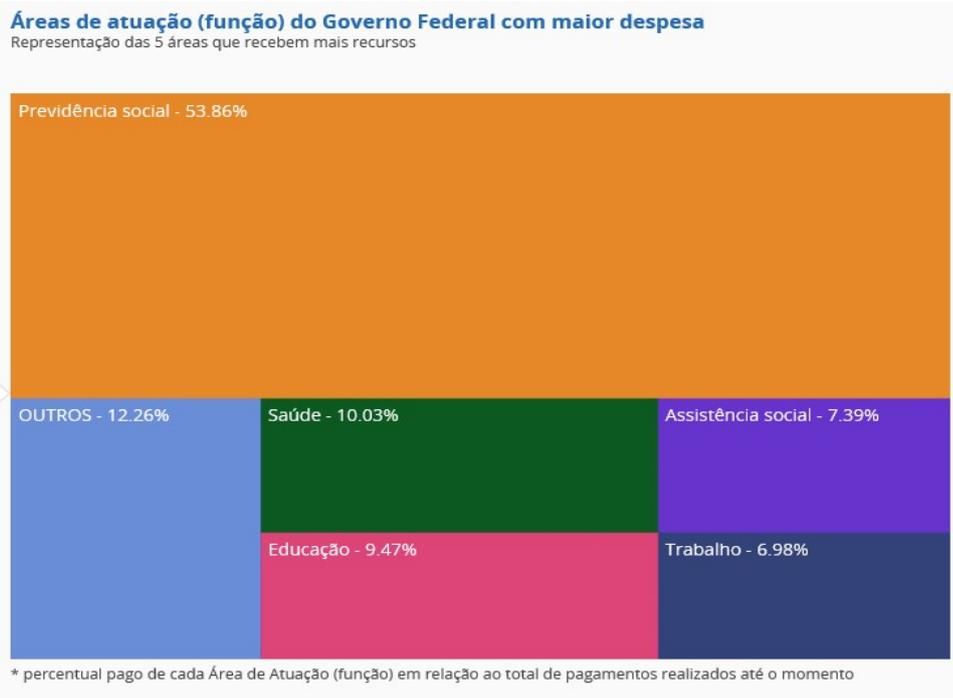
findando com ministérios estratégicos na perspectiva da inclusão e da coesão social, componente fundante do projeto nacional” (SANTOS *et al.*, 2017, p. 5).

Atualmente no Governo “Temer”, tem se vivenciado o aprofundamento dos desmontes dos direitos iniciado no período neoliberal, freado pelo neodesenvolvimentismo e que retornou agora fortemente, tentando esmagar a classe trabalhadora, como se pôde ver com a reforma da previdência, a Proposta de emenda constitucional (PEC 241/2016) e o Projeto de Lei da terceirização (PL 4302/98) em todas as áreas das empresas. Por conseguinte, às pressões do mercado e de seus agentes, que defende os privilégios das elites brasileiras que utilizam do velho argumento de que as desigualdades sociais e as injustiças se resolvem unicamente pelo crescimento econômico, que a solução para os problemas sociais é a criação de novos postos de trabalhos, como se o desemprego não fosse estrutural à lógica do sistema capitalista e como se esses novos postes de trabalho fossem favorável a classe trabalhadora (SANTOS *et al.*, 2017, p. 7).

Especificadamente no tocante às políticas públicas, importante mencionar que, no entender de Schmidt (2018, p. 121), “política pública é um conceito cuja afirmação na literatura ocorreu na década de 1950, no contexto de um Estado ativo, interventor na economia e na vida social dos países capitalistas centrais. É uma categoria intimamente vinculada ao *welfare state*”. Desse modo, “as políticas públicas configuram uma modalidade recente de atendimento de demandas sociais, uma forma tardia de cuidar do que é público” (SCHMIDT, 2018, p. 121)

Evidente que, ao congelar os gastos com saúde e educação, a Emenda Constitucional nº 95/2016 provoca reflexos negativos na implementação das políticas públicas que são responsáveis pela concretização dos direitos fundamentais constitucionalmente garantidos através da oferta dos serviços públicos. Diminuição da verba pública para esses setores significa diminuição da oferta de políticas públicas nas duas áreas, essencialmente fundamentais para a população brasileira. Essa diminuição pode ser constatada na prática através dos portais de transparência que o Governo Federal disponibiliza em suas plataformas digitais. Em 2015, por exemplo, ano imediatamente anterior à aprovação da emenda, o Governo Federal, considerando as despesas totais anuais do Brasil, destinou um total equivalente a 10.03% de seus recursos à área da saúde e 9.47% para a área da educação, conforme se verifica da Figura 3.

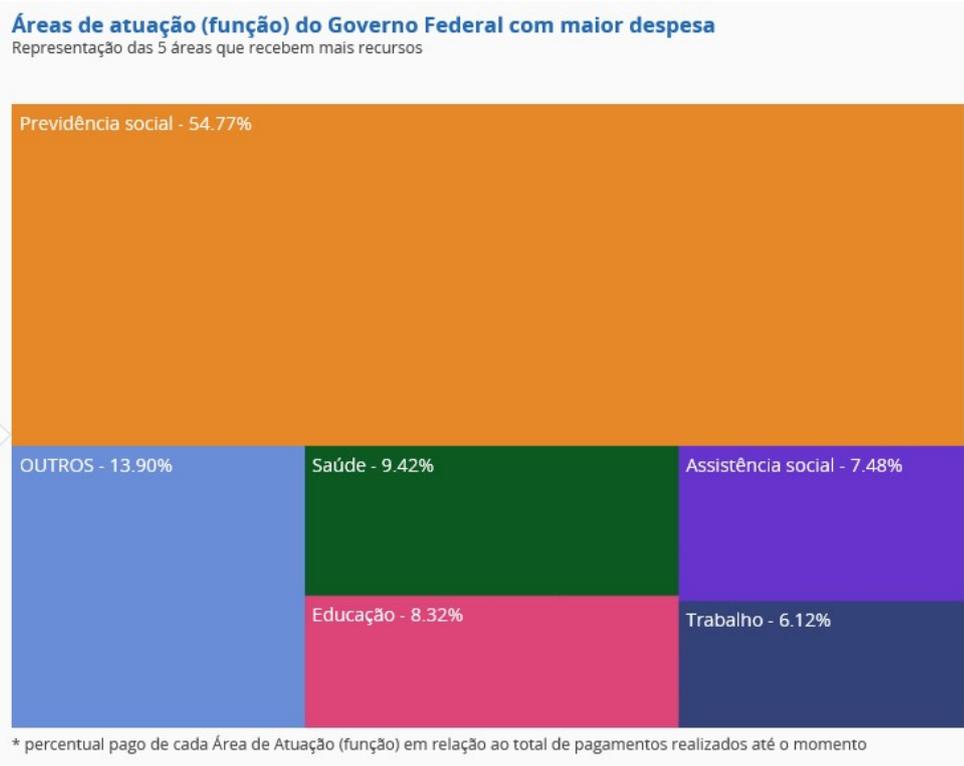
Figura 3: Áreas de atuação do Governo Federal com maior despesa (2015)



Fonte: Portal da Transparência (BRASIL, 2015).

Já em 2018, com a Emenda Constitucional nº 95/2016 em vigor, as despesas com saúde e educação foram respectivamente de 9.42% e 8.32%, conforme se verifica na Figura 4.

Figura 4: Áreas de atuação do Governo Federal com maior despesa (2018)



Fonte: Portal da Transparência (BRASIL, 2018).

Em uma primeira análise, a redução da receita em 0.61% na área da saúde, por exemplo, parece irrelevante. Porém, aprofundando a análise, levando-se em conta que, em 2015, o Brasil contava com uma população de 203.475.683 milhões de habitantes e, em 2018, o número subiu para 208.494.900, constata-se que o aumento de 2.4% da população brasileira em três anos, quando contrastada com a redução de 0.61% da receita destinada à saúde pública do país, reforça o subfinanciamento do Sistema Único de Saúde (SUS) e evidencia o retrocesso no âmbito das políticas públicas destinadas à implementação da saúde no país (BRASIL, 2019).

Um estudo realizado pela Comissão de Direitos Humanos do Senado Federal em 2018, intitulado “Austeridade e Retrocesso – Impactos da política fiscal no Brasil” (BRASIL, 2018), reforça o caráter inconstitucional da Emenda Constitucional nº 95/2016 e traça dados significativos. Do ponto de vista formal, apesar do reforço constitucional dado à saúde a partir da Constituição Federal de 1988, o SUS não recebeu recursos suficientes para atingir o seu caráter universal e integral nos últimos trinta anos. A primeira regra estabelecida nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias reservava 30% do orçamento da Seguridade Social para a saúde, o que não foi cumprido. A regra constitucional que acabou vigorando por muito tempo foi estabelecida a partir da Emenda Constitucional nº 29/2000.

Para a União, deveria ser no mínimo igual à despesa empenhada no ano anterior atualizada pela variação percentual do valor nominal do Produto Interno Bruto do ano anterior; para os Estados e Distrito Federal, 12% da Receita de Impostos e Transferências Constitucionais de Impostos do exercício da aplicação; para os Municípios, 15% da Receita de Impostos e Transferências Constitucionais de Impostos. Em 2015, essa regra havia mudado para União pela EC 86/2015, que fixou o piso em 15% da Receita Corrente Líquida (RCL), que seria atingido de forma escalonada até 2020 (BRASIL, 2018, p. 30).

Entretanto, a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 95/2016 alterou estas regras e, com o congelamento, “os recursos federais alocados para saúde devem cair de 1,7% do PIB para 1,2% do PIB em 2036 e, por conseguinte, 2/3 das despesas do Ministério da Saúde transferidas para Estados, Distrito Federal e Municípios serão reduzidas” (BRASIL, 2018, p. 30), agravando o financiamento das ações destinadas a promoção da saúde no Brasil.

Vieira e Benevides (2016), ainda quanto aos estudos relacionados ao impacto da PEC 241, realizaram, através do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), uma Nota Técnica intitulada “os impactos do Novo Regime Fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil”, transformando em números o que a proposta vinha a significar também na área da saúde e neste sentido, reforçaram o argumento ao afirmar que o orçamento do Governo Federal de 2016 previa um gasto de R\$ 519,00 per capita por habitante, “valor que se reduziria em 2017 para R\$ 459 (em R\$ de 2016) em caso de continuidade da regra da EC 86 (devido à queda da RCL), e para R\$ 446 com a aplicação da regra da PEC 241” (VIEIRA; BENEVIDES, 2016). Assim, considerando o “crescimento populacional no período 2017-2036 provocaria uma redução do gasto público federal com saúde per capita em caso de aprovação da PEC 241, chegando a R\$ 411 em 2036, em R\$ de 2016”. Já no plano da educação, os reflexos da Emenda Constitucional nº 95/2016 não são diferentes daqueles percebidos na área da saúde, especialmente quando confrontados com a Lei nº 13.005, que, no ano de 2014, instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE), determinando diretrizes, metas e estratégias para a política educacional brasileira.

A Lei n. 13.005/2014 (BRASIL, 2014), estabelece em sua meta 20, a ampliação do investimento público em educação, assumindo o compromisso de atingir 7% do Produto Interno Bruto (PIB) até o quinto ano de vigência do plano e 10% até o final, em 2024. A meta e suas 12 estratégias visam a garantia da qualidade da educação pública e a superação das desigualdades

sociais e culturais do país. Diante disso, o cumprimento da meta 20 é fundamental para que as demais metas do PNE (2014-2024) se materializem. Por ser direito garantido na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), trata-se de uma obrigação do poder público e, para assegurar esse direito, são elaboradas as políticas públicas educacionais, cujo pilar de sustentação é o financiamento (SANTOS; MIURA, 2018).

Dweck, Oliveira e Rossi (2018) referem que, mesmo antes do processo de *impeachment* que destituiu a presidenta Dilma Rousseff, os cortes realizados na área da educação por Joaquim Levy, então Ministro da Fazenda, já impactaram o cumprimento das estratégias que dizem respeito ao financiamento do Plano Nacional de Educação (PNE). Temer, durante sua atuação governamental, ao invés de propor políticas e programas que respondessem às metas e às estratégias do PNE, realizou um verdadeiro desmonte das políticas, as quais vinham dando resultados significativos, com agendas que, muitas vezes, foram na contramão do PNE. A Emenda Constitucional nº 95/2016 foi a principal delas, “pois significa que o investimento de novos recursos na construção de escolas, creches, para melhorar as universidades públicas, os estabelecimentos de ensino básico ou os salários dos professores estão em risco”, tornando impossível alcançar as metas da Lei 13.005/2014 (PNE). Ainda, indo “contra a última recomendação do Comitê das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (CRC) ao Brasil (2015), que enfatizou a necessidade de ‘garantir os recursos para a implementação do PNE, mesmo em tempos de crise’” (DWECK; OLIVEIRA; ROSSI, 2018, p. 32).

Amaral (2016), em estudo realizado sobre o impacto da EC nº 95/2016 na área da educação no Brasil, comparando os recursos aplicados por pessoa em idade educacional no Brasil em relação aos países membros da OCDE (Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico)<sup>5</sup>, conclui, conforme tabela do anexo 1 (Recursos financeiros aplicados por pessoa em idade educacional nos países membros da OCDE e no Brasil) que, “dos países membros da OCDE, somente o México e a Turquia aplicam valores por pessoa em idade educacional inferiores ao valor do Brasil” (AMARAL, 2016, p. 671). Destaca, ainda, o autor, “a desproporcionalidade entre o valor aplicado pelo Brasil e países como a Austrália, Áustria, Canadá, Dinamarca, Finlândia, Coréia do Sul, França, Alemanha, Holanda, EUA etc.” (AMARAL, 2016, p. 671).

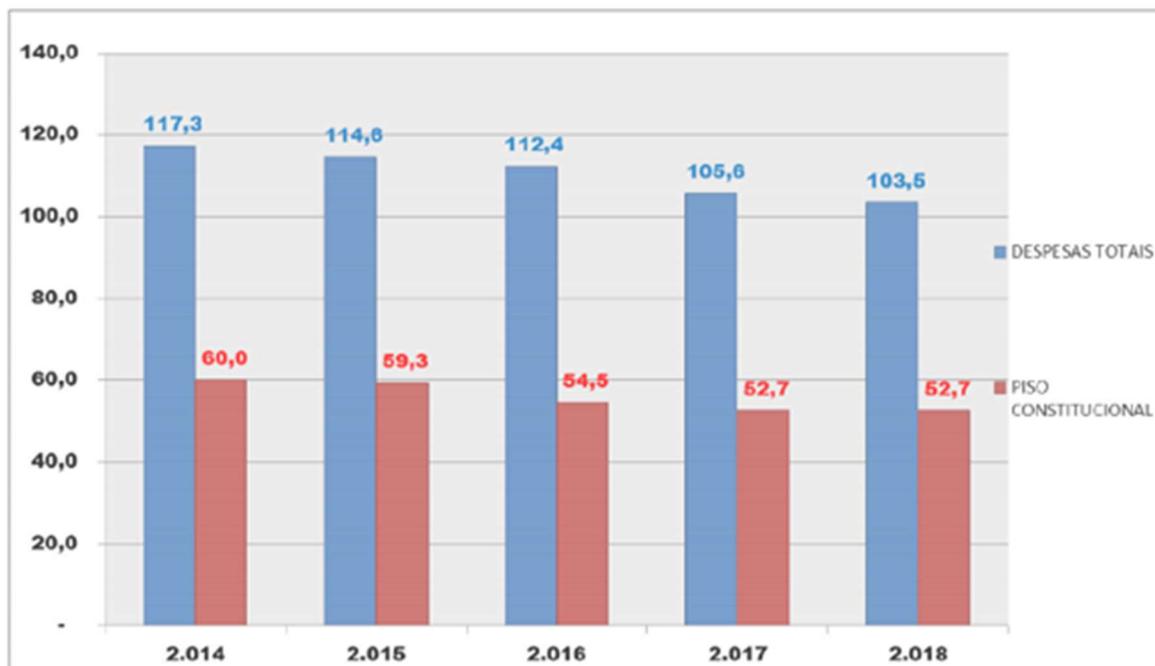
---

<sup>5</sup> OCDE – Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico, composta por 34 países, com sede na França e que tem por objetivo promover políticas que visem o desenvolvimento econômico e o bem-estar social de pessoas por todo o mundo.

Nesse sentido, Amaral (2016) afirmou que a aprovação da PEC 241/55, hoje Emenda Constitucional nº 95/2016, significaria, além de decretar a “morte” do PNE (2014-2024), promoveria “maior desigualdade social, maior concentração de renda e, conseqüentemente, um recrudescimento da vida daqueles que são mais vulneráveis” (AMARAL, 2016, p. 671). Os primeiros reflexos sofridos pela publicação da Emenda Constitucional em questão na área da educação podem ser verificados a partir da análise das tabelas já mencionadas, que demonstram a diminuição percentual real das despesas públicas destinadas à educação, registrando uma redução de 9.47% para 8.32% entre 2015 e 2018 no Brasil.

Um estudo realizado em 2019 pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF) da Câmara dos Deputados analisou o impacto da Emenda Constitucional nº 95/2016 no orçamento do Ministério da Educação e evidenciou “que as despesas realizadas pelo Ministério da Educação, em valores reais, vem sofrendo contínua redução desde 2014, assim como, em decorrência da menor arrecadação de impostos, o mínimo constitucional da educação no período 2014-2017” (BRASIL, 2019, p. 01). O estudo ainda constata que “esse piso representa apenas parte das despesas primárias totais realizadas pelo MEC, o que não assegura os níveis de execução de despesas nos últimos exercícios financeiros” (BRASIL, 2019, p. 02), concluindo que, “dessa forma, sob vigência da EC nº 95/2016, em 2017 e 2018, manteve-se a tendência de redução das despesas realizadas pelo Ministério da Educação. No período 2014-2018, as despesas do ministério apresentam queda acumulada de 11,7%” (BRASIL, 2019, p. 02), conforme vislumbra-se no Gráfico 2.

Gráfico 2: Despesas do Ministério da Educação



Fonte: Brasil (2019).

Das informações até aqui, fica evidente que os impactos da Emenda Constitucional nº 95/2016 já começaram a ser sentidos no âmbito da saúde e da educação no Brasil. Os estudos técnicos também são unânimes no sentido de comprovar que o repasse de verbas para essas áreas já eram insuficientes para atingir-se o projeto constituinte de 1988. A publicação da EC nº 95/2016 decretou o verdadeiro desmonte do projeto social instituído a partir da Constituição Federal de 1988, agravando o quadro de escassez na implementação destes direitos sociais que já vigorava no país. Isso porque fomenta aquilo que o projeto neoliberal previa para o país: uma diferenciação das classes sociais cada vez mais significativa, perceptível e identificável, justamente para, a partir de então, dar ênfase ao processo de solidificação da Pós-Democracia no país.

A publicação da EC 95/2016, decretou, neste sentido, o verdadeiro desmonte do projeto social instituído a partir da Constituição Federal de 1988, agravando o quadro de escassez na implementação destes direitos sociais que já vigorava no país, fomentando exatamente aquilo que o projeto neoliberal previa para o país: uma diferenciação das classes sociais cada vez mais significativa, perceptível e identificável, configurando-se, neste sentido, como a legitimação jurídica do Estado Pós-Democrático. A ênfase ao processo de solidificação da ordem Pós-Democrática no país se dá justamente, pois a Emenda Constitucional 95/2016, funciona como um “autorizador” para os retrocessos no âmbito dos direitos sociais no Brasil, eis que a

partir de sua publicação há uma verdadeira “legitimação jurídica” para esta atuação temerária da administração pública, não implicando sanções advindas da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>6</sup> (Lei Complementar 101/2000), ou seja, o “deixar de fazer” ou o “não fazer” pela Administração Pública neste contexto, acaba autorizado pela EC 95/2016.

#### **4.2 Dimensões críticas da análise da Emenda Constitucional nº. 95/2016: características que permitem refletir acerca do “desbloqueio” ao Estado Pós-Democrático**

Em sequência ao conteúdo desenvolvido no segundo capítulo do presente trabalho, em específico quanto à Emenda Constitucional nº 95/2016, percebe-se que o contexto político e econômico em que fora aprovada acaba sendo o reflexo daquilo que se compreende como o Estado Pós-Democrático propriamente dito. Neste sentido, detecta-se, a partir de seu estudo, que essa Emenda reflete a essência da própria Pós-Democracia, sendo evidente a sua formulação em razão dos novos interesses que necessitavam de uma “legitimação jurídica” para passarem a ser, efetivamente, colocados em prática. Interesses estes que são representados a partir do tolhimento dos direitos sociais em razão da lógica do mercado, que passa a imperar em todas as relações sociais no país e no mundo, ou seja, o neoliberalismo rompe, neste novo contexto, não só com a perspectiva e o padrão econômico adotado, mas atua como um “refundador intelectual” de toda a sociedade (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 35)

A afirmativa em questão torna-se evidente a partir do momento em que se confronta a Emenda Constitucional nº 95/2016 com, por exemplo, a Emenda Constitucional nº 6, que, no ano de 1995, segundo Bonavides (2010, p. 676), já fora fomentada pelo neoliberalismo instalado no poder. Ou seja, percebe-se que a influência do neoliberalismo – e este, neste sentido, vislumbrado a partir de uma lógica econômica propriamente dita de organização de um Estado –, no atual contexto de aprovação do novo regime fiscal, segue os ditames de uma nova razão de mundo que

---

<sup>6</sup> A Lei de Responsabilidade Fiscal impõe que toda despesa realizada pelo Poder Público deva necessariamente ser executada em função do interesse público, tendo sido promulgada em um momento em que o Brasil viva uma completa desordem fiscal, trazendo limitação de despesas para o controle do déficit das contas públicas (DURANTE, 2018, p. 54).

se diferencia do contexto de promulgação da EC 6/95, por exemplo. As circunstâncias atuais e as características que permeiam da Emenda Constitucional seguem novos patamares, muito mais amplos e profundos do que apenas e tão somente o neoliberalismo seria capaz de causar.

Antes de traçar algumas características partindo de uma dimensão crítica e analítica, importante destacar que, pelo recente art. 102 do ADCT, modificado a partir da Emenda Constitucional 95/2016, é fixado, “para cada exercício, um limite individualizado para a despesa primária total”, que corresponde, neste sentido, ao montante da despesa total antes do pagamento dos juros da dívida, “do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas da União, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, cabendo a cada um deles a responsabilidade pelo estabelecimento do seu limite”. Ou seja, há vedação expressa a aumentos reais do limite, pois, segundo o § 3.º, inciso II do mesmo “artigo 102, nos exercícios posteriores a 2017, o limite dos gastos corresponderá ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Aplicado – IPCA” (MARIANO, 2017, p. 260).

As regras do novo regime não permitem, assim, o crescimento das despesas totais e reais do governo acima da inflação, nem mesmo se a economia estiver bem, o que diferencia o caso brasileiro de outras experiências estrangeiras que adotaram o teto de gastos públicos. Somente será possível aumentar os investimentos em uma área desde que sejam feitos cortes em outras. As novas regras desconsideram portanto, as taxas de crescimento econômico, como também as demográficas pelos próximos 20 (vinte anos), o que (e aqui já antecipando a nossa crítica a respeito), poderá levar ao sucateamento das políticas sociais, especialmente nas áreas da saúde e educação, pondo em risco por completo a qualidade de vida da população brasileira (MARIANO, 2017, p. 261).

Nesta perspectiva, de pronto, a primeira característica que deve ser ressaltada, e talvez uma das mais significativas no sentido de ser realmente uma legitimação jurídica, seria a legalidade da própria Emenda Constitucional. Isso porque, consubstanciado nas reflexões trazidas no segundo capítulo deste trabalho acerca do contexto político em que fora aprovada a EC 95/2016, segundo Paixão e Ramos (2016), se para um governo legitimado a partir dos votos da maioria dos eleitores brasileiros uma “medida dessa natureza já seria exorbitante, para um governo empossado como resultado de um processo de impedimento questionável do ponto de vista de seu fundamento constitucional, a proposta se mostra absolutamente arrogante”.

Seguindo nesta mesma linha, “o novo regime fiscal suspende, por consequência, o projeto constituinte de 1988, e retira dos próximos governantes a autonomia sobre o orçamento” (MARIANO, 2017, p. 261), representando, segundo Paixão e Ramos (2016), a “morte da política”, em virtude de limitar a atuação não só do governo vigente quando de sua promulgação, como dos próximos governos empossados a partir de uma eleição legítima, eis que “nega o direito de escolha entre diferentes programas de governo, porque exclui da disputa política qualquer projeto que não se encaixe perfeitamente nos critérios por ela traçados. É a sentença de morte da política” (PAIXÃ; RAMOS, 2016) e, mais do que isso, é a sentença de morte das políticas públicas envoltas aos respectivos programas de governo, tendo em vista que os projetos dos futuros governos acabam engessados de tal maneira que a formatação de novas políticas públicas e a própria manutenção das já existentes se tornam inviáveis.

A subtração do futuro também é uma característica que merece ser destacada ao considerar-se aquilo que veio a ser proposto pelo pacto democrático instituído a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Conforme ressaltado por Bonavides (2010, p. 371) e por diversos outros autores, “a Constituição de 1988 é basicamente em muitas de suas dimensões essenciais uma Constituição do Estado social”, onde se vê através do texto constitucional “uma latitude sem precedentes aos direitos sociais básicos, dotados agora de uma substantividade nunca conhecida nas Constituições anteriores” (BONAVIDES, 2010, p. 374).

Nesse diapasão, ao congelar as despesas primárias (gastos e investimentos no âmbito social) e não tocar nas despesas financeiras (juros e amortização sobre a dívida pública), a Emenda Constitucional nº 95/2016 revela seu caráter austero em relação à proposta democrática constitucional pactuada a partir de 1988, culminando na subtração/retirada de um futuro projetado para as próximas gerações.

Azevedo (2016, p. 237) desenvolve sua pesquisa sobre o novo regime fiscal a partir da perspectiva de Bourdieu, que considera o Estado em seu sentido amplo, como o “Banco Central dos diferentes tipos de capital, sejam eles o capital cultural, social, econômico, burocrático etc”, sendo o Estado dotado de suas mãos: a esquerda, preocupada com todas as esferas envolvidas na concretização da seara social, e a direita, que protege os interesses dos dominantes, “procurando promover a disciplina econômica, fiscal e orçamentária e as soluções por intermédio do mercado, da desregulamentação e de parcerias público-privadas”. Assim, para o autor, a instituição

do Novo Regime Fiscal no Brasil é uma reação da “mão direita” do Estado, “como se o custo das conquistas sociais, propiciado pela “mão esquerda” do Estado, fosse alto demais e colocasse em perigo o futuro da Nação” (AZEVEDO, 2016, p. 240).

É também no sentido de subtração do futuro que Paixão e Ramos (2016) vê a Emenda Constitucional nº 95/2016, ao afirmar que uma das principais características das constituições modernas “é a sua capacidade de articular passado, presente e futuro. Ao fundar uma nova ordem, uma constituição exerce escolhas em relação ao passado (por meio de rupturas, continuidades ou transições) e procura estabelecer parâmetros para o direito e a política no futuro”.

Isso significa afirmar que nem o constituinte originário pode vincular excessivamente o futuro. Se a nossa Constituição assume, no art. 1º, a condição de Estado Democrático de Direito, ela parte do pressuposto de que haverá sempre, à disposição da sociedade, meios de atuar politicamente. Trata-se de uma questão geracional. As gerações “privilegiadas”, que têm a capacidade, num dado momento, de escrever o texto constitucional, precisam ter consciência de que as gerações futuras virão, e que essas novas gerações devem, observando normas e princípios previstos no próprio texto constitucional, deliberar de forma autônoma sobre as opções políticas fundamentais (PAIXÃO; RAMOS, 2016).

Assim, ao congelar os gastos públicos por vinte anos, especialmente no plano dos direitos sociais, a Emenda Constitucional nº 95/2016 subtrai o futuro das próximas gerações, retirando destas o próprio direito que lhes é constitucionalmente garantido de deliberar acerca das questões fundamentais atinentes à política e, dentro deste contexto, inclusive, no tocante à alocação dos recursos públicos (PAIXÃO; RAMOS, 2016)

Por fim, Paixão e Ramos (2016) reforça a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 95/2016, tendo em vista que viola frontalmente o “disposto no art. 60, § 4º, inciso II, da Constituição da República, que veda a deliberação sobre proposta tendente a abolir o voto direto, secreto, universal e periódico”, reforçando a ideia de que “o texto constitucional protege o exercício do voto de forma plena”, reafirmando a necessidade de se dar sentido às eleições, não se tratando apenas de realizar eleições, mas de garantir que os representantes eleitos possam exercer a atividade política em sua integralidade.

A violação às cláusulas pétreas também é uma característica que merece destaque. O artigo 60 da Constituição Federal prevê, em seu parágrafo 4º, o rol de cláusulas imodificáveis por emenda à Constituição, que, no entanto, mostram-se

incompatíveis quando confrontadas com o texto aprovado na Emenda Constitucional nº 95/2016. Sobre a violação do princípio da separação dos poderes, tem-se que o congelamento dos gastos públicos por vinte anos suprime a possibilidade de rediscussão dos limites das despesas primárias de ambos os poderes, retirando de todos os órgãos do poder Executivo, Judiciário e Legislativo, “o elemento central para o efetivo exercício de sua autonomia na elaboração de seu orçamento”, atingindo, neste sentido, a essência do princípio da separação de poderes, considerado uma das cláusulas pétreas da Magna Carta Brasileira (VIEIRA JUNIOR, 2016)

Quanto ao princípio da segurança jurídica, Vieira Júnior (2016, p. 16) lembra que cabe ao Poder Executivo “formular e implementar as políticas públicas que tornarão efetivo o acesso da população a bens e serviços públicos previstos na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional”, afirmando que o congelamento dos gastos públicos efetivamente trará dificuldades ao Executivo quando da implementação de políticas públicas em virtude da escassez de recursos. Diante deste cenário, segundo o autor, corre-se “o risco de passar de um cenário de extrema contenção e restrição orçamentária para um quadro de extrema insegurança jurídica, pautado pelas decisões tópicas do Poder Judiciário que não garantem a priorização, a homogeneidade e a organicidade necessária na implementação das políticas públicas” (VIEIRA JUNIOR, 2016, p. 20).

Diante de todo este contexto em que se reforça a austeridade da Emenda Constitucional nº 95/2016. Esta é considerada uma verdadeira autorização legislativa para a instalação da Pós-Democracia no Brasil. Em paralelo com o já esclarecido no segundo capítulo quando da referência ao golpe de 1964 e a então promulgação do Ato Institucional de abril de 1964, que marcava os “limites” da atuação do novo governo, juntamente com as características aqui elencadas, a Emenda promulgada no ano de 2016, em um momento político extremamente complexo do país, parece ser a verdadeira “vitória” daqueles que ansiavam pela derrubada do projeto de um Estado de Bem-estar social brasileiro.

O Novo Regime Fiscal gera impactos e efeitos em variados setores e âmbitos públicos (educação, saúde, cultura, assistência social etc). Pode-se afirmar, sem risco de exagero, que o NRF não é uma falha de elaboração em política econômica, mas é uma deliberada política econômica que visa promover livremente a transferência de rendas para os interesses financeiros no País. Política esta que, explicitamente, não fazia parte dos programas políticos dos vencedores das últimas quatro eleições presidenciais no Brasil (2002 e 2006, com Lula; e 2010 e 2014, com Dilma Rouseff), no entanto, efetivamente, tem

triunfado como um "projeto oculto de País" que, após o *impeachment* de Dilma Rousseff - no Governo de Michel Temer (2016-2018), é desvelado e reforçado pelas PECs 241/2016 e 055/2016, aprovadas como EC 095 (AZEVEDO, 2016, p. 242).

Bonavides (2010, p. 371), neste mesmo sentido, ratifica ao afirmar que, “não resta dúvida que em determinados círculos das elites vinculadas a lideranças reacionárias está sendo programada a destruição do Estado social brasileiro”, enquanto Silva, Arnaud e Gomes (2017, p. 7) elencam a “Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu um novo regime fiscal para os Poderes da União” como um dos “componentes da engenhosidade da reação burguesa neoliberal, neste país”.

O golpe de Estado de 2016 no Brasil consagrou a nova agenda neoliberal como exigência dos tempos de reação do capital financeiro na América do Sul e União Europeia. A PEC 241 é a peça principal, embora não exclusiva, da engrenagem do choque neoliberal no Brasil. É preciso vê-la como parte do movimento da totalidade concreta da crise do capitalismo brasileiro, crise compositiva da crise do capitalismo global do qual o Brasil é uma província privilegiada. Diante das contradições do capitalismo brasileiro predominantemente financeirizado, a disputa pelo Orçamento público tornou-se expressão-mor da luta de classes. Por isso, o novo regime fiscal no Brasil é um elemento de reação burguesa que se vincula ao quadro histórico mais amplo de predação global do capital financeiro contra o fundo público (ALVES, 2016).

Assim, segundo Mariano (2017, p. 267), a Emenda Constitucional nº 95/2016 é, por conseguinte, “uma medida de ajuste fiscal que atende à lógica imposta pelo consenso neoliberal para as nações subdesenvolvidas ou em desenvolvimento” e pode ser sintetizada através do tripé “superávit primário, meta inflacionária e câmbio flutuante, cujo resultado já se sabe: aprofundamento da desigualdade social e da recessão econômica e geração de lucros exclusivos e exorbitantes para muito poucos”.

Na expressão de Monedero (2012, p. 81), “*el modelo neoliberal ahonda necesariamente las brechas sociales*”. Mais do que isso, “*la burguesia como classe siempre há intentado presentar sus propios intereses como los intereses de la humanidad, su dominación como resultado del libre juego de la competencia*” e a política, representada pelo Estado, como um campo perigoso e violento inimigo do lugar amável do individualismo e da propriedade privada.

Bresser-Pereira (2016), ainda quando discutia a então PEC 241, na tentativa de conceituar o neoliberalismo, referiu-se a este como a “ideologia da luta de classes ao

inverso”, ou, ainda, “a ideologia da luta dos ricos contra os pobres”, refletindo que o liberalismo está presente no mundo desde 1980 e, no Brasil, desde 1990. Confirma, neste interim, a desmontagem do Estado social brasileiro ao afirmar que o objetivo central da luta de classes neoliberal é reduzir os salários diretos e indiretos dos trabalhadores. Ou seja, “Os salários diretos através das reformas trabalhistas; os salários indiretos através da redução do tamanho do Estado ou a desmontagem do Estado Social através de reformas como a proposta a emenda constitucional PEC 241, que congela o gasto público exceto juros.”

Para os autores Silva, Arnaud e Gomes (2017, p. 7) a austeridade da Emenda em questão vai além ao prever sanções no caso de seu descumprimento, sendo esta uma característica essencial para demonstração do fundante objetivo de sua promulgação, qual seja, a perpetuação do projeto de desmantelamento do Estado social brasileiro.

A referida Emenda estabelece, ainda, sanções aos órgãos e Poderes que descumprirem tais limites, aos quais serão aplicadas, até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites, as seguintes vedações, dentre outras: a proibição de realizar concursos públicos, com exceção da reposição das vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios; a criação de cargos, empregos ou funções que impliquem em aumento de despesas; a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições previstas no inciso IV, do art. 109; a alteração da estrutura de carreira que implique aumento de despesa; e a concessão de reajuste, aumento ou adequação da remuneração de membros de Poder ou órgão, servidores e empregados públicos e militares. Consta-se, então, que essas propostas, verdadeiramente, priorizam a lógica fiscal em detrimento das políticas sociais públicas voltadas para a reprodução social dos trabalhadores, devido aos inúmeros prejuízos que a redução dos gastos com as políticas sociais pode acarretar, por exemplo, a interrupção de serviços e a predisposição aos riscos de doenças já agravados pelo subfinanciamento do Sistema Único de Saúde (SUS).

Alves (2016), também em análise da PEC 241, finaliza afirmando que a mesma “se situa no bojo da reação neoliberal no Brasil, sendo ela a espinha dorsal da Agenda Infernal da *coalização de direita* que tomou de assalto o Palácio do Planalto”, acreditando o autor, neste sentido, que “a PEC do Teto dos Gastos Públicos é o eixo principal da contrarreforma do capitalismo brasileiro. Enfim, mais uma vez, a classe dominante demonstrou ter verdadeira consciência de classe” (ALVES, 2016).

Além de todas as características já ressaltadas, Mariano (2017, p. 262) considera que “os maiores problemas do novo regime fiscal residem nesse § 6.º do art. 102”,

tendo em vista que “não foram excluídos do teto o pagamento de juros e amortizações da dívida pública, que podem se avolumar livremente”, revelando-se como

uma clara opção por uma antidemocracia econômica, inviabilizando a expansão e até mesmo a própria manutenção de políticas públicas para reservar dinheiro público e garantir o pagamento das obrigações assumidas pelo governo federal brasileiro perante os credores da dívida pública (MARIANO, 2017, p. 262).

Assim, a partir da análise crítica de algumas características traçadas, evidencia-se a Emenda Constitucional 95/2016 como uma verdadeira legitimação jurídica para o avanço do Estado Pós-Democrático. Esta consubstancia-se como sendo o reflexo daquilo que a nova razão do mundo prega, dando azo à instauração da reação neoliberal no Brasil ao assumir uma postura em que se opta pelo tolhimento dos direitos sociais em razão da economia de mercado. A austeridade da emenda reside na permissão de atuação da Administração Pública de forma contrária ao pacto instituído e pretendido a partir da Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, conforme será trabalhado no subtítulo que segue, percebe-se que os retrocessos evidenciados no âmbito dos direitos sociais refletem diretamente no fomento do controle social que, necessariamente, precisariam destes para sua consagração e culminação em uma política emancipatória de cidadania.

#### **4.3 Consequências do retrocesso social ao exercício do controle social: um controle simbólico e sua inviabilidade como campo de resistência ao avanço do Estado Pós-Democrático por não contribuir para uma política emancipatória de cidadania**

É neste último subcapítulo que toda a construção até aqui elaborada cria corpo e traz significado para as reflexões formuladas. A Emenda Constitucional nº 95/2016 é o elemento central deste trabalho. Levando-se em conta que a estratégia neoliberal é reforçada pelos elementos que constituem o Estado Pós-democrático, a Emenda Constitucional nº 95/2016 serviu para legitimar os atos de austeridade que vinham sendo tomados no Brasil a partir dos anos de 2014/2015.

A promulgação da Emenda objeto deste estudo, em um contexto político tão conturbado e significativo para o país, reforça seu caráter autoritário e confirma os caminhos incertos que o rumo do país passa a seguir na contramão da Constituição

cidadã de 1988. A construção de um cidadão democraticamente emancipado era o projeto elencado na Constituição Federal de 1988, cidadão capaz de enfrentar e discutir os fenômenos envolvidos ao futuro do país e, inclusive, de fazer frente às ideologias que porventura viessem a corromper o projeto constituinte. Em contrapartida, o cenário verificável na atualidade caracteriza-se por ser exatamente o oposto das direções pretendidas a partir da CF/88 e a série de medidas de austeridade que seguem em constante pauta na agenda política e administrativa do país, refletindo o esvaziamento da democracia no Brasil.

Quanto ao uso do termo austeridade, aliás, Bastos (2017) critica a forma que o neoliberalismo utiliza-o por, no discurso neoliberal, a austeridade assumir “sentido diverso daquele considerado justo no campo da moral privada, em que é vista como virtude, pois está associada à ideia do comedimento nos desejos, evitando-se desperdícios de recursos e endividamento para saciar caprichos” (BASTOS, 2017). Ao contrário, “ela é utilizada pelos neoliberais para justificar a moderação no crescimento dos salários e da oferta de bens e serviços públicos”, utilizando-se os neoliberais o argumento de que “com esta moderação, não se prejudica a poupança dos empresários, algo necessário à geração de empregos e ao bem-estar futuro dos consumidores”. Consequentemente, os neoliberais, ao adotarem essas políticas, “defendem mais os empresários do que os consumidores e a austeridade proposta não é a dos que mais consomem (os ricos), mas sim a dos trabalhadores e dos cidadãos que dependem de serviços públicos, o que aumenta a injustiça social” (VIEIRA *et al.*, 2018, p. 32).

A utilização das políticas de austeridade pelos neoliberais significa o achatamento dos direitos sociais da população como um todo. O argumento que embasa tais políticas, na visão neoliberal, é o de que essa moderação é necessária para a geração de empregos e para a manutenção da economia em pleno vapor, o que colaboraria para o provimento do bem-estar da população. Contudo, os argumentos deste discurso neoliberal caem por terra quando contrastados com o resultado de pesquisas elaboradas por estudiosos como Piketty (2014, p. 466), por exemplo, que é categórico ao afirmar que “o desenvolvimento do Estado fiscal ao longo do último século corresponde, em essência, à constituição de um Estado social”.

É também nesse sentido que o estudo realizado pelo Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (CEBES), ao questionarem-se sobre quais têm sido as consequências da austeridade para as sociedades, citando Stiglitz, autor Prêmio

Nobel de Economia, referem que “quando a economia não vai bem, os governos precisam investir em recursos humanos, tecnologia e infraestrutura para ativá-la, ao contrário da receita de austeridade aplicada em vários países europeus na última década” (STIGLITZ, 2017 *apud* VIEIRA *et al.*, 2018).

Esclarece que quando o governo gasta mais e investe na economia, a criação de empregos se multiplica e as finanças públicas se fortalecem. Dessa forma, conforme a economia cresce, diminui a demanda por programas sociais. Já a austeridade provoca efeito contrário. Ela não só prejudicou as economias europeias, mas constituiu grande entrave para o crescimento futuro, pois a redução ou a falta de investimento nos jovens diminuirá o potencial de crescimento do capital humano, além dos investimentos que os governos devem fazer em educação, infraestrutura, transporte, comunicações e políticas de emprego e de igualdade entre gêneros. Para Stiglitz, esse investimento gera resultados que são melhores não só para a sociedade, mas também para a economia (VIEIRA *et al.*, 2018, p. 33).

A explicação para este fenômeno, qual seja, crescimento do PIB e melhora da economia de um país como consequência do maior investimento do governo em gastos sociais, é simples: “pessoas mais pobres tendem a consumir quase toda a sua renda (não podem poupar) e a consomem com produtos de origem nacional, com menos importados em sua cesta de consumo, ou seja, neste caso os vazamentos são bem menores” (IPEA, 2011, p. 12). Assim, percebe-se que a austeridade *a la* Brasileira faz parte do projeto neoliberal de desmonte do Estado social brasileiro e não leva em consideração, para atingir tal objetivo, nenhum tipo de dado científico que diga e reforce o contrário daquilo que o neoliberalismo quer implantar no país. Para Bresser-Pereira (2014, p. 94), “a hegemonia neoliberal foi um retrocesso histórico que não tem bases nem tecnológicas, nem sociais, nem políticas sólidas”.

Nesse cenário, os constantes retrocessos sociais verificáveis no âmbito das políticas públicas que visam à efetivação dos direitos sociais colocam em pauta a discussão sobre o descumprimento das garantias constitucionais e, além disso, o quanto esse descumprimento das promessas constitucionais afetam a sociedade como um todo. Desse modo, apesar de o pacto instituído a partir da Constituição Federal de 1988 florescer em diretrizes capazes de aprimorar o cidadão democrático com a previsão de um leque de direitos sociais, ao ser confrontado com os mais de trinta anos que separam sua publicação até os dias atuais, percebe-se uma nítida divergência entre os rumos que o Brasil segue e os ideais democráticos constitucionalmente previstos. Para Gabardo (1999, p. 98), em relação ao “paradoxo da mundialização da consciência a respeito da necessidade de proteção aos direitos

humanos em face da crescente impossibilidade real dos Estados de efetivar as garantias desejadas”, conclui que, em “países ditos em desenvolvimento, como o Brasil, vivem outro paradoxo: deixar de ser um Estado Social, sem nunca ter sido” (GABARDO, 1999, p. 98).

Gabardo (2009, p. 53) refere que “a ideologia neoliberal se apropria da mentalidade maniqueísta pré-existente para demonizar de vez tudo o que provém do Estado, ainda que agora se esteja tratando de um Estado democrático de Direito”. Essa demonização do Estado é referida por Bitencourt (2019) como um dos “estigmas que em nada contribuem para o exercício de uma cidadania ativa”, reafirmando que a onda neoliberal se constitui como “uma força contrária ao exercício do controle social” (BITENCOURT, 2019, p. 88).

Nohara (2012), em discussão quanto a esta Era moderna e globalizada, pondera que a noção de cidadania era pensada a partir de um projeto coletivo, no qual a tarefa do Estado era “criar medidas adequadas para a satisfação do bem-estar comum, sendo o espaço público um local privilegiado de discussão dos interesses coletivos” (NOHARA, 2012, p. 115). Atualmente, segundo a autora, na chamada “Era do vazio”, identifica-se o individualismo pós-moderno, “acompanhado da desconfiança generalizada nas grandes organizações morais, sociais e políticas” (NOHARA, 2012, p. 115). Com essa retração do espaço público, “o privado encontra seu caminho livre para colonizar o público, afastando tudo o que não pode ser traduzido pelo vocabulário dos interesses privados” (NOHARA, 2012, p. 115).

No tocante à cidadania, importante mencionar que sua construção tem a ver com a relação das pessoas com o Estado e com a nação. Enquanto, em alguns países, o Estado teve mais importância e a ação estatal foi quem difundiu os direitos, em outros países, ela se desenvolveu mais a partir da ação dos próprios cidadãos (CARVALHO, 2001). Assim, quanto ao processo histórico de formação da cidadania, especialmente no Ocidente, este processo seguiu duas vertentes: um direcionamento de “baixo para cima”, por iniciativa dos cidadãos, e outro de “cima para baixo”, ou seja, se deu mais por iniciativa do Estado e de grupos dominantes. Os exemplos de cidadania construídos de “baixo para cima” são os relacionados, basicamente, com experiências históricas de países que lutaram para arrancar do Estado absolutista os direitos civis e políticos, à medida que a cidadania construída de “cima para baixo” relaciona-se ao Estado que concede um conjunto de direitos aos cidadãos, criando uma cidadania mais passiva no sentido político, ao contrário da cidadania de “baixo para cima”, que

é caracterizada por uma postura mais ativa dos seus cidadãos (ANDRADE; CASTRO; PEREIRA, 2012, p. 182).

Quanto ao processo de construção cidadão, Gabardo (2009) refere que

a análise histórica demonstra que a construção da cidadania pode ocorrer de diferentes formas, dependendo do peculiar processo político-cultural de cada local. Isso não quer dizer que inexista um “ideal de cidadania”, mas a sua realidade prática certamente é construída historicamente, por intermédio de “caminhos que nem sempre seguem linha reta”.<sup>238</sup> Isso pode ser verificado de forma simples quando comparados o modelo inglês (que geralmente é utilizado como padrão histórico da formação da cidadania) e o modelo brasileiro. A seqüência de consolidação dos direitos na Inglaterra implicou uma sobreposição de direitos individuais, políticos e sociais - nesta ordem, que a princípio poderia parecer a mais lógica. No Brasil, os direitos sociais precederam os demais. Sendo assim, a noção de cidadania na Inglaterra não equivale à noção de cidadania no Brasil. Ocorre que, em ambos os casos, foi uma noção que se constituiu mediante uma forte atuação do Estado, mas cuja intervenção, por outro lado, dependeu do seu específico substrato social (GABARDO, 2009, p. 66).

No Brasil, segundo Carvalho (2007 apud ANDRADE; CASTRO; FERREIRA, 2012, p. 186), tanto a democracia quanto a cidadania seguiram uma trajetória histórica distinta da vislumbrada nos demais países. Isso porque, na realidade brasileira encontra-se invertida a pirâmide dos direitos estabelecidos por Marshall<sup>7</sup>. Para este último autor, primeiro surgiram os direitos sociais, seguidos pelos direitos políticos e, por fim, os direitos civis, sendo, ainda, muitos destes direitos implementados de forma insatisfatória considerando que permanecem inacessíveis para muitos brasileiros. O autor pondera a partir desta perspectiva que, pode-se concluir que quando se fala de um cidadão inglês ou norte-americano e de um cidadão brasileiro, não se está falando exatamente da mesma coisa, eis que no Brasil, duas diferenças importantes merecem destaque: a primeira refere-se à maior ênfase em um dos direitos, o social, em relação aos outros. A segunda refere-se à alteração na seqüência em que os direitos foram adquiridos: entre nós o social precedeu os outros. Como havia lógica na seqüência inglesa, uma alteração dessa lógica afeta a natureza da cidadania. Quando falamos de um cidadão inglês, ou norte-americano, e de um cidadão brasileiro, não estamos falando exatamente da mesma coisa (CARVALHO, 2001, p. 11-12).

---

<sup>7</sup> Marshall sugere que a cidadania tenha surgido na Inglaterra com muita lentidão, tendo nascido, em um primeiro momento, a partir do século XVIII com os direitos civis, depois no século XIX surgiram os direitos políticos e por fim e não menos importante, os direitos sociais foram finalmente conquistados no século XX (CARVALHO, 2001, p. 10).

Segundo Garcia (2009 apud ANDRADE; CASTRO; PEREIRA, 2012, p. 185), a cidadania no Brasil fora construída de “cima para baixo”, gerando uma relação de subordinação e excesso de autoritarismo na relação entre povo e detentores do poder. É nesse sentido que Carvalho (2007 apud ANDRADE; CASTRO; FERREIRA, 2012, p. 187) faz referência a uma “estadania” ao relacionar a cidadania no Brasil à dependência da população para com as ações do Estado, referindo ainda que a crescente desigualdade social do país estimula a consolidação de uma cultura pouco favorável à ação coletiva e aos valores igualitários, fundamentais à democracia.

Todavia, a despeito do mérito da existência ou não da cidadania no Brasil, insta salientar que o processo de construção democrática no país se deu a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, intitulada por muitos como a constituição-cidadã, que consagrou o princípio de participação da sociedade civil, num “projeto democratizante e participativo, construído desde os anos oitenta ao redor da expansão da cidadania e do aprofundamento da democracia” (DAGNINO, 2004, p. 95). Assim, independentemente da maneira que se construiu a cidadania no seio da sociedade brasileira, fato inegável é que a Constituição Federal de 1988 representou um verdadeiro marco na história do país em relação à democratização do cidadão e aos anseios de uma cidadania ativa por parte da população, fomentando um destaque às organizações não governamentais, meio de diálogo entre a sociedade civil e o Estado, além da criação de conselhos que dão mais vigor à gestão pública, podendo os conselhos serem considerados mecanismos que concretizam os princípios constitucionais de democratização e controle social (ANDRADE; CASTRO; PEREIRA, 2012, p. 185).

Leal (2003), reforça o consenso de entendimento de que a Constituição brasileira “está voltada notadamente para os direitos da cidadania, reconhecendo-a como centro neural de toda ordem social, política, econômica e jurídica”. No entanto, segundo o autor, apesar de todo arsenal cívico que está à disposição da cidadania brasileira, este é subutilizado, tendo em vista “a letargia social pela qual esta cidadania passa, assistindo ao espetáculo da cena política nacional como mero expectador, fomentado inclusive pelo comportamento autoritário e endógeno dos poderes instituídos”. Estes poderes instituídos, neste complexo contexto brasileiro, “por vezes, creem em sua autossuficiência gerencial e política, ensejando uma relação artificial e de distanciamento de sua base soberana — a comunidade que deveria servir” (LEAL, 2003, p. 158).

Exatamente nessa conjuntura, a cidadania se torna obsoleta e a expectativa do pacto democrático instituído a partir da Constituição Federal de 1988 acaba encontrando dificuldades de evoluir e se concretizar a ponto de chegar a uma almejada cidadania plena. Também nesse cenário se evidencia um simulacro da própria democracia, em que os poderes instituídos, e que deveriam atuar em prol da sociedade que o instituiu, atuam de maneira a distanciar ainda mais a sua relação para com a sociedade, voltando as suas atenções ao único soberano regente da ordem pós-democrática: o mercado. A cidadania se torna obsoleta, porque sua falta de atuação é a expectativa contrária daquela proposta pela Constituição Federal de 1988. Nesse sentido,

um adequado “espírito de cidadania” exige reversão no quadro pós-moderno a partir de um amálgama entre os princípios democrático e republicano, tomando-se em consideração o Estado e a sociedade civil não somente como agentes institucionais, mas também como espaços constituídos pela esfera das mentalidades. O entendimento da sociedade civil com uma esfera autônoma, ao lado do Estado e que com ele não se confunde, é capaz de configurar uma área de manifestações culturais e políticas de óbvia natureza intersubjetiva e plural. Como propõe Hannah ARENDT a condição humana e suas faces pública e privada se completam idealmente, mas precisam manter seu equilíbrio. A função da política é possibilitar este equilíbrio por intermédio do fornecimento de condições férteis para o desenvolvimento da autonomia tanto pública quanto privada. A política organiza, de antemão, as diversidades absolutas de acordo com uma igualdade relativa e em contrapartida às diferenças relativas (GABARDO, 2009, p. 60).

Em contrapartida, utilizando-se das reflexões de Bitencourt (pós 2019, p. 90) para contrapor a afirmativa de Gabardo (2009), baseado no pensamento de Hannah Arendt, ao delegar para a política a responsabilidade pelo equilíbrio da face pública/privada “através de condições férteis para o desenvolvimento da autonomia tanto pública quanto privada”, estar-se-á, mais uma vez, institucionalizando essas ações políticas. Para Bitencourt (2019), esta seria uma “razão pela qual há a referência ao controle social como um mito: sempre foi um controle institucionalizado enquanto forma de substituição da decisão”. Nessa seara, reforça a autora que, na lógica do Estado Democrático de Direito, o controle social tem uma forte relação de dependência com os mecanismos institucionais, ou seja, “identifica-se o controle social pelo agente que o provoca – cidadão ou grupos sociais –, mas quem aprecia e decide é sempre o poder institucionalizado, seja executivo, seja legislativo ou judiciário” (BITENCOURT, 2019, p. 90).

Retrocedendo no tempo, importante lembrar que a transição democrática brasileira foi moldada por dois vetores opostos: de um lado, “demandas de massa por liberdades políticas e igualdade econômica e, por outro, pressões das elites para a renovação das estruturas de desigualdade e dominação social” (SAAD FILHO; MORAIS, 2018, p. 94), motivos pelos quais criou-se uma democracia frágil e pouco profunda em um processo de implementação tardio do Estado de bem-estar social. Este, logo adiante, chocou-se com o neoliberalismo intrínseco em todas as relações políticas e econômicas mundiais, transformando o Estado de bem-estar social brasileiro em um “Estado mínimo” neoliberal na década de 1990.

Hachem (2013, p. 135) afirma, nesta esteira de raciocínio, que “essa proposta de transformação do Estado brasileiro, levada a efeito no final da década de 1990, propunha uma Administração Pública gerencial”, ou seja, apostando em uma redução das funções estatais, “relegando-se à iniciativa privada a incumbência de desenvolver atividades de cunho social” (HACHEM, 2013, p. 135). Após um longo período de ditadura militar, é evidente que a nova ordem pulsava por liberdade, incumbindo, assim, o Estado, de proporcionar o “mínimo necessário para possibilitar o exercício das liberdades, a partir do qual os cidadãos deveriam utilizar suas capacidades individuais para alcançar seus objetivos” (HACHEM, 2013, p. 135).

Por este motivo, segundo Streck (2018, p. 155), foi somente a partir do quinto e sexto aniversário da Constituição que se intensificou o debate acerca do verdadeiro papel da Constituição, havendo a busca pela efetivação de uma das principais demandas do movimento democrático, qual seja, “a criação de um Estado de bem-estar universal e distributivo” (SAAD FILHO; MORAIS, 2018, p. 82).

Vieira (2018, p. 23) afirma que a Constituição Federal de 1988 “resultou do mais amplo e democrático pacto firmado entre os múltiplos setores da sociedade brasileira ao longo de sua história”, que, em reação a um regime autoritário, buscaram assegurar “uma generosa carta de direitos e fragmentar o exercício do poder, criando um sistema político de caráter altamente consensual” (VIEIRA, 2018, p. 23), mas que, em virtude de estarem os constituintes imersos em uma cultura política corporativista e patrimonialista, não deixaram de incluir no texto da Constituição “privilégios, interesses de grupos e setores econômicos, assim como prerrogativas institucionais e corporativas”, resultando em uma “Constituição ambiciosa, ubíqua e detalhista” (VIEIRA, 2018, p. 24).

Apesar de Streck (2018, p. 155) lecionar que o “catálogo de direitos fundamentais, os direitos sociais, (...) enfim, tudo que havia sido reivindicado pela sociedade no processo constituinte foi positivado”, as tensões entre a democracia política e a democracia econômica explicam os padrões de exclusão e injustiça a partir da Constituição de 1988, “em paralelo com sua afirmação da democracia e seu compromisso com um Estado de bem-estar social” (SAAD FILHO; MORAIS, p. 94).

É nesse contexto de ambiguidade de ideologias que a democracia é implementada e a cidadania passa a existir e a buscar a sua solidificação. Castells (2018, p. 11) pondera que, em virtude deste complexo contexto, a democracia pode ser considerada como algo ainda não alcançado na maior parte do planeta. Quanto ao cenário brasileiro, Bitencourt e Pase (2015, p. 301), trabalham com a ideia de democracia “não-amadurecida”, relacionando-a com a não admissão do exercício da cidadania reduzida a um eleitorado temporário, surgimento de políticos profissionais, sentimento de Estado paternalista e assistencialista, entre outros elementos. Assim, não há como a cidadania verificável não estar em colapso e também ser considerada uma cidadania não amadurecida. Em paralelo com estas democracia e cidadania não amadurecidas – eis que ambos os conceitos se entrelaçam num casamento teórico perfeito –, encontra-se uma realidade que pugna e parece se esforçar para sufocar todo e qualquer ato que faça valer o ideal instituído a partir da Constituição de 1988.

Essa *nova razão do mundo*, segundo Dardot e Laval (2016, p. 20), é produzida através de um processo de “desdemocratização”, que consiste, justamente, “em esvaziar a democracia de sua substância sem a extinguir formalmente”. Indo além, os autores creem que há “uma guerra sendo travada pelos grupos oligárquicos, na qual se misturam de forma específica, a cada ocasião, os interesses da alta administração, dos oligopólios privados, dos economistas e das mídias (...)” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 20), todos na busca por um processo de transformação profunda da própria sociedade, “impondo-lhe a fórceps a lei tão pouco natural da concorrência e o modelo da empresa”. Para que haja essa transformação, “é preciso enfraquecer as instituições e os direitos que o movimento operário conseguiu implantar a partir do fim do século XIX” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 21).

A principal característica da pós-verdade é que ela requer uma recusa do outro ou ao menos uma cultura da indiferença que, quando se vê ameaçada, reage com ódio ou violência. É cada vez mais difícil escutar o outro, assumir a sua perspectiva, refletir, reposicionar-se e fazer convergir diferenças. Isso se aplica tanto ao espaço público, com suas novas e inesperadas conformações digitais, quanto ao espaço privado das relações amorosas ou

amistosas, passando pelas relações laborais e institucionalizadas (DUNKER, 2017, p. 28).

A era da pós-verdade, parece, inclusive, superar a própria Pós-Democracia, ou, ao menos, a fortificar, transformando-a em um complexo caminho sem volta. Se Boaventura, já no ano de 2006 (p. 325) afirmava “que as nossas sociedades atravessam um período de bifurcação”, cuja situação de instabilidade sistêmica pode produzir, de modo caótico, transformações qualitativas, ou seja, “a turbulência das escalas destrói sequências e termos de comparação e, ao fazê-lo, reduz alternativas, e cria impotência ou promove passividade” (BOAVENTURA, 2006, p. 325), sendo que essa estabilidade das escalas parece estar reduzida ao mercado e ao consumo, o que se dirá em tempos obsoletos em que a nova razão de mundo supera tais reflexões.

No início do Século XXI, a perspectiva trazida por Boaventura (2006) era relacionada a uma nova contratualização, que consistia na predominância estrutural dos processos de exclusão sobre os processos de inclusão, nos quais haveria o bloqueamento do acesso à cidadania por parte de grupos sociais que, anteriormente, se consideravam candidatos à cidadania e tinham a expectativa fundada de a ela ascender (BOAVENTURA, 2006, p. 328). Essa expectativa de ascensão de acesso à cidadania, após uma ruptura no processo de inclusão daqueles que tinham a expectativa de alcançar a cidadania almejada, fora substituída pelo estado de desesperança, desalento. Desse modo, “O cidadão médio percebe que o fracasso é certo; que não há razões para se mover” (BITENCOURT; RECK, (s.d.)) e, por se criar em um ambiente de completa desigualdade de posições e condições, não só econômicas, como de educação, saúde e demais vetores responsáveis pela formação do indivíduo social, o cidadão da contemporaneidade se submete ao jogo pós-democrático de forma simples e inconscientemente consciente, eis que eivado dos vícios de um sistema calcado em pós-verdades que lhe cegam os olhos.

Sader e Gentili (2012, p. 71) referem que, desde o nascimento da teoria política, existe uma certeza: “a democracia não convive com situações extremas”, compreendendo-se por situações extremas aquelas que dizem respeito “tanto a generalização da pobreza como sua necessária contrapartida, o fortalecimento da plutocracia” (SADER; GENTILI, 2012, p. 71), sendo ambas as situações incompatíveis com o funcionamento da democracia. Isso porque “quando os pobres se transformam em indigentes e os ricos em magnatas, sucumbem a liberdade e a democracia, e a própria condição de cidadão – verdadeiro fundamento sobre o qual se apoia a

democracia – se deteriora irreparavelmente”. Para os autores, é nessas condições que “a democracia se converte em um ritmo farsesco e se esvazia de todo conteúdo” (SADER; GENTILI, 2012, p. 71).

Ao referir-se que a democracia não convive com situações extremas, imediatamente remete-se a configuração da era Pós-Democrática, tendo em vista que o contexto atual envolto pela rotineira verificação de situações extremas, acaba sendo um modo de exceção à regra ao Estado Democrático de Direito. Esta exceção que permeia o Estado Pós-democrático finca-se exatamente na ausência de limites da atuação governamental e, neste contexto, o controle seria exatamente a ferramenta capaz de romper com este ciclo, pois “trabalha como elemento fixador dos limites de atuação do poder público” (PASE, 2017, p. 42). No entanto, Bitencourt e Reck (2018, p. 138) reforçam a complexidade da temática do controle no âmbito brasileiro e atual, “vez que esse depende da ação cidadã, motivo pelo qual, resta umbilicalmente entrelaçado ao tema da Democracia, que tem sempre como pressuposto a participação social”. Nesse sentido, o rompimento deste contexto de instauração da Pós-Democracia no Brasil se mostra extremamente delicado quando constata-se que, a nova razão de mundo, calcada na ideologia neoliberal, invade e racionaliza a atuação do poder público, que passa a investir seus esforços em um movimento exatamente contrário ao projeto constituinte brasileiro de 1988, culminando no esvaziamento da democracia através do tolhimento dos direitos sociais e sua consequência óbvia: o não financiamento da autonomia cidadã e o reflexo causado na própria existência de um verdadeiro controle social.

Há ainda outros elementos que colaboram para esta descaracterização do papel do controle no âmbito do Estado Pós-Democrático, como, por exemplo, o descrédito do parlamento, a perda de representatividade e a libertação do executivo em relação a sua vinculação à lei. Novamente reportando-se a Schmitt (2005), o essencial nessas circunstâncias de crise não é mais a legalidade, mas sim a legitimidade do poder que o executivo tem de vincular sua atuação diretamente em um assentimento popular mediado pelos meios de comunicação (CAÑO, p. 12).

Esses fenômenos transformam os modelos de organização e funcionamento da Administração Pública dos modelos anteriores, especialmente no Estado Democrático de Direito, no qual o controle e a participação popular desempenham um papel de manutenção e dão legitimidade à existência da própria democracia. Mudam-se as fórmulas tradicionais de controle da atuação administrativa e, em virtude da razão

neoliberal liderar as ações, as empresas privadas passam a controlar a organização e a atuação administrativas em diversos pontos, tais como em relação à qualidade dos serviços prestado pela própria empresa, responsabilidade social, ambiental, enfim, acabam preparando, em muitas ocasiões, a própria privatização dos setores ou dos serviços avaliados (CAÑO, p. 13)

Algumas consequências da ausência desse controle é a aparição de uma governança econômica e financeira, em que se visa garantir, a qualquer preço, o cumprimento de uma política sem qualquer participação social, nem debate algum. Esta governança contém os seus próprios mecanismos de garantia e, para estes mesmos governantes, as resoluções dos tribunais são um dos riscos que os Estados devem gerir, tendo em vista que, ora garantem a ineficácia dos acórdãos, ora a adoção de medidas alternativas às anuladas, ambas, porém, sempre produzindo efeitos econômicos (CAÑO, p. 13-14).

Pereira (2010) relata que a complexidade e a diferenciação funcional da sociedade atual parecem refletir algo como uma aversão às capacidades e às competências do “homem médio” e de todos aqueles sujeitos constitucionais que não se identificam com a estruturação organizacional do próprio Estado Democrático de Direito. O autor refere que as instâncias, os agentes de fiscalização e o próprio controle sofrem um *déficit democrático*, justamente porque se apoiam, normalmente, em critérios de legitimação que traduzem justificações de origem utilitário-funcionais, restritas ao círculo de agentes oficiais, não buscando justificar a legitimidade de seus atos e ações em critérios democráticos, mas apenas e tão somente sustentando esta legitimidade em certos requisitos técnicos que perfazem um desígnio de eficiência.

Assim, a partir do momento em que as ideias democráticas se transpõem do nível político para o discurso jurídico, necessário se faz reinventar os pressupostos teóricos sustentadores dos distintos institutos, técnicas e mecanismos de controle, pois, se os mecanismos de controle nos moldes em que estão configurados no Estado Democrático de Direito se mostram ineficazes, muito provavelmente ineficazes serão para frear os crescentes retrocessos sociais evidenciados na atual quadra histórica, marcada pela concretização de um Estado Pós-Democrático (PEREIRA, 2010).

Por não estar “alheio a outros conceitos fundamentais de um Estado Democrático, tais como, soberania popular, princípio democrático, separação dos poderes” (PASE, 2017, p. 54) é que se considera o controle, no caso, social, “intrínseco a própria ideia do Estado de Direito” e neste sentido “trabalha-se com a

ideia de controle social (...) como conceitos intrínsecos à democracia, isto é, esses controles retroalimentam a democracia, tendo em vista o seu caráter representativo no Brasil” (PASE, 2017, p. 54). Nesse aspecto, “a participação social é entendida como pressuposto necessário para o exercício do controle social”, entendendo-se, portanto, que a primeira é elemento fomentador do segundo, ou seja, “apresenta-se como um importante mecanismo ou instrumento de fortalecimento da sociedade civil, mas sobretudo, um meio para reinaugurar a redemocratização” (PASE, 2017, p. 54). Assim, a sociedade, por meio do controle social, teria o poder de conter os abusos e excessos promovidos pelo próprio Estado, entendendo-se que

(...) a finalidade central do controle, a partir da sua concepção de garantia, é possibilitar a adequação constitucional desses possíveis atos comportamentais comissivos ou omissivos que venham a desvirtuar os propósitos democráticos constitucionais. Assim, uma vez detectado a ação ou omissão irregular, é possível afirmar que os objetivos mais claros do controle são a racionalização e a relegitimação desse poder público violador, aqui, violador da boa administração pública. Sobre isso, há que se referir que os processos de controle são, em sua maioria, processos de legitimação tardia, que tenham como implicação precípua o retorno da normalidade constitucional (PASE, 2017, p. 54).

Assim, confirmando a hipótese que permeou este estudo, não há como negar que a força neoliberal que influencia o Estado e o programa a funcionar apenas para atender às expectativas do mercado e daqueles detentores do poder, trabalha para manter o cidadão na passividade que sempre esteve, constituindo um verdadeiro entrave para a evolução e a concretização do exercício da cidadania no Brasil. Vislumbra-se que, com o avanço crescente da concretização do Estado Pós-Democrático, levando em consideração os inúmeros retrocessos sociais aferíveis em matéria de direitos fundamentais, especialmente os sociais, visualiza-se um retrocesso também em matéria de evolução dos direitos de cidadania.

Fala-se em evolução eis que a própria história demonstra que no Brasil, a cidadania fora permeada e instaurada a partir de uma perspectiva de concessão, diferentemente da cidadania conquistada a duras penas em outros países, culminando em uma espécie de cidadania não-amadurecida que, ao esbarrar em um contexto social e político que pulsa em uma só frequência neoliberal, é sufocada por pós-verdades que alimentam apenas e tão somente o único espírito que impera na sociedade atual: a manutenção e a permanência no poder daqueles que lá já estão.

Ribeiro e Pereira (2001, p. 129) ao trabalharem com a ideia de sociedade contra o social, afirmam que a sociedade fora reduzida ao papel de “agente econômico, de consumo, enfim, reduzida à instância econômica, é vista como “ativa” porque, supostamente, tem o poder de tomar decisões, ao mesmo tempo em que, numa relação de oposição, o social é visto como sinônimo de “carência”, de falta ou falha”. Assim, considera-se a sociedade ativa enquanto economia, e passiva enquanto vida social, e tornar-se uma mera demanda econômica, ou melhor, “essa transformação redutora é que explica o desdém com que o Brasil olha para profundos problemas de ordem social e política”.

A reflexão acima casa com o pensamento já supramencionado de Leal quando refere que apesar de todo o aparato disponível ao cidadão brasileiro, a cidadania no país passa por uma “letargia social”. Neste contexto, parafraseando Vieira (p. 252), sabendo-se que somente a cidadania é capaz de fornecer um elo vital para a “criação de uma nova institucionalidade política, onde a sociedade civil cumprirá papel central na construção de um espaço público democrático”, conclui-se que, no modelo atual de atuação do poder Estatal, se torna impossível tal concretização.

Muito pelo contrário, diante da constante degradação da democracia que se cristaliza a partir do desmonte do Estado de Bem-estar social promovido a partir da ideologia neoliberal e o tolhimento dos direitos sociais, “não há possibilidade constitucional de exercício do controle social e surge campo fértil para uma administração pública distante do exercício de cidadania que se alimenta de autoritarismos e obscuridades” (BITENCOURT, 2019, p. 1).

No intuito de verificar a adequação da hipótese formulada para resposta ao problema de pesquisa proposto, duas vertentes merecem destaque: a primeira no tocante as principais características que permitem afirmar que a Emenda Constitucional nº 95/2016 constituiu uma espécie de “legitimação jurídica” ao avanço do Estado Pós-Democrático no Brasil e a segunda refere-se aos consequentes reflexos na implementação de políticas públicas e no exercício do controle social.

Nesse sentido, a legitimidade do próprio governo que promoveu a publicação da EC/95, a “morte da política” estabelecida a partir da limitação de atuação não só do governo atual quando de sua promulgação como também os próximos governos empossados, a subtração do futuro projetado a partir da Constituição Federal de 1988, além da evidente inconstitucionalidade da EC/95 são características que permitem confirmar a hipótese proposta no sentido de ser a Emenda em questão a legitimação

jurídica necessária para a solidificação do Estado Pós-Democrático no Brasil, em virtude da mesma permear os ideais estabelecidos pelo neoliberalismo e permitir que as medidas de austeridade tomadas a partir de então estejam confortavelmente abarcadas pela legislação em vigor.

A Emenda Constitucional nº. 95/2016 representa uma opção política por um novo regime fiscal, por meio da limitação dos gastos e investimentos públicos, especialmente no âmbito dos direitos fundamentais sociais, como sendo a única alternativa capaz de retomar o crescimento da economia brasileira, ou seja, prioriza-se uma medida de ajuste fiscal que atende a uma razão neoliberal às custas dos direitos sociais. Neste sentido, a hipótese também merece ser confirmada no que diz respeito a segunda vertente que permeou o problema da presente pesquisa, eis que a Emenda Constitucional 95/2016 passa a configurar um verdadeiro obstáculo ao processo de democratização e emancipação do indivíduo, tendo em vista que, além de atingir os direitos fundamentais sociais propriamente ditos, através da efetiva dificuldade de acesso aos serviços públicos básicos como saúde e educação que dão concretude aos direitos sociais, inviabiliza a própria evolução do pacto democrático instituído a partir da Constituição Federal de 1988 com o não incremento no campo das políticas públicas e fomento ao exercício do controle social, que dependeria, logicamente, destes fatores para se constituir como uma política emancipatória para o exercício da cidadania.

## **5 CONCLUSÃO**

Apresentar a conclusão de um trabalho científico permeia a fase mais difícil de seu desenvolvimento, ainda mais quando aspectos políticos e ideológicos estão intrinsecamente presentes no olhar conclusivo daquele que o lê. Trazer argumentos científicos que corroborem a perspectiva adotada neste trabalho foi a maneira que encontrada para ratificar o estudo efetivamente realizado, mas, acima disso, para plantar, no pensamento do leitor, um pequeno ponto de interrogação, permitindo que, a partir daí, formule suas próprias reflexões e passe a questionar as constantes mutações que perfazem o cenário brasileiro do século XXI.

Assim, apenas reportar-se-ão as indagações alhures apresentadas no decorrer da presente pesquisa, exatamente para resgatar de forma breve o caminho transcorrido durante sua elaboração e, a partir de então, tecer as considerações

conclusivas que permitirão o rechaço ou a confirmação da hipótese apresentada como resposta ao problema de pesquisa proposto. Estes, que dizem respeito à Emenda Constitucional nº 95/2016, conhecida como “teto dos gastos públicos”, e aos novos paradigmas trazidos à gestão orçamentária e à política fiscal, especialmente com reflexos no campo dos direitos sociais e das políticas públicas, notadamente em seu núcleo essencial, que são os direitos à educação e à saúde. A partir dessa afirmação, o problema de pesquisa proposto se traduz a partir do questionamento acerca das principais características que permitiram afirmar que a Emenda Constitucional nº 95/2016 constituiu uma espécie de “legitimação jurídica” ao avanço do Estado Pós-Democrático no Brasil e, conseqüentemente, quais os seus reflexos na implementação de políticas públicas e no exercício do controle social.

De início, cumpre ressaltar que o próprio título deste trabalho já demonstra os seus três objetivos específicos centrais, quais sejam, a investigação sobre a implementação do Estado Pós-Democrático no Brasil, desenvolvido no primeiro capítulo; a austeridade da Emenda Constitucional nº 95/2016, elaborada no segundo capítulo; e, por fim, a utilização da EC nº 95/2016 como legitimação jurídica para a instauração da era Pós-Democrática no Brasil e os retrocessos sociais evidenciados no âmbito dos direitos sociais ocorridos a partir desta legitimação.

A primeira questão levantada e desenvolvida no capítulo inaugural se refere ao Estado Pós-Democrático propriamente dito e, para melhor compreensão de sua conceituação, buscou-se desenvolver a sua compreensão paralelamente, relacionando-o com o Estado de Exceção. Quanto a este último, diferentemente do que se entende de forma clássica por Estado de Exceção, como aquela ideia de suspensão de toda a ordem jurídica, quando ocorrem circunstâncias anormais, baseou-se na lógica adotada por Agamben (2017), que trabalha com a ideia de Estado de Exceção paralelo a uma ordem democrática constitucional vigente, o que demonstra a sua similitude com o Estado Pós-Democrático. Outra característica essencial de ambos os conceitos é a utilização do *status necessitas* de forma equivocada, ou seja, quando há uma tentativa de incluir no ordenamento jurídico a própria exceção. Assim, utiliza-se da teoria da necessidade para dar “legitimidade” a esta inclusão da exceção no ordenamento jurídico, base necessária e primordial para melhor compreensão da Emenda Constitucional nº 95/2016 como legitimação jurídica para a instauração do Estado Pós-Democrático no Brasil, trabalhado no segundo capítulo do presente estudo.

Ainda no primeiro capítulo, trabalha-se com as faces da igualdade e da liberdade, que permeiam a própria existência do Estado Democrático de Direito, e que se vislumbram inexistentes em um contexto Pós-Democrático. Tais indagações são necessárias para aprimorar o estudo sobre o tolhimento dos direitos sociais como característica fundacional do Estado Pós-Democrático e os reflexos que a ausência de os ambos instrumentos perfaz à ótica da cidadania e do controle social, trabalhados no terceiro capítulo do presente estudo.

Por fim, trabalhou-se, no capítulo inicial, com as características que permitem colocar em xeque os princípios norteadores do Estado Democrático de Direito e reafirmam o rompimento deste modelo com o contexto histórico presente, dando azo ao avanço da solidificação do Estado Pós-Democrático no Brasil, com especial enfoque a dois conceitos indissociáveis desta era Pós-Democrática, quais sejam, o neoliberalismo e a Pós-Democracia. O objetivo de dar enfoque ao neoliberalismo no fim do primeiro capítulo fora justamente planejado para a partir de então trazer-se em pauta a sua ideologia de rechaço ao Estado de Bem-Estar Social como ponto chave para o desenvolvimento do capítulo que viria a seguir. A Pós-Democracia e sua estratégia de aparente manutenção da normalidade democrática perfazem as conclusões necessárias tanto para o fechamento do capítulo no sentido de conceituação do Estado Pós-Democrático, como para futura compreensão das reflexões acerca da degradação da democracia, que se cristaliza a partir do desmonte do Estado de Bem-estar social autorizado, no contexto brasileiro, a partir da publicação da Emenda Constitucional nº 96/2016 e o tolhimento dos direitos sociais.

Já no âmbito do segundo capítulo, discutiu-se a Emenda Constitucional nº 95/2016 propriamente dita, o estudo desenvolveu-se a partir da análise do cenário de sua aprovação a partir de duas perspectivas: a perspectiva fiscal, através da análise do congelamento dos gastos públicos com saúde e educação por vinte anos, e a perspectiva política, especialmente neste sentido, evidenciando-se que a publicação da EC ocorreu em um momento histórico para o país, exatamente após o *impeachment* da então Presidenta da República, Dilma Rousseff, evento que foi tido por diversos autores citados no presente trabalho como um verdadeiro golpe parlamentar.

Na perspectiva de golpe parlamentar, foi desenvolvido um paralelo entre o golpe de 1964, em que os militares tomaram o governo brasileiro, e o “golpe” de 2016, destacando-se, neste sentido, que ambos, buscando legitimar as suas ações e manter

a constitucionalidade das medidas inconstitucionais adotadas em ambos os contextos, editaram normas a fim de buscar amparo jurídico, tornando-as importante instrumento de legitimação do seu poder e das medidas por ele adotadas. A Emenda Constitucional 95/2016 foi a norma que trouxe “autorização legislativa” para a austeridade instalada a partir do golpe de 2016 e que permitiu a solidificação da Era Pós-Democrática no Brasil a partir do desmantelamento do Estado de Bem-estar social. Em conclusão, ainda no segundo capítulo, foi reforçado o mito do avanço econômico às custas dos direitos sociais, que permeia toda estratégia de austeridade implementada a partir da EC nº 95/2016, reflexo do próprio neoliberalismo impregnado na Era Pós-Democrática, destacando-se o impacto que a estratégia representa no legado constitucional da ADPF 45 e o princípio de vedação de retrocesso social. Finalmente, buscou-se exaltar que a Emenda Constitucional nº 95/2016 reflete as intenções desta nova ordem mundial, em que se pretende incentivar o renascimento do velho Estado patrimonialista, fascista e oligárquico, enquanto, estratégica e silenciosamente, se comemora a lenta e gradual morte do adolescente Estado de Bem-estar social brasileiro.

A partir da evidenciação da EC nº 95/2016 como efetiva “legitimação jurídica” para a instauração do Estado Pós-Democrático, buscou-se, no terceiro e último capítulo, traçar as características que permitiram evidenciar a EC objeto deste estudo em relação ao “desbloqueio” do Estado Pós-Democrático. Nesse sentido, ao demonstrar seus reflexos, especificadamente no âmbito das políticas públicas, apresentaram-se dados científicos para comprovar que os primeiros indícios já sinalizam para os evidentes reflexos negativos produzidos no âmbito dos direitos sociais.

A publicação da EC nº 95/2016 decretou o verdadeiro desmonte do projeto social instituído a partir da Constituição Federal de 1988, agravando o quadro de escassez na implementação dos direitos sociais que já vigorava no país, fomentando aquilo que o projeto neoliberal previa para o país: uma diferenciação das classes sociais cada vez mais significativa, perceptível e identificável, para, a partir de então, dar ênfase ao processo de solidificação da Pós-Democracia. Frisa-se que a Emenda Constitucional nº 95/2016 configurou-se como uma “autorização legislativa” para estas medidas de austeridade adotadas pelo governo, pois, a partir deste momento, o não fazer tem respaldo jurídico, evitando que o Estado pudesse vir a ser enquadrado em qualquer infringência da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por fim, no intuito de tecer reflexões que permitissem responder a parte final do problema de pesquisa, exploraram-se as consequências do retrocesso social no âmbito dos direitos sociais em relação ao exercício do controle social e sua inviabilidade como campo de resistência ao avanço do Estado Pós-Democrático por não contribuir para uma política emancipatória de cidadania. Importante ressaltar que este último tópico é o que encerra e dá fechamento a esta pesquisa, é o que traz sentido a todo o caminho argumentativo produzido até então, frisando-se que o objetivo não foi o de realizar profundos estudos sobre o controle social propriamente dito, mas sim, em um primeiro momento, além de demonstrar que a Emenda Constitucional nº 95/2016 funcionou como uma autorização legislativa para a instauração da ordem Pós-Democrática no Brasil, evidenciar, em uma segunda linha conclusiva, que, na verdade, todo este contexto do século XXI, emaranhado pela ideologia neoliberal, está provocando o desmonte do Estado de bem-estar social e, especialmente no Brasil, culminando no tolhimento de direitos sociais que seriam essenciais na construção e na efetivação do pacto democrático instituído a partir da Constituição Federal de 1988.

Seguindo uma linha de raciocínio que beira a uma conclusão, mostra-se que este trabalho buscou apresentar as raízes do conceito de Estado Pós-Democrático, a partir de um paralelo com o Estado de Exceção, traçando características que permitissem não apenas conceituá-lo, como evidenciar o desmonte e as mutações que evidenciam a superação do Estado Democrático de Direito no Brasil. A partir de então, trouxe-se a Emenda Constitucional nº 95/2016 para dar garantia de efetivação deste novo modelo de Estado a ser implementado, demonstrando que a publicação ocorreu em virtude da necessidade de pavimentação jurídica deste novo modelo, o que traria segurança e legitimação para os atos a partir de então praticados.

Outras características foram traçadas a fim de demonstrar que, no Brasil, esta foi a forma adotada, porém, no fundo, assim como em diversos outros países, a nova razão que move o mundo contemporâneo segue os ideais do neoliberalismo, que busca, incessantemente, o desmantelamento do Estado de Bem-Estar Social por meio de políticas e medidas de austeridade que tomam vestes de fascismo e se consubstanciam a partir de uma única lógica: a do mercado. Assim, não é somente a seara econômica que se vê afetada pelo novo “padrão” estabelecido, como os indivíduos em sua esfera privada, a sociedade como um ente público, todos passam a seguir os passos pela única maneira “aceitável” de regência do mundo.

É assim e exatamente por isto, que este achatamento dos direitos sociais vai muito além de um rompimento com o projeto constituinte de 1988, culminando em uma vertente crescente de desigualdades sociais, precarização dos serviços públicos, conseqüentemente, ineficiência. A inexistência de políticas públicas capazes de promover a efetiva garantia dos direitos fundamentais aos torna-os obsoletos, parte integrante de uma massa de manobra que dificilmente será capaz de exercer qualquer instrumento que faça as vezes de uma real e utópica.

Conclui-se, finalmente, que, diante do problema de pesquisa que permeou o presente estudo, quanto as principais características que permitiriam afirmar que a Emenda Constitucional nº 95/2016 constituiu uma espécie de “legitimação jurídica” ao avanço do Estado Pós-Democrático no Brasil e, conseqüentemente, quais seus reflexos na implementação de políticas públicas e no exercício do controle social, a hipótese proposta em resposta ao problema de pesquisa merece ser confirmada, eis que a Emenda Constitucional nº 95/2016 representa uma opção política por um novo regime fiscal por meio da limitação dos gastos e investimentos públicos, especialmente no âmbito dos direitos fundamentais sociais, como sendo a única alternativa capaz de retomar o crescimento da economia brasileira. Ou seja, prioriza-se uma medida de ajuste fiscal que atende a uma razão neoliberal às custas dos direitos sociais e a Emenda Constitucional passa a configurar um verdadeiro obstáculo ao processo de democratização e emancipação do indivíduo, porque, dentre outros fatores, além de atingir os direitos fundamentais sociais propriamente ditos, através da efetiva dificuldade de acesso aos serviços públicos básicos como saúde e educação, que dão concretude aos direitos sociais, atinge o próprio direito ao desenvolvimento, que engloba tanto uma dimensão econômica quanto social. Tais argumentos permitem afirmar que a emenda se constitui uma “legitimação jurídica” aos retrocessos sociais evidenciados na atual quadra histórica e inviabiliza a própria evolução do pacto democrático instituído a partir da Constituição Federal de 1988 com o não incremento no campo das políticas públicas e fomento ao exercício do controle social, que dependeria, logicamente, destes fatores para se constituir como uma política emancipatória para o exercício da cidadania.



## REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção*. Tradução de Iraci D. Poleti. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2004.

ALVES, Giovanni. A PEC 241, a contrarreforma neoliberal e a Tragédia de Prometeu. Entrevista concedida ao site da Boitempo. *Boitempo*, 19 out. 2016. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2016/10/19/a-pec-241-a-contrarreforma-neoliberal-e-atragedia-de-prometeu/>. Acesso em: 09 fev. 2019.

AMARAL, Nelson Cardoso. PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. *RBP AE*, v. 32, n. 3, p. 653-673, set./dez. 2016. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/70262/39677>. Acesso em: 16 nov. 2019.

ANDRADE, D. M.; CASTRO, C. L. C.; PEREIRA, J. R. Cidadania ou “estadania” na gestão pública brasileira?. *Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 1, p. 177-190, 2012. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/6963/cidadania-ou----estadania----na-gestao-publica-brasileira-/i/pt-br>. Acesso em: 16 nov. 2019.

ANGNES, Cláudia; BUFFON, Marciano; MORIGI, Valdir José. Evolução do papel do estado na promoção dos direitos sociais. *Revista Destaques Acadêmicos*, ano 3, n. 2, 2011. Disponível em: <http://www.univates.br/revistas/index.php/destaques/article/viewFile/98/96>. Acesso em: 16 nov. 2019.

AUDITORIA CIDADÃ. *Orçamento Federal Executado (Pago) em 2018 = R\$2,621 trilhões*. 2019. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2019/02/grafico-2018.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2019.

AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. O novo regime fiscal: a retórica da intransigência, o constrangimento da oferta de bens públicos e o comprometimento do PNE 2014-2024. *Tópicos Educacionais*, Recife, v. 22, n.1, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/topicoseducacionais/article/view/22442>. Acesso em: 18 nov. 2019.

BALLESTRIN, Luciana. O Debate Pós-democrático no Século XXI. *Revista Sul-Americana de Ciência Política*, v. 4, n. 2, 149-164, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/rsulacp/article/view/14824>. Acesso em: 13 maio 2019.

BARCELLOS, Ana Paula de. A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais. Renovar, 2002. p. 245-246. In: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADPF 45 MC/DF*. Relator Ministro Celso de Mello. Julgado em: 20/04/2004. DJU: 04/05/2004. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm>. Acesso em: 18 nov. 2019.

BASTOS, P. P. Z. O que é a austeridade? E por que os neoliberais a defendem? *Carta Capital*, 8 ago. 2017. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/o-que-e-a-austeridade-e-por-que-os-neoliberais-a-defendem>. Acesso em: 16 nov. 2019.

BAUMAN, Zygmunt. *O Mal-Estar da Pós-Modernidade*. Tradução Mauro Gama, Cláudia Martinelli Gama; revisão técnica Luis Carlos Fridman. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

BECK, Ulrich. *A metamorfose do mundo: novos conceitos para uma nova realidade*. Tradução Maria Luiza X. de A. Borges; revisão técnica Maria Claudia Coelho. 1. Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

BITENCOURT, Caroline Muller. *Acesso à informação para o exercício do controle social: desafios à construção da cultura de transparência no Brasil e diretrizes operacionais e legais para os portais no âmbito municipal*. 2019. Relatório não publicado (Pós-doutorado em Direito) – Programa de Pós-graduação em Direito. Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2019. Acesso em: 13 maio 2019.

BITENCOURT, Caroline Muller. *Repensando a teoria da separação de poderes: novas perspectivas com relação ao poder judiciário em face da necessidade de realização da dignidade da pessoa humana no estado democrático de direito*. 2008. 197 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2008.

BITENCOURT, Caroline Muller; HACHEM, Daniel Wunder. *Acesso à informação, transparência e controle social: avanços e desafios no caso brasileiro (obra não publicada)*. 2018/2019.

BITENCOURT, Caroline Müller; PASE, Eduarda Simonetti. A necessária relação entre democracia e controle social: discutindo os possíveis reflexos de uma democracia “não amadurecida” na efetivação do controle social da administração pública. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 2, n. 1, p. 293-311, jan./abr. 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v2i1.43663>. Acesso em: 22 out 2018.

BITENCOURT, Caroline Muller; RECK, Janriê Rodrigues. Controle da transparência na contratação pública no Brasil – o acesso à informação como forma de viabilizar o controle social da Administração Pública. *Revista do Direito, Santa Cruz do Sul*, v. 2, n. 49, p. 96-115, set. 2016. ISSN 1982-9957. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/7892>. Acesso em: 08 out 2018.

BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. Direito Administrativo e o diagnóstico de seu tempo no Brasil. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 19, n. 75, p. 241-264, 2019.

BLANCO, Patrícia. A era da pós verdade? *Palavra Aberta*, 2016. Disponível em: <https://www.palavraaberta.org.br/artigo/a-era-da-pos-verdade.html>. Acesso em: 18 nov. 2019.

BOBBIO, Norberto. *A teoria das formas de governo*. Trad. de Sérgio Bath, 9. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 10 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2010.

BORDIEU, Pierre. *Contrafogos: Táticas para enfrentar a Invasão Neoliberal*. Tradução Lucy Magalhães. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1998.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. *Análise dos efeitos da PEC nº 241 sobre a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)*. Brasília, ago. 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2016/et11-2016-analise-dos-efeitos-da-pec-no-241-sobre-a-manutencao-e-desenvolvimento-do-ensino>. Acesso em: 16 nov. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. *Informativo técnico nº 6/2019-CONOF/CD*. 2019. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2019/inf\\_6-2019-ministerio-educacao-despesas-primarias-pagas](https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2019/inf_6-2019-ministerio-educacao-despesas-primarias-pagas). Acesso em: 16 nov. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Portal da Transparência. *Visão geral da execução da despesa pública*. 2015. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/despesas?ano=2015>. Acesso em: 16 nov. 2019.

BRASIL. Portal da Transparência. *Visão geral da execução da despesa pública*. 2018. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/despesas?ano=2015>. Acesso em: 16 nov. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus 126.292*. Relator: Ministro TEORI ZAVASCKI. Brasília, DF, 17 de fevereiro de 2016. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4697570>. Acesso em: 10 mar. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus 152.752*. Relator: Ministro EDSON FACHIN. Brasília, DF, 02 de abril de 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5346092>. Acesso em: 11 mar. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *PEC 241, carga tributária e luta de classes inversa*. 08 out. 2016. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=6637>. Acesso em: 16 nov. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A crise da América Latina: consenso de Washington ou crise fiscal?. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 21, n. 1, p. 3-23, abr. 1991. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1991/91-AcriseAmericaLatina.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Modernidade neoliberal. *RBCS*, v. 29, n. 84, p. 87-205, fev. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcso/v29n84/05.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Assalto ao Estado e ao mercado, neoliberalismo e teoria econômica. *Estudos avançados*, v. 23, n. 66, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v23n66/a02v2366.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2019.

CAÑO, Carlos Aymerich, *Democracia e controle da administração*.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Crise e reinvenção da política no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Companhia da Letras, 2018.

CARREIRA, Guilherme Sarri. As causas da insegurança jurídica no Brasil. *Revista Pensamento Jurídico*, São Paulo, v. 9, n. 1, jan./jun. 2016.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CASARA, Rubens R R. *Estado pós-democrático: neo-obscurantismo e gestão dos Indesejáveis*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

CASTELLS, Manuel. *Ruptura: A crise da democracia liberal*. Tradutor: Joana Angélica D'Ávila. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CASTRO, Matheus Felipe de; ZUCCHI, Renan. "Reserva do possível" como argumento de limitação do Estado de Bem-estar Social? A constituição de 1988 e o seu projeto de efetivação dos direitos fundamentais. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, v. 1, n. 57, p. 84-103, jan./abr. 2019. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/index>. Acesso em: 19 nov. 2019.

CORREIA, Alana Carlech. LIMA, Eduardo Martins de. O controle como elemento de garantia no Estado Democrático de Direito. CONPEDI/UFS (org.). *Teorias da democracia e direitos políticos [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara*. Florianópolis: CONPEDI, 2015. p. 500-520. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/publicacoes/c178h0tg/2g6i4xpi/7b6dq8rftBPVoD7.pdf>. Acesso em: 10 out 2018.

CORREIO DO POVO E AGÊNCIA DO ESTADO. No Roda Viva, Temer usa o termo "golpe" para se referir ao impeachment de Dilma. *Correio do Povo*, 17 set. 2019.

Disponível em: [https://www.correiodopovo.com.br/noticias/politica/no-roda-viva-temer-usa-o-termo-golpe-para-se-referir-ao-impeachment-de-dilma-1.366174\\_](https://www.correiodopovo.com.br/noticias/politica/no-roda-viva-temer-usa-o-termo-golpe-para-se-referir-ao-impeachment-de-dilma-1.366174_)  
Acesso em: 18 nov. 2019.

COUTINHO, Jacinto de Miranda Coutinho (org.). *Canotilho e a constituição dirigente*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. Tradução Mariana Echalar. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

DUNKER, Christian. *Ética e Pós-verdade*. Porto Alegre: Dublinense, 2017.

DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de; ROSSI, Pedro (orgs.). O desinvestimento nas futuras gerações. *In: Austeridade e retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil*. 1. Ed. São Paulo: Brasil Debate; Fundação Friedrich Ebert, ago. 2018. Disponível em:  
[https://www.academia.edu/37205187/Austeridade\\_e\\_retrocesso\\_impactos\\_sociais\\_d\\_a\\_politica\\_fiscal\\_no\\_Brasil](https://www.academia.edu/37205187/Austeridade_e_retrocesso_impactos_sociais_d_a_politica_fiscal_no_Brasil). Acesso em: 16 nov. 2019.

FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (orgs.). *O tempo da Nova República: da transição democrática à crise política de 2016: Quinta República (1985-2016)*. 1. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

FRANKENBERG, Günter. *Técnicas de Estado*. Perspectivas Sobre o Estado de Direito e o Estado de Exceção. Tradução: Gercelia Mendes. São Paulo: UNESP, 2018.

GABARDO, Emerson. *O jardim e a praça para além do bem e do mal - uma antítese ao critério de subsidiariedade como determinante dos fins do Estado social*. 2009. 409f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009. Disponível em:  
[https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/19053/TESE\\_Emerson\\_Gabardo\\_Correta.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/19053/TESE_Emerson_Gabardo_Correta.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 16 nov. 2019.

GABARDO, Emerson. Os direitos humanos fundamentais em face das reformas constitucionais neoliberais. *Revista de Direito Administrativo*, Curitiba, n. 3, p. 75-116, 1999. Disponível em:  
<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/744/589>. Acesso em: 16 nov. 2019.

GABARDO, Emerson; NEVES, Ozias Paese. O estado de exceção e as normas aprovadas por decurso de prazo: uma história da exacerbação do poder executivo na ditadura de 1964. *Cad. da Esc. de Direito*, Centro Universitário Autônomo do Brasil, Curitiba, v. 3, n. 26, p. 66-80, dez. 2016. Disponível em:  
<http://revistas.unibrasil.com.br/cadernosdireito/index.php/direito/article/view/89>. Acesso em: 18 nov. 2019.

GALVÃO, Antônio Mesquita. *A Crise da ética: O neoliberalismo como causa da exclusão social*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

GIDDENS, Anthony. *A terceira via: Reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Record, 1999.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem econômica na constituição de 1988: (interpretação e crítica)*. 19. Ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2018.

HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Tradução George Sperber, Paulo Astor Soethe, Milton Camargo Mota. 3. Ed. São Paulo: Edições Loyola, 2007.

HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 13, n. 13, p. 340-399, jan./jun. 2013.

HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 133-168, jul./set. 2013.

IBGE. Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação. [s.d.]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>. Acesso em: 16 nov. 2019.

IBOPE. *Índice de confiança dos brasileiros nas instituições*. 09 ago. 2018. Disponível em: [www.ibopeinteligencia.com/noticias-e-pesquisas/confianca-do-brasileiro-nas-instituicoes-e-amais-baixa-desde-2009/](http://www.ibopeinteligencia.com/noticias-e-pesquisas/confianca-do-brasileiro-nas-instituicoes-e-amais-baixa-desde-2009/). Acesso em: 18 nov. 2019.

IPEA. Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda. *Comunicados do IPEA*, n. 75, 3 fev. 2011. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4634/1/Comunicados\\_n75\\_Gastos\\_com.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4634/1/Comunicados_n75_Gastos_com.pdf). Acesso em: 16 nov. 2019.

ISTOÉ. *O desembarque do PMDB*. 11 mar. 2016. Disponível em: [https://istoe.com.br/448503\\_O+DESEMBARQUE+DO+PMDB/](https://istoe.com.br/448503_O+DESEMBARQUE+DO+PMDB/). Acesso em: 18 nov. 2019.

KELSEN, Hans. *A democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

LEAL, Rogério Gesta. Sociedade de riscos e estado de exceção: encruzilhadas em labirintos. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 19, n. 75, jan./mar. 2019. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/issue/view/84>. Acesso em: 18 nov. 2019.

LEAL, Rogério. O Controle Social dos Serviços Públicos no Brasil como Condição de Sua Possibilidade. *A & C R. de Dir. Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 3, n. 13, p. 143-166, jul./set. 2003. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/718>. Acesso em: 16 nov. 2019.

LEITE, Glauco Salomão. *Juristocracia e Constitucionalismo Democrático: Do ativismo judicial ao diálogo constitucional*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Tradução Renato Aguiar. 1. Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Pacto Federativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gatos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/50289/31682>. Acesso em: 15 jan. 2019.

MARTINS, Leonardo. *Liberdade e Estado constitucional*. São Paulo: Atlas, 2012.

MASON, Paul. *Pós-capitalismo: um guia para o nosso futuro*. Tradução José Geraldo Couto. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

MATOS, Andityas Soares de Moura Costa. Nómos pantokrátor: apocalipse, exceção, violência. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte: PPGD-UFMG, n. 105, p. 277-342, jul./dez. 2012.

MONEDERO, Juan Carlos. ¿Posdemocracia? Frente al pesimismo de la nostalgia, el optimismo de la desobediência. *Nuso*, n. 240, jul./ago. 2012. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/posdemocracia-frente-al-pesimismo-de-la-nostalgia-el-optimismo-de-la-desobediencia/>. Acesso em: 16 nov. 2019.

MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*. São Paulo: Editora Martin Claret, 2006.

NASCIMENTO, Ana Franco do. Direito à saúde deve ser visto em face do princípio da reserva do possível. *Conjur*, 12 fev. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-fev-12/ana-franco-direito-saude-visto-face-reserva-possivel>. Acesso em: 16 nov. 2019.

NETO, Octavio Amorim. A crise política brasileira de 2015-2016: Diagnóstico, sequelas e profilaxia. *Relações Internacionais*, Lisboa, n. 52, p. 43-54, dez. 2016. Disponível em: [http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1645-91992016000400004&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992016000400004&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 16 nov. 2019.

NOCE, Umberto Abreu; CLARK, Giovani. A Emenda Constitucional nº 95/2016 e a violação da ideologia constitucionalmente adotada. *Revista Estudos Institucionais*, v. 3, n. 2, p. 1216-1244, 2017. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/194>. Acesso em: 24 maio 2019.

NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2012.

OLIVEIRA, Ana Luíza Matos. Sem democracia, austeridade é o novo ‘pacto social’ brasileiro. *Carta Capital*, 22 ago. 2017. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/brasil-debate/sem-democracia-austeridade-e-o-novo-2018pacto-social2019-brasileiro/>. Acesso em: 16 nov. 2019.

PAIVA, Felipe. O estado de exceção é a regra geral. [Entrevista concedida a] Rodrigo Farhat. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 16 mar. 2018. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/o-estado-de-excecao-e-regra-geral/>. Acesso em: 16 nov. 2019.

PAIXÃO, Cristiano; RAMOS, Beatriz Vargas. PEC 55: contra a política e contra a Constituição. *Jota*, 02 dez. 2016. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/pec-55-contra-politica-e-contra-constituicao-02122016>. Acesso em: 16 nov. 2019.

PASE, Eduarda Simonetti. *A função e os espaços da participação e do controle social para o acionamento do controle parlamentar em se tratando de atos violadores à boa administração do Brasil contemporâneo*. 2017. 219 f. Dissertação (Mestrado em Direito), Programa de Pós-Graduação em Direito – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2017.

PEREIRA, Rodolfo Viana. *Direito constitucional democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2010.

PEREZ-LIÑAN, Anibal. ¿Podrá la democracia sobrevivir al siglo XXI? *Nueva Sociedad*, n. 267, ene./feb. 2017. Disponível em: [https://www.academia.edu/31467861/\\_Podrá\\_la\\_democracia\\_sobrevivir\\_al\\_siglo\\_XXI](https://www.academia.edu/31467861/_Podrá_la_democracia_sobrevivir_al_siglo_XXI). Acesso em: 16 nov. 2019.

PIKETTY, Thomas. *O Capital no Século XXI*. Tradução Monica Baumgarten de Bolle. 1. Ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PINHEIRO, Iuri. O que é direito gasoso, jurisprudência “banana boat” ou pendular ou zigue-zague e loteria judiciária? *Os trabalhadores*, 28 maio 2018. Disponível em: <http://ostrabalhistas.com.br/o-que-e-direito-gasoso-jurisprudencia-banana-boat-ou-pendular-ou-zigue-zague-e-loteria-judiciaria/>. Acesso em: 16 nov. 2019.

PINTO, Céli Regina Jardim. *Teorias da democracia: diferenças e identidades na contemporaneidade*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004.

PRODANOV, Cleber Cristiano. *Metodologia do trabalho científico [recurso eletrônico]: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico* / Cleber Cristiano Prodanov, Ernani Cesar de Freitas. – 2. Ed. – Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RAMOS, André Paiva. O quadro fiscal e o novo regime fiscal (EC 95): potenciais impactos para o desenvolvimento do Brasil. In: XXIII Encontro Nacional de Economia Política, de 12 a 15 de julho. *Anais*. Niterói, 2018. Disponível em:

<https://sep.org.br/anais/Trabalhos%20para%20o%20site/Area%203/33.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2019.

RAWLS, John. *Uma teoria da Justiça*. São Paulo : Martins Fontes, 1997.  
REALE, Miguel. *O estado democrático de direito e o conflito de ideologias*. 2. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 1999.

REDAÇÃO RBA. Para PF, conversa sobre 'grande acordo nacional' e 'estancar a sangria' não é crime. *Rede Brasil Atual*, 22 jul. 2017. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2017/07/para-pf-conversa-sobre-grande-acordo-nacional-e-estancar-a-sangria-nao-e-crime/>. Acesso em: 18 nov. 2019.

REZENDE, Maria José de. A liberdade e a igualdade nas teorias da democracia nos séculos XVIII e XIX. *Rev, Mediações*, Londrina v, 2. n. 1, p. 25-33, p. 25-33, jan./jun. 1997. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/9368>. Acesso em: 16 nov. 2019.

RIBEIRO, Antônio de Pádua. O Judiciário como poder político no século XXI. *Estud. av.*, São Paulo, v. 14, n. 38, p. 291-306, apr. 2000. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142000000100017&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142000000100017&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 18 nov. 2019.

RIBEIRO, Renato Janine. *A boa política: Ensaio sobre a democracia na era da internet*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

RIBEIRO, Renato Janne; PINHEIRO, Joceny. A sociedade contra o social. *Revista de Ciências Sociais*, v. 31, n. 2, 2001. Disponível em: [http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/10072/1/2001\\_art\\_jpinheiro.pdf](http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/10072/1/2001_art_jpinheiro.pdf). Acesso em: 16 nov. 2019.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther. Impactos do novo regime fiscal na saúde e educação. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 12, 2016. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X2016001200501&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2016001200501&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 16 nov. 2019.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social ou princípios do direito político*. Tradução Pietro Nasseti. São Paulo: Editora Martin Claret Ltda, 2006.  
ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato Social*. São Paulo: Editora Martin Claret Ltda, 2006.

RUNCIMANN, David. *Como a Democracia Chega ao Fim*: David Runcimann. Tradução: Sérgio Flaksman. 1. Ed. São Paulo: Todavia, 2018.

SAAD FILHO, Alfredo; MORAIS, Lecio. *Brasil: neoliberalismo versus democracia*. São Paulo: Boitempo. 2018.

SADER, Emir; GENTILI Paoblo (org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático: As políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 2012.

SAES, Décio. *República do Capital: Capitalismo e Processo Político no Brasil*. 1. Ed. São Paulo: Boitempo, 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A difícil democracia: reinventar as esquerdas*. 1. Ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

SANTOS, Boaventura de Souza. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2006.

SANTOS, Maria de Fátima Martins dos; MIURA, Beatriz Hiromi. Os desafios do plano nacional de educação (2014-2024) na conjuntura política e econômica brasileira. *Seminários Regionais da ANPAE*, Campo Grande, n. 3, 2018. Disponível em:  
[http://www.seminariosregionaisanpae.net.br/numero3/1comunicacao/Capitulo03/Maria\\_de\\_Fatima\\_Martins\\_dos\\_Santos\\_E3Com.pdf](http://www.seminariosregionaisanpae.net.br/numero3/1comunicacao/Capitulo03/Maria_de_Fatima_Martins_dos_Santos_E3Com.pdf). Acesso em: 16 nov. 2019.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *A Democracia Impedida: o Brasil no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017.

SARAIVA, F. A. M. *et al.* Reformas Fiscais no Brasil: uma análise da EC 95/2016 (Teto dos Gastos). In: XX ENCONTRO DE ECONOMIA DA REGIÃO SUL. *Anais*. Porto Alegre, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: Uma teoria geral dos direitos fundamentais na Perspectiva constitucional*. 10. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2009.

SARTORI, Giovanni. *Teoria democrática*. São Paulo: Editora Fundo de Cultura S.A., 1965.

SCARPINO JUNIOR, Luiz Eugenio. *Moralidade Eleitoral e Juristocracia: Análise crítica da Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar n. 135/10)*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

SCHIER, Adriana Costa Ricardo. *Serviço Público: Garantia Fundamental e Cláusula de Proibição de Retrocesso Social*. Curitiba: Íthala, 2016.

SCHMITT, Carl. *Teología política: cuatro ensayos sobre la soberanía*. Buenos Aires: Editorial Struhart & Cía, 2005.

SCHNEIDER, Volker. Pós-democracia ou Complexa Partilha de Poder? Redes de políticas públicas na Alemanha. In: MENICUCCI, Telma; GONTIJO, José Geraldo Leandro (orgs.). *Gestão e Políticas Públicas no Cenário Contemporâneo: tendências nacionais e internacionais*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2016. Disponível em:  
<https://d-nb.info/1149628162/34>. Acesso em: 16 nov. 2019.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalism, Socialism and Democracy*. 1ª edição brasileira. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SEMER, Marcelo. Ruptura institucional e desconstrução do modelo democrático: o papel do judiciário. In: SINGER, André (et al.); JUNKINGS, Ivana; DORIA, Kim; CLETO, Murilo (orgs.). *Por que gritamos golpe?: para entender o impeachment e a crise política no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doniselli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SINTOMER, Yves. ¿Condenados a la posdemocracia? *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n. 267, p. 22-34, ene./feb. 2017. Disponível em: <http://nuso.org/articulo/condenados-la-posdemocracia>. Acesso em: 30 abr. 2019.

SIRAQUE, Vanderlei. *O controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988*. 2004. 212 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2004.

SOUZA, Jessé. *A classe média no espelho: sua história, seus sonhos e ilusões, sua realidade*. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2018.

SOUZA, Jessé. *A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato*. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

SOUZA, Jessé. *A radiografia do golpe : entenda como e por que você foi enganado*. Rio de Janeiro: Leya, 2016.

SOUZA, Jessé. *A tolice da inteligência brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite*. São Paulo: Leya, 2015.

STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição constitucional*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. *Ciência política e teoria geral do estado*. 2. Ed. Ver. E ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

TAVEIRA, Christiano de Oliveira; MARÇAL, Thaís Boia. Proibição do retrocesso social e orçamento: em busca de uma relação harmônica. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 264, p. 161-186, set./dez. 2013. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/14080>. Acesso em: 16 nov. 2019.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. Tradução de Neil Ribeiro da Silva. 4. Ed. Belo Horizonte: Ed. Itatiaia; São Paulo, 1998.

VALIM, Rafael. *Estado de exceção: a forma jurídica do neoliberalismo*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017.

VIEIRA, Fabiola Sulpino; BENEVIDES, Rodrigo Pucci de Sá e. Os impactos do novo regime fiscal para o financiamento do sistema único de saúde e para a efetivação do

direito à saúde no brasil. *Nota técnica do IPEA*, Brasília, n. 28, set. 2016 . Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7270>. Acesso em: 16 nov. 2019.

VIEIRA, Fabíola Sulpino; SANTOS, Isabela Soares; OCKÉ-REIS, Carlos; RODRIGUES, Paulo Henrique Almeida. *Políticas sociais e austeridade fiscal: como as políticas sociais são afetadas pelo austericídio da agenda neoliberal no Brasil e no mundo*. Rio de Janeiro: CEBES, 2018. Disponível em: <http://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2017/11/Austeridade.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2019.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *A batalha dos poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional*. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

**ANEXO A - Recursos financeiros aplicados por pessoa em idade educacional  
nos países membros da OCDE e no Brasil**

País	% PIB em educação	PIB (US\$/PPP bi)	Valor aplicado em educação (US\$ bi)	População em idade educacional	US\$ por pessoa em idade educacional
Austrália	5,6	1.489,0	83,4	7.061.676	11.808,00
Áustria	5,9	403,8	23,8	2.218.250	10.740,00
Bélgica	6,6	494,6	11,1	3.245.661	10.050,00
Canadá	5,4	1.628,0	87,9	9.773.157	8.994,00
Chile	4,5	424,3	19,1	6.361.902	3.001,00
Rep. Tcheca	4,2	331,4	13,9	2.685.209	5.184,00
Dinamarca	8,7	257,1	22,4	1.667.910	13.411,00
Estônia	5,7	37,9	2,2	325.598	6.635,00
Finlândia	6,8	224,7	15,3	1.544.848	9.891,00
França	5,9	2.647,0	156,2	20.284.687	7.699,00
Alemanha	5,1	3.842,0	144,9	18.807.865	7.706,00
Grécia	4,1	281,6	11,5	2.556.822	4.516,00
Hungria	4,9	257,0	12,6	2.596.963	4.849,00
Islândia	7,6	15,0	1,1	114.389	9.966,00
Irlanda	6,4	250,3	16,0	1.631.089	9.821,00
Israel	5,6	281,8	15,8	3.497.234	4.512,00
Itália	4,5	2.174,0	97,8	14.551.287	6.723,00

(continua)

(continuação)

Japão	3,8	4.658,0	177,0	28.918.110	6.121,00
Coréia do Sul	5,0	1.849,0	92,5	13.363.321	6.918,00
Luxemburgo	3,7	56,6	2,1	166.608	12.570,00
México	5,1	2.220,0	113,3	55.377.674	2.045,00
Holanda	5,9	831,4	49,1	4.894.585	10.022,00
Nova Zelândia	7,4	166,0	12,3	1.491.562	8.236,00
Noruega	6,9	352,8	24,3	1.618.328	15.042,00
Polônia	5,2	1.003,0	52,2	10.111.917	5.158,00
Portugal	5,6	288,6	16,2	2.932.353	5.511,00
Eslováquia	4,2	159,6	6,7	1.465.721	4.573,00
Eslovênia	5,7	63,6	3,6	459.077	7.897,00
Espanha	5,0	1.636,0	81,8	12.041.297	6.793,00
Suécia	7,0	467,4	32,7	2.850.832	11.477,00
Suíça	5,2	482,7	25,1	2.142.754	11.714,00
Turquia	2,9	1.576,0	45,7	33.109.939	1.380,00
Reino Unido	6,2	2.660,0	164,9	19.083.267	8.642,00
EUA	5,4	17.970,0	970,4	104.849.632	9.255,00
Brasil	5,8	3.166,0	183,6	81.165.898	2.262,00

Fonte: (EUA. CIA, 2016) e cálculos deste estudo

Fonte: Amaral (2016, p. 670). Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/70262/39677>