

# QUEBRA DE CONTRATO SOCIAL E DESCONFIANÇA NAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS: Desafios para o Desenvolvimento Socioeconômico no Brasil

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2022.58.11865>

Recebido em: 16/12/2020

Aceito em: 7/5/2022

Alexandra Albareda,<sup>1</sup> Ricardo Lobato Torres<sup>2</sup>

## RESUMO

Apesar dos avanços sociais obtidos no Brasil ao longo dos anos 2000 como resultado de políticas públicas afirmativas, são crescentes a insatisfação e a desconfiança da população nas instituições públicas. Utilizando uma abordagem metodológica qualitativa, por meio de pesquisa bibliográfica não sistemática e documental, este artigo tem por objetivo prover uma interpretação para o aparente paradoxo apontado pela OCDE/Cepal em relatório recente, partindo de uma tentativa de definir o “contrato social brasileiro” e de exemplos da contradição das ações do governo com as demandas dos cidadãos no período da Nova República, argumentando-se que as recorrentes quebras de contrato social são a principal razão da perda de confiança do cidadão nas instituições públicas e representa um dos principais desafios para a retomada do desenvolvimento socioeconômico no país.

**Palavras-chave:** contrato social.; credibilidade; instituições públicas; democracia; serviços públicos.

## VIOLATION OF SOCIAL CONTRACT AND DISTRUST IN PUBLIC INSTITUTIONS: CHALLENGES FOR SOCIOECONOMIC DEVELOPMENT IN BRAZIL

## ABSTRACT

Despite the social advances made in Brazil during the 2000s because of affirmative public policies, public dissatisfaction and distrust in the public institutions are increasing. Using a qualitative methodological approach, through non-systematic and documentary bibliographic research, this paper aims to provide an interpretation for the apparent paradox pointed out by the OECD/ECLAC in a recent report, from an attempt to define the “Brazilian social contract” and examples of the contradiction of government actions with the demands of citizens in the period of the New Republic, arguing that the recurrent social contract violations are the main reason for the loss of confidence of citizens in public institutions, and represents one of the main challenges to the revamping of socioeconomic development in the country.

**Keywords:** social contract; credibility; public institutions; democracy; public services.

<sup>1</sup> Autora correspondente: Universidade Federal do Paraná (UFPR). Rua XV de Novembro, 1299 – Centro - Curitiba/PR, Brasil. CEP 80060-000. <http://lattes.cnpq.br/8445795324486375>. <https://orcid.org/0000-0002-1873-3881>. [alexandra.albareda@gmail.com](mailto:alexandra.albareda@gmail.com)

<sup>2</sup> Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Curitiba/PR, Brasil. <http://lattes.cnpq.br/9598234169736125>. <https://orcid.org/0000-0002-2439-4775>

## INTRODUÇÃO

Muitos países da América Latina e Caribe (ALC) experimentaram, ao longo dos anos 2000, expressivo crescimento econômico, com geração de emprego e inclusão de um grande contingente de pessoas no mercado consumidor, antes marginalizadas pela pobreza. Houve também, como no caso brasileiro, políticas sociais afirmativas que ajudaram a erradicar a miséria e a reduzir a desigualdade social, cujos casos mais emblemáticos foram o Programa Bolsa Família e o ajuste real do salário mínimo.

É interessante notar, ainda, que várias pautas progressistas entraram na agenda política, entre as quais convém destacar as ações de participação popular na política, representando um movimento da democracia representativa rumo à democracia participativa. No caso brasileiro, pode-se citar, como exemplo, a instituição, em 2003, do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), extinto em 1º de janeiro de 2019, por meio da Medida Provisória nº 870. Esse Conselho era formado por membros da sociedade civil, cuja função era prestar aconselhamento direto ao presidente da República. Além disso, houve esforço de garantir a transparência e acesso à informação dos atos da administração pública aos cidadãos, com a promulgação da lei da transparência, lei de acesso à informação e a lei anticorrupção, apenas para mencionar algumas medidas.

Apesar de ações, políticas e desempenho econômico favoráveis à consolidação das jovens democracias latino-americanas e, em especial, da brasileira, a segunda década do século 21 vem marcada com uma crescente insatisfação e desconfiança da sociedade civil com as instituições públicas, conforme indica o relatório conjunto da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (OCDE/Cepal, 2018). Argumenta-se, neste relatório, que o aparente paradoxo entre melhorias de condições de vida e ascensão de uma nova classe média na região e a crescente desconfiança nas instituições públicas resulta da incapacidade dos governos nacionais da ALC em atender às demandas crescentes da população, principalmente em áreas sensíveis, como educação e saúde. Além disso, a queda no ritmo do crescimento econômico (ou mesmo a recessão econômica, como no caso brasileiro) e o conseqüente aumento do desemprego têm contribuído para a descrença quase que generalizada nas instituições públicas.

Nesse sentido, o presente artigo tem por objetivo propor uma interpretação para a crescente desconfiança da população em relação às instituições públicas nos últimos anos, apesar dos avanços socioeconômicos observados no período. O principal argumento desenvolvido neste trabalho é o de que a crescente desconfiança decorre da quebra do “contrato social brasileiro”, em que pese a maior inserção da sociedade civil na formulação e avaliação das políticas governamentais. As contradições das decisões políticas e os anseios da população podem ser as principais causas do “paradoxo” observado no relatório da OCDE/Cepal (2018), ao menos no caso brasileiro.

Adotou-se uma abordagem metodológica qualitativa, por meio de pesquisa bibliográfica não sistemática e documental. Com relação à pesquisa documental, utilizaram-se documentos públicos de organismos nacionais e internacionais de amplo reconhecimento, como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, o Ibope; a Fundação Getúlio Vargas; além de leis e decretos brasileiros. Ademais, foram utilizados dados disponibilizados pela página eletrônica do Senado

Federal do Brasil com relação à opinião pública sobre projetos de lei, de forma a verificar se a ação dos governantes vai ao encontro da vontade popular ou se, ao contrário, verifica-se uma divergência de opiniões, caracterizando uma provável quebra do contrato social.

O artigo está estruturado em quatro seções, incluindo esta introdução. Na seção 2 são resumidos os principais resultados do relatório da OCDE/Cepal sobre a confiança e satisfação dos cidadãos nas instituições públicas na ALC. A seção 3 discute o conceito de contrato social subjacente ao referido relatório e procura evidenciar algumas instituições que conformam o “contrato social brasileiro”, estabelecido no período da Nova República. A seção 4 reúne uma série de indicadores quantitativos e qualitativos que visam a evidenciar a relação entre a quebra de contrato social pelo poder público e a crescente desconfiança e insatisfação dos cidadãos brasileiros em relação às instituições públicas. Por fim, a quinta e última seção traz as considerações finais do artigo.

## A (DES)CONFIANÇA NAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS NA AMÉRICA LATINA

O relatório “*Perspectivas económicas de América Latina*” é publicado anualmente, desde 2007, pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). Desde 2011 a publicação é feita em conjunto com a Comissão Económica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e nos anos de 2013 e 2017 juntaram-se à equipe de autores a Corporação Andina de Fomento (Banco de Desenvolvimento da América Latina – CAF) e a Comissão Europeia, respectivamente.

Em abril de 2018 foi publicada sua décima primeira edição, intitulada “*Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo*”, cujo foco central foi analisar a crescente desconexão entre os cidadãos e as instituições públicas na América Latina, baseado na tese de que essa desconexão deriva da queda nos índices de confiança, a falta de bons empregos e a crescente insatisfação da sociedade com serviços públicos essenciais, como saúde e educação (OCDE/Cepal, 2018).

O relatório afirma, ainda, que essa desconexão crescente enfraquece o contrato social na região, sugerindo, portanto, que as instituições sejam repensadas, de forma a se tornarem mais confiáveis e atenderem às demandas dos cidadãos. Conforme apontado pelos autores, “é necessário avançar em direção a um novo nexos Estado-cidadãos-mercado” (OCDE/Cepal, 2018, tradução livre).

Para chegar a essa conclusão os autores basearam-se em indicadores obtidos por meio de pesquisas populacionais, que mediram, essencialmente, a confiança dos cidadãos no governo; a satisfação com os serviços públicos (cujos resultados foram comparados aos obtidos com os países membros da OCDE e do Sudeste Asiático); a “moral tributária”, que se refere à vontade de pagar impostos e a percepção de bem-estar (cujos dados foram obtidos por meio da Pesquisa Mundial Gallup 2016).<sup>3</sup>

<sup>3</sup> A Gallup Poll é uma empresa de pesquisa de opinião dos Estados Unidos, fundada em 1930 pelo estatístico George Gallup. Conforme informado na página da empresa “a Gallup fornece análises e conselhos para ajudar líderes e organizações a resolver seus problemas mais prementes” (GALLUP, 2018).

Os dados informados no relatório apontam que houve aumento no percentual da população latino-americana que tem pouca ou nenhuma confiança nos governos nacionais, assim como diminuiu também a confiança em outras instituições, como o sistema judiciário e eleitoral. Afirma-se, ainda, que a insatisfação com a qualidade dos serviços públicos aumentou expressivamente.

Traça-se um paralelo interessante no relatório ao afirmar que o aumento das demandas populacionais está relacionado, em grande parte, ao aumento da classe média, que representa hoje mais de um terço da população latino-americana, pela primeira vez em décadas sendo mais numerosa que a população que vive na pobreza. “Atualmente, a sociedade é mais exigente e requer mais e melhores serviços públicos, especialmente saúde e educação” (OCDE/Cepal, 2018, tradução livre), por isso se insiste na necessidade de repensar as instituições de maneira a fomentar o desenvolvimento regional.

A hipótese levantada pela OCDE vai ao encontro do conceito de *democracia inercial* proposto por Baquero e González (2016), que se caracteriza pela “incongruência entre os aspectos institucionais-formais e as dimensões informais da sociedade”. Para estes autores, a economia tem um alto grau de influência na estabilização da democracia de uma nação e no grau de satisfação com as instituições públicas. As assimetrias entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento político produzem uma cultura política híbrida, cética e desconfiada, comprometendo a consolidação da democracia.

A maior implicação dessa democracia inercial seria a “incapacidade das instituições de mediação política em transmitir efetivamente as demandas da sociedade para o Estado na produção de políticas públicas inclusivas e compreensivas” (BAQUERO; GONZÁLEZ, 2016). Sendo assim, considera-se que o crescimento econômico não é suficiente para “fidelizar” o cidadão ao governo vigente ou mesmo garantir sua satisfação com as instituições públicas.

Como mencionado anteriormente, houve um significativo avanço da classe média no Brasil e na América Latina em geral. A OCDE/Cepal (2018) afirma que esse crescimento acarretou uma mudança de valores, o que explicaria, em parte, a queda de confiança e satisfação dos cidadãos. Isso porque a classe média é quem geralmente defende com mais afinco a democracia e acaba detendo um controle crítico maior das instituições, exigindo inclusive melhorias nos serviços públicos. Afirma-se, ainda, que o fortalecimento da classe média se traduz também em maiores demandas por investimentos em saúde e educação, redução da corrupção e melhor qualidade da governança.

Considerando o exposto anterior, este trabalho busca traçar um nexo entre o nível de confiança e grau de satisfação com as instituições públicas com o desenvolvimento socioeconômico e o fortalecimento da democracia, especialmente no caso brasileiro. Há um complexo caminho que deve ser analisado para estabelecer esse vínculo sólido, que passa pelo contrato social estabelecido entre Estado e cidadãos, pelas agendas e planos governamentais e pelas próprias políticas públicas adotadas pelo país.

O termo confiança possui diversas definições, pautadas conforme o enfoque dado a ele. Em termos gerais, pode-se definir confiança como uma crença que o ser humano possui nas ações futuras de outrem, esperando que a relação estabelecida não o prejudique, sendo, portanto, uma expectativa subjetiva, baseada em uma promessa ou esperança no outro sujeito (SEGOVIA *et al.*, 2008; GIL-BOLIVAR, 2012).

Pode-se inferir, portanto, que em uma relação social, quanto maior a desconfiança mais difícil é manter as relações de forma estável. Sem confiança torna-se difícil estabelecer vínculos sustentáveis com os demais. E essa premissa pode ser aplicada tanto às relações interpessoais quanto às relações institucionais e, ainda, entre as pessoas e as instituições. Nas palavras do Nobel de Economia, Kenneth Arrow (*apud* GIL-BOLÍVAR, 2012, p. 3), “a confiança adquire, como mínimo, um valor pragmático muito importante, é um significativo lubrificante do sistema social [...]. Infelizmente, não é uma mercadoria que possa ser comprada facilmente”.

Com relação ao vínculo de confiança estabelecido entre os cidadãos e as instituições públicas, diversos autores concordam em afirmar que ela é hoje indispensável para a construção de instituições políticas e sociais necessárias para condicionar a legitimidade e estabilidade de governos democráticos e eficientes, facilitando, assim, a interação entre os diversos atores sociais, a produção de políticas públicas mais eficazes, além de reduzir possíveis conflitos (SEGOVIA *et al.*, 2008; LAFUENTE; ROJAS; AGOSTA, 2012).

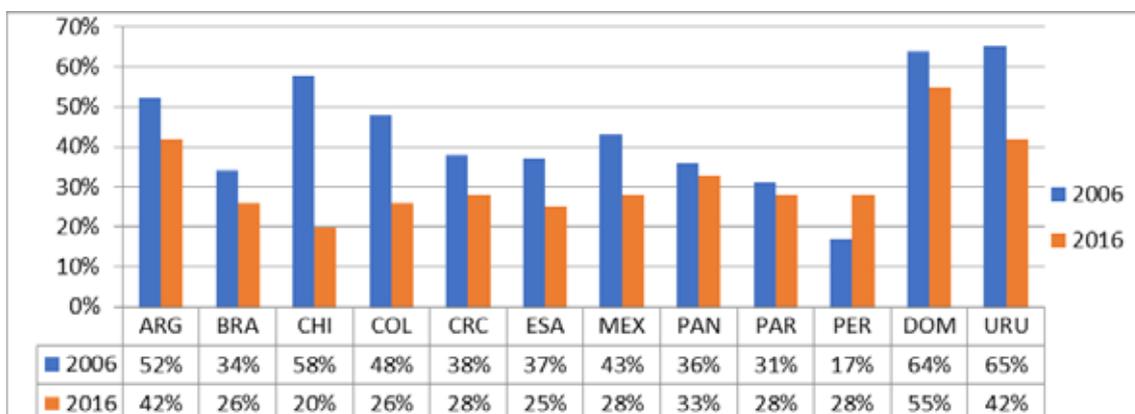
Infere-se, portanto, que a confiança dos diversos atores sociais nas instituições públicas facilita as tomadas de decisão e promove uma participação maior da população na vida política, sendo possível fomentar, inclusive, o desenvolvimento econômico regional, partindo do pressuposto apontado por Kenneth Arrow (*apud* GIL-BOLÍVAR, 2012, p. 3), ao afirmar que “a confiança e outros valores similares são o que os economistas chamam de externalidades, são bens, têm um valor real prático e econômico, incrementam a eficiência do sistema [...]”

Nesse sentido, Fukuyama (*apud* GIL-BOLÍVAR, 2012, p. 3) confirma o valor econômico que tem a confiança ao mencionar que “[...] a desconfiança amplamente difundida em uma sociedade impõe uma espécie de imposto a todas as formas de atividade econômica, um imposto que as sociedades com um alto nível de confiança interna não precisam pagar”.

Pode-se afirmar, com base no exposto, que não é possível estabelecer bases democráticas sólidas e legítimas em um cenário de crise de confiança nos governos e instituições públicas. E considerando o contexto atual pelo qual passa a maioria dos países latino-americanos, em que há uma rejeição acentuada das políticas e dos próprios atores políticos, e nos quais a desconfiança e a insatisfação nas suas instituições públicas crescem cada vez mais, verifica-se a existência de democracias não consolidadas, caracterizadas pela fraqueza das instituições, dificultando ainda mais o fortalecimento democrático e subsequente desenvolvimento das nações.

O Gráfico 1 mostra o percentual da população que afirma confiar no governo nacional nos países latino-americanos, comparando-se os valores de 2006 e 2016. É possível verificar que, dos 12 países avaliados, apenas o Peru mostrou um aumento de confiança em seus governantes, enquanto no restante dos países os índices sofreram quedas consideráveis.

**Gráfico 1** – Percentual da população que afirma confiar no governo nacional em países selecionados da ALC, 2006 e 2016



Fonte: Elaborado pelos autores com base no relatório da OCDE (2018).

Os dados apresentados na Tabela 1 referem-se ao grau de satisfação da população dos países da América Latina com a educação pública ofertada em seus países, com os seus hospitais públicos e com a segurança dos cidadãos, comparando os resultados de 2010 e 2015. Com relação à educação pública, dos 12 países, apenas 3 deles (Argentina, Peru e República Dominicana) apresentaram um aumento do grau de satisfação. Já os demais países revelaram quedas nesses níveis, com o Brasil sendo um dos países com as piores taxas nos dois períodos analisados.

Tabela 1 – Percentual da população da América Latina e Caribe que se diz “satisfeita” ou “muito satisfeita” com a educação pública, os hospitais públicos e a segurança dos cidadãos de seus respectivos países nos anos de 2010 e 2015 e a diferença entre os períodos

Países	Educação pública (em %)			Hospitais públicos (em %)			Segurança dos cidadãos (em %)		
	2010	2015	Diferença	2010	2015	Diferença	2010	2015	Diferença
Argentina	46,8	56	+9,2	52,7	55,4	+2,7	10,4	7,4	-3,0
Brasil	35,4	24,1	-11,3	27,9	14,2	-13,7	20,8	6,4	-14,4
Chile	29,2	20,8	-8,4	28,5	14,2	-14,3	19,3	11%	-8,3
Colômbia	55,9	51,1	-4,8	36,3	28,2	-8,1	23,3	16,6	-6,7
Costa Rica	72,7	70,9	-1,8	56,1	45,3	-10,8	15,1	20,8	+5,7
El Salvador	76,3	60,5	-15,8	71,3	41,9	-29,4	14,8	14%	-0,8
México	60	57,6	-2,4	48,4	46	-2,4	10,7	11,5	+0,8
Panamá	58,7	56,6	-2,1	53,2	45,7	-7,5	18,7	13,7	-5,0
Paraguai	53,1	43,7	-9,4	48,6	33,2	-15,4	17,4	5,2	-12,2
Peru	33,1	36,4	+3,3	25,3	32	+6,7	5,6	8,9	+3,3
República Dominicana	57,1	81,9	+24,8	49	51,6	+2,6	64	55	-9,0
Uruguai	59,5	52%	-7,5	66,1	66,5	+0,4	18,1	21,8	+3,7

Fonte: Elaborada pelos autores com base no relatório da OCDE (2018).

No que diz respeito aos hospitais públicos, a Argentina, o Peru, a República Dominicana e o Uruguai apresentaram um aumento no índice de satisfação com essas instituições, enquanto nos demais países verificou-se a redução do percentual no período analisado. Mais uma vez, o

Brasil apresentou não apenas a redução do índice, mas também um dos piores resultados no grau de satisfação em ambos os períodos contemplados pela pesquisa.

Sobre o grau de satisfação da população latino-americana com a segurança, verifica-se que 4 dos 12 países apresentaram leve aumento nos índices (Costa Rica, México, Peru e Uruguai), enquanto nos demais os índices, que já eram baixos em 2010, diminuíram mais ainda em 2015, especialmente no Brasil e no Paraguai. O destaque positivo foi novamente para a República Dominicana que, apesar da queda no grau de satisfação com esse serviço, apresenta taxas três vezes maiores em relação aos demais países da América Latina.

Os dados apresentados no Gráfico 1 e na Tabela 1 permitem uma visualização mais geral da percepção dos cidadãos nos países da América Latina. Com exceção do Peru, a confiança nos governos caiu sensivelmente no período de dez anos. A insatisfação com os serviços públicos sofreu um aumento geral no período de cinco anos, mas o dado que mais chama a atenção é a percepção da população no quesito segurança. Nota-se que os cidadãos nos países latino-americanos, em sua maioria, sentem-se inseguros.

## O CONTRATO SOCIAL BRASILEIRO

A discussão do relatório OCDE/Cepal (2018) adota implicitamente uma abordagem contratualista rousseauiana. O contrato social (ou pacto social) de Rousseau refere-se à convenção tácita ou formal entre os membros de uma nação em que há a alienação de liberdades individuais em prol da vontade geral de um povo. A soberania, na concepção filosófica de Rousseau, não seria do indivíduo que ocupasse o posto de poder, seja qual fosse a forma de governo, mas a vontade geral do povo, que abdica das liberdades que poderia ter em um estado de natureza para obter um benefício da organização do Estado, um bem comum cuja prestação é indissolúvel, e não um bem privativo (ROUSSEAU, 1997).

Apesar de servir de grande inspiração política e ideológica para as democracias modernas, a teoria do contrato social de Rousseau não é livre de limitações. É mesmo difícil determinar a “vontade geral” de um povo, bem como há sérios problemas na definição do “contrato”. Conforme discutido por Pase (2011), um contrato estabelece os incluídos na convenção entre as partes, mas, ao fazê-lo, também estabelece os excluídos. Longe de ser um acordo estático, a elaboração de um contrato social deve ser entendida como um “campo de lutas”, no qual os critérios de inclusão e de exclusão são redefinidos ao longo do tempo (SANTOS, 1999 *apud* PASE, 2011). Os incluídos, por sua vez, definem um regime de valores, os quais devem guiar as ações do governo a fim de atender à “vontade geral”. Sendo um campo de disputa, porém, o regime de valores também pode sofrer mutações ao longo do tempo. Obviamente, o conteúdo do contrato social varia entre os povos, mas também é mutável ao longo do tempo na própria nação. Neste sentido, a visão de Rousseau de que governos e governantes passam, mas o sentimento do povo permanece e, assim o contrato social permanece, apresenta-se de maneira problemática quando confrontada historicamente.

Considerando as dificuldades e limitações da teoria do contrato social supracitadas, realiza-se uma tentativa de delimitação do que poderia ser entendido como o contrato social brasileiro. O retorno à democracia, após 21 anos de ditadura militar, marca o início da Nova

República no Brasil e representa um momento histórico de repactuação social, em que uma parcela maior da sociedade civil passa a ter voz política.

Embora possa se limitar às convenções formais, a Assembleia Nacional Constituinte de 1987 e a conseguinte promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 parecem ser um ponto de partida na tentativa de delimitação de alguns valores fundamentais deste novo contrato social brasileiro. O exemplo mais recorrente do regime de valores da nova Constituição é o artigo 5º e sua longa lista de direitos aos brasileiros e estrangeiros residentes. Ressalte-se, porém, os direitos sociais explicitados no artigo 6º:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988).

Note-se que constituem direitos do cidadão e obrigações do Estado brasileiro, entre outros, a educação pública e a seguridade social, esta composta pelos serviços de assistência à saúde, pela assistência social e pela previdência social. É curioso observar que o transporte coletivo urbano sob competência de prestação direta ou por delegação dos municípios, conforme definido no artigo 30, foi pauta de reivindicação das chamadas jornadas de junho de 2013 (BRAGA, 2013). Foi simbólico o mote “queremos transporte padrão Fifa”, em contraponto aos vultuosos recursos públicos destinados à reforma e construção de estádios para a Copa do Mundo de Futebol no Brasil. Não é possível afirmar que este seja “o” momento da quebra do contrato social no país, mas parece ser “um” momento de quebra de “cláusulas” do contrato social.

Outro aspecto a destacar é que o direito ao trabalho, à moradia e à alimentação, embora não constitua obrigação direta do Estado brasileiro, é alvo das ações de governo por outros meios. Por exemplo, o artigo 7º institui que o salário mínimo, fixado em lei, deve ser o suficiente para garantir ao trabalhador o atendimento de suas necessidades básicas, entre elas o suprimento de alimentação e moradia à sua família. É possível ainda fazer outras conexões indiretas, como o disposto no artigo 3º, que estabelece como objetivos da República, entre outros, o de garantir o desenvolvimento nacional e o de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir a desigualdade social e regional. Some-se a isso o disposto no artigo 174, que estabelece a competência de agente normativo e regulador da atividade econômica ao Estado, com as funções de fiscalização, incentivo e planejamento sendo determinantes para o setor público e diretivas para o setor privado. Nesse sentido, o desenvolvimento econômico, como condição necessária à garantia ao trabalho e à renda, constitui-se como obrigação direta do Estado brasileiro (BRASIL, 1988).

Assim, é convergente o conjunto de “valores” do contrato social brasileiro, considerando-se válido e amplamente aceito o disposto na Constituição Federal entre os cidadãos do país, com os temas da pesquisa da OCDE/Cepal (2018). Trata-se, pois, de serviços públicos de necessidade imediata da população brasileira. Não por acaso, os governantes são cobrados pelos cidadãos por melhorias na educação, saúde, transporte público e segurança. Ainda, pesquisa realizada entre 2014 e 2015 por Mundim, Gramacho e Pinto (2018) corrobora a influência que as emoções negativas dos cidadãos sobre a situação econômica do país desempenham sobre a aprovação do governo. Entende-se, portanto, que as pesquisas de aprovação dos governos variam de acordo com a situação econômica de momento do país, uma vez que ela traz implicações diretas sobre o nível de emprego, renda e bem-estar social.

Dessa forma, quando os governos de diferentes níveis (União, Estados e municípios) são incapazes de prover os bens públicos essenciais, gera-se insatisfação e desconfiança da população em relação à atuação do poder público. Trata-se, pois, de sentimento de quebra do pacto social ou de desvio de finalidade das ações dos governantes, ainda que tal incapacidade seja legítima. Retomando-se a concepção rousseauiana, a contradição das ações do governante e da vontade geral representam assim a subordinação de todos à vontade dos indivíduos ocupantes dos cargos de poder e, quando o Estado passa a servir interesses de particulares, rompe-se com a disposição de colaboração ou de construção coletiva do bem comum, uma vez que se perde a credibilidade no sistema de governo. Este é, pois, o argumento que se busca desenvolver a partir dos dados levantados para a realidade brasileira na próxima seção.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Conforme apontado nos dados do Gráfico 1 e da Tabela 1, apresentados na segunda seção deste artigo, o nível de confiança no governo e o grau de satisfação com as instituições públicas decresceram nos últimos anos. Comparando com o restante da América Latina e Caribe e com os países membros da OCDE, verifica-se que, em média, 37% da população dos países membros da OCDE confiam no governo nacional, enquanto na América Latina e Caribe esse número cai para 29%, e especificamente no Brasil atinge 26%, abaixo das médias da OCDE e da ALC.

Com relação ao nível de satisfação com as instituições, a Tabela 2 mostra os dados comparativos entre as médias do Brasil e dos outros países da América Latina:

Tabela 2 – Comparação do nível de satisfação com as instituições no Brasil e demais países da ALC

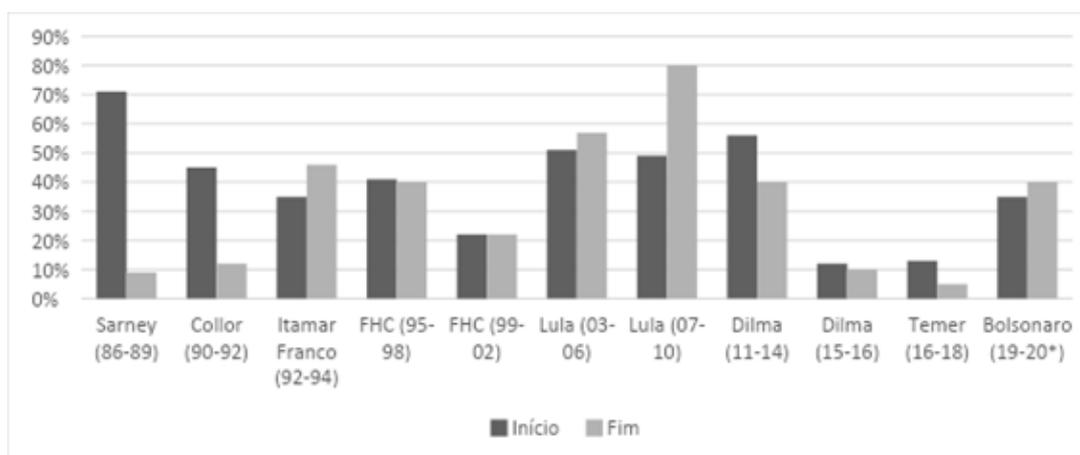
Indicadores	Média do ano de 2015	
	Brasil	ALC
Proporção da população que se diz “satisfeita” ou “muito satisfeita” com a <u>educação pública</u> .	24,1%	53,8%
Proporção da população que se diz “satisfeita” ou “muito satisfeita” com os <u>hospitais públicos</u> .	14,2%	40,7%
Proporção da população que percebe que a <u>segurança dos cidadãos</u> é “boa” ou “muito boa”.	6,4%	16%

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados da OCDE (2018).

Nota-se que o Brasil apresenta um índice de satisfação muito aquém da média dos países da América Latina e Caribe nos três institutos avaliados. Em uma retrospectiva histórica a respeito da avaliação dos governos brasileiros, pode-se constatar que a falta de confiança e insatisfação com os governantes não é algo recente e pode variar conforme a conjuntura econômica e social pela qual passa o país. Pesquisa publicada pelo Ibope (2018) mostra a evolução dos presidentes desde 1986, mensurando os quesitos “avaliação do governo” e “confiança no presidente”.

O Gráfico 2 apresenta o percentual da população que avaliou o governo como ótimo/bom, comparando os resultados do período inicial do governo com o período final. Dos 11 períodos avaliados, verifica-se que o governo Itamar Franco (1992-1994), Lula (2003-2006 e 2007-2010) e Jair Bolsonaro (2019-2022) foram os únicos que obtiveram elevação dos índices ao final do período, sendo que, no caso de Jair Bolsonaro, os dados se referem aos dois primeiros anos do mandato (2019-2020).

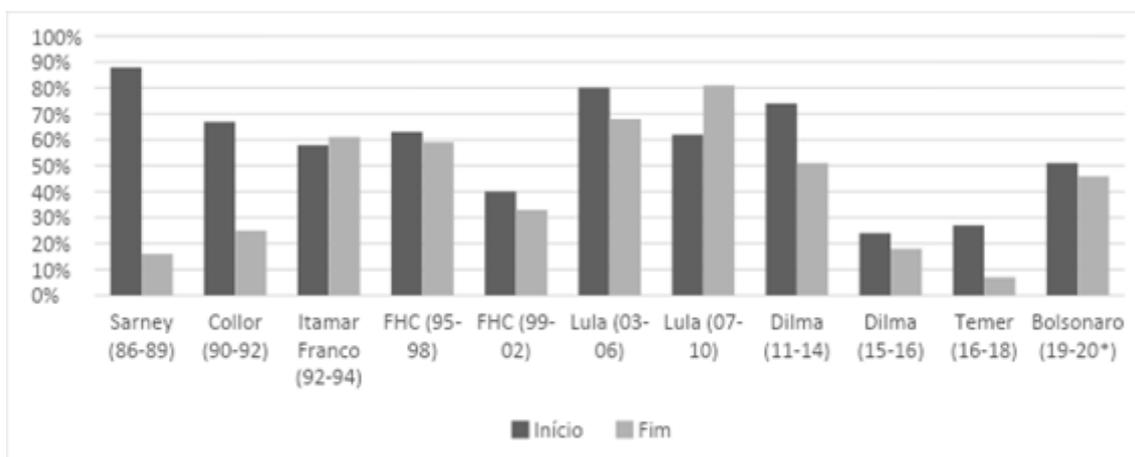
Gráfico 2 – Percentual da população que avaliou o governo como *ótimo/bom*



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do CNI-Ibope (2020).

Com relação à confiança nos presidentes, o Gráfico 3 mostra que, novamente, os presidentes Itamar Franco e Lula foram os únicos que adquiriram um índice maior de confiança da população ao final do mandato, enquanto os demais presidentes apresentaram quedas nas taxas, sendo destaque, mais uma vez, a acentuada diminuição nos índices de confiança nos presidentes José Sarney e Fernando Collor.

Gráfico 3 – Percentual da população que *confia* no presidente



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do CNI-IBOPE (2020).

É possível estabelecer um vínculo entre os resultados relacionados à avaliação do governo e consequente índice de confiabilidade apurado no início e final de cada mandato presidencial com o período econômico pelo qual o Brasil passava em cada época.

Em 1985 iniciou-se no Brasil o período que ficou conhecido como “Nova República”, pois foi a partir desse ano que o país rompeu os laços com a ditadura, elegendo indiretamente (por meio do Congresso) o primeiro presidente dessa nova fase: Tancredo Neves. Tancredo, contudo, morre sem assumir o cargo, que passa, portanto, a seu vice: José Sarney. Segundo Kinzo (2001), essa situação repentina significou o nascimento de uma Nova República em circunstâncias frágeis, especialmente para um presidente que tomou posse sem um plano de governo própria-

mente dito para enfrentar uma crise econômica e social significativa. Além disso, por ser uma figura política vinculada aos militares e ter assumido a sua posição sem o apoio das urnas, a sua administração ficou vulnerável a todo tipo de pressão (KINZO, 2001).

Sarney herdou um país que, em termos econômicos, apesar de ter alavancado seu desenvolvimento industrial, sofreu uma grande recessão até 1983, em virtude, especialmente, das sucessivas crises do petróleo ocorridas a partir de 1974, que frearam o investimento dos países desenvolvidos naqueles em desenvolvimento. Esse período ficou conhecido como a “década perdida” e só em 1984 parecia que o país havia encontrado o rumo para alavancar a economia. Ao final desse ano, a balança comercial passou do déficit a um superávit de US\$13,1 bilhões. Internamente, no entanto, o cenário era de hiperinflação, que em 1984 atingiu 224% (GIAMBIAGI *et al.*, 2015).

Para equilibrar as contas e buscar estabilizar a inflação, Sarney lançou durante o seu mandato três planos: Plano Cruzado, Plano Bresser e Plano Verão, em 1986, 1987 e 1989, respectivamente. Apesar de notar-se momentos de breve crescimento econômico, nenhum dos planos conseguiu atingir seu objetivo principal. Assim, não surpreende que o início de seu governo tenha sido marcado pela esperança de uma nova nação democrática, mas tenha finalizado com uma insatisfação e frustração geral ocasionada pela alta inflação, que no começo dos anos 90 passava de 80% ao mês.

Em 1989 é realizada a primeira eleição direta após o período da ditadura, com o ano seguinte sendo marcado pela posse do novo presidente eleito democraticamente: Fernando Collor de Mello. Inicialmente, a vitória de Collor foi comemorada como um atendimento às demandas pela democratização do país, no entanto, ao longo do tempo o presidente foi perdendo seu prestígio em virtude, especialmente, das crescentes acusações de corrupção no seu governo (SALLUM JR.; PAIXÃO e CASARÕES, 2011).

Economicamente, o país estava estagnado. Para buscar melhorar a economia do país, Collor anunciou uma série de medidas drásticas no dia seguinte ao de sua posse. Kinzo (2001), no entanto, afirma que essas políticas, “apesar de sua radicalidade em interferir arbitrariamente na poupança popular e investimentos financeiros e em promover ampla liberação comercial, logo se mostraram ineficazes para conter a crise”, o que levou à queda do apoio popular do primeiro presidente eleito diretamente após o período do regime militar.

Além da insatisfação popular com a política econômica adotada, em 1992 Collor foi acusado pelo seu irmão de associação em esquema de corrupção gerenciado pelo então tesoureiro de sua campanha eleitoral, Paulo César Farias. A confirmação de seu envolvimento gerou protestos para a abertura do processo de *impeachment*, que acabou sendo acatado pela Câmara. Após a sua renúncia, o cargo passou a ser ocupado pelo seu vice, Itamar Franco (SALLUM JR.; PAIXÃO e CASARÕES, 2011).

Já com o governo Itamar Franco a situação econômica do Brasil começa a mudar e vislumbra-se o início da estabilização da inflação por meio do Plano Real, concebido por aquele que viria a ser o futuro presidente do país: Fernando Henrique Cardoso. Nos anos de 1993 e 1994 as taxas de crescimento econômico são expressivas, de 4,9% e 5,4%, respectivamente. Nesse mesmo biênio a inflação não consegue ser totalmente controlada, no entanto já apresentava taxas muito inferiores às de anos anteriores. Ressalta-se que a baixa da inflação já era percebida no governo Collor, no entanto os escândalos superaram qualquer melhoria econômica que a

população pudesse perceber. Talvez a popularidade de Itamar Franco se deva essencialmente ao crescimento econômico verificado em seu curto mandato (GIAMBIAGI *et al.*, 2015).

Em 1994, Fernando Henrique Cardoso (FHC) é eleito presidente do Brasil, em virtude, especialmente, do sucesso do seu Plano Real na estabilização da inflação e equilíbrio das contas públicas, o que acarretou a melhoria da renda das classes mais baixas e garantiu sua reeleição em 1998. O novo mandato, entretanto, começou abalado por uma crise financeira internacional que fizera o Brasil assinar um acordo com o FMI, cenário que gerou um temor da desvalorização da moeda, ocasionando a fuga de capitais.

Ademais, o segundo mandato de FHC foi marcado pela crise do setor energético, devido à falta de investimentos no setor, que acabaram ocasionando os conhecidos “apagões”, que nada mais eram do que a imposição de longos cortes de energia para tentar evitar a sua falta total. Essa “solução” temporária teve como consequência uma redução do PIB nacional por dois trimestres consecutivos (GIAMBIAGI *et al.*, 2015). Esses eventos podem ajudar a explicar o motivo pelo qual FHC teve um primeiro mandato com um índice de confiabilidade alto e uma boa avaliação, mas com expressivas quedas nesses indicadores no segundo período.

Em 2002, após participar de vários pleitos, elege-se como presidente Luiz Inácio Lula da Silva, pelo Partido dos Trabalhadores (PT), dando início à que ficou conhecida como “Era Lula”. Considera-se que esse foi o período mais próspero da economia brasileira das últimas três décadas, devido, especialmente, ao aumento do investimento e consequente aumento da taxa de emprego, inflação baixa e aumentos reais do salário mínimo, além do programa social que se tornou a marca do seu governo: o Bolsa Família. “Sobre o programa Bolsa Família, vale a pena ressaltar que o programa beneficiou 12,7 milhões de famílias em 2010 e injetou na economia (dada a baixa propensão a poupar destes beneficiados) em torno de R\$ 13 bilhões” (CURADO, 2011).

Mesmo com o caso conhecido como o escândalo do “mensalão”, que envolveu integrantes do governo e se caracterizou pela compra de votos de parlamentares no Congresso Nacional brasileiro, o então presidente não foi diretamente afetado, e sua popularidade continuou aumentando. Ao final do seu segundo mandato Lula conseguiu não só aumentar o índice de confiabilidade da população, mas também conseguiu desenvolver um dos governos mais bem avaliados da história (GIAMBIAGI *et al.*, 2015).

Com o apoio de Lula e do PT, em 2010 é eleita a primeira presidente mulher do país, Dilma Rousseff, a qual foi reeleita em 2014. Ela herda um país próspero, no qual a economia havia crescido 7,5% e as taxas de desemprego estavam próximas a um mínimo histórico. Durante seu primeiro mandato a política econômica adotada priorizou “a redução de taxas de juros e tarifas de energia elétrica; desonerações tributárias e crédito subsidiado; desvalorização cambial e protecionismo industrial seletivo; concessões de serviços públicos para a iniciativa privada” (BASTOS, 2017).

O governo Dilma acreditou que as políticas de estímulo, recomendáveis em situações de crise, seriam as políticas certas a adotar em seu primeiro mandato, o que ao final demonstrou-se um erro, pois a oferta não conseguiu acompanhar o ritmo de aumento da demanda, em virtude especialmente da falta de investimento que garantisse a continuidade desse crescimento. Em outras palavras, “antes mesmo de reduzir o custo de capital, ela deprimiu as expectativas de demanda futura” (GIAMBIAGI *et al.*, 2015; BASTOS, 2017).

Assim, em 2014 o Brasil entra em crise, e ao final de 2015 foi constatada uma profunda recessão, uma inflação que chegou aos dois dígitos e o registro da maior queda no PIB desde 1930. Tudo isso aliado aos escândalos da maior investigação de corrupção ocorrida no país, a conhecida operação “Lava jato”, que culminou em vários protestos populares contra o governo. Por fim, o já desgastado governo sofreu mais uma derrota com o processo de *impeachment* instaurado contra Dilma Rousseff, que causou a cassação de seu mandato, levando ao cargo de presidente o então vice-presidente, Michel Temer (GIAMBIAGI *et al.*, 2015). Analisando todos esses fatos, estabelece-se uma conexão entre os fatos ocorridos e a decréscimo na avaliação e popularidade do governo Dilma.

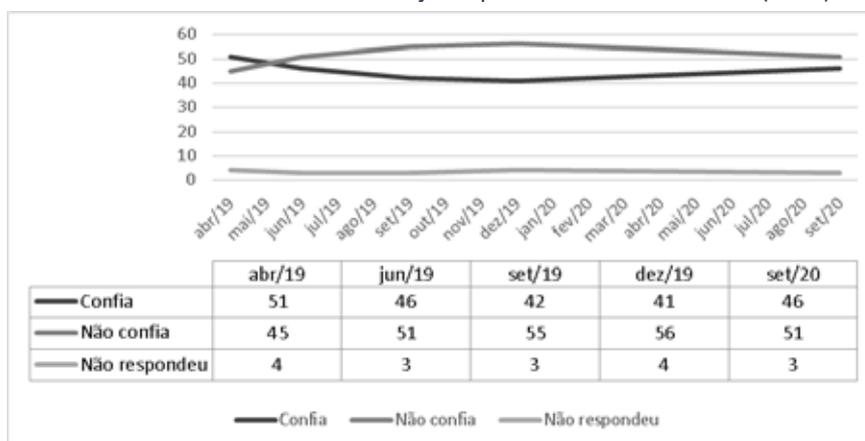
Conforme apontam Souza e Soares (2019), o que se vislumbra após a posse de Temer é uma celeridade do ajuste fiscal, acompanhada da deterioração das condições de vida e trabalho. Em seus pouco mais de dois anos de mandato, Temer aprovou uma contrarreforma trabalhista que ampliou a precarização do trabalho e enxugou gastos sociais para pagamento da dívida pública. Finalmente, suas medidas antipopulares o levaram a terminar o mandato com uma taxa de 7% de confiança da população.

No governo Temer verificou-se uma desaprovação ainda maior do que no governo Dilma, apesar do *impeachment*, o que vai ao encontro dos dados apontados pelo relatório da OCDE/Cepal e mostra como há uma necessidade de repensar as instituições e políticas, de forma a atender aos anseios da população, elevando a satisfação e confiança e, conseqüentemente, fortalecendo a democracia nacional e o desenvolvimento econômico.

Ao final de 2018 o Brasil elege como chefe do Executivo um candidato de extrema direita: Jair Bolsonaro. Dibai (2018) afirma que Bolsonaro soube explorar a insatisfação popular com os últimos governos, evidenciada especialmente pelo abalo político da operação “Lava jato”, fazendo crescer a direita brasileira, que se identificou com pautas conservadoras relacionadas à família, religião, anticorrupção, entre outras.

Pesquisa publicada pelo instituto CNI-Ibope (2020) mostra que Jair Bolsonaro iniciou seu mandato com um índice de confiança superior aos 50%, em detrimento aos 7% de confiança com o qual finalizou o governo Temer. Desde o início do governo Bolsonaro o índice de confiança sofre alterações, mas, em uma avaliação geral, manteve-se estável até o final do período estudado, conforme evidencia o Gráfico 4.

Gráfico 4 – Percentual de confiança no presidente Jair Bolsonaro (2020)



\*dados referentes aos dois primeiros anos de mandato de Jair Bolsonaro.

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da pesquisa CNI-Ibope (2020).

Os dados do Gráfico 4 se referem aos dois primeiros anos do mandato de Bolsonaro. Até o momento da apuração dos dados para esta pesquisa, o governo Bolsonaro enfrentava crises que possibilitavam uma avaliação inicial dos índices de aprovação e confiabilidade. Pode-se afirmar que um dos maiores problemas foi a pandemia da Covid-19. Apesar das crescentes taxas de infecção e mortalidade verificadas não apenas no Brasil, mas em todo o mundo, até o final desta pesquisa não foi verificado nenhum decréscimo evidente de sua popularidade relacionado diretamente à pandemia.

A diminuição na confiança verificada no Gráfico 4, que foi de 51% para 46%, pode ser decorrente de outras situações ocorridas durante o seu mandato (que são resumidamente exploradas no Quadro 1 ao final deste artigo), como as controversas nomeações para o cargo de procurador-geral da República e ministros do Supremo Tribunal Federal, ou as alterações no “pacote anticrime” e a renúncia do ex-ministro da Justiça, Sergio Moro.

Conforme apresentado anteriormente, Baquero e González (2016) propõem o conceito de *democracia inercial*, afirmando que ela se materializa pela assimetria produzida entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento político, o que produz uma *cultura política híbrida*, na qual os cidadãos, mesmo reconhecendo na democracia a melhor forma de governo, sentem-se insatisfeitos com suas instituições.

Esse conceito surge de uma análise realizada pelos autores sobre o grau de influência da economia nas bases normativas e de apoio à democracia, sendo isso fundamentado em uma visão da conjuntura nacional pós-eleições 2014, em que se verificou um acentuado nível de desconfiança e descontentamento com o governo e as instituições públicas, apesar dos significativos avanços nas políticas sociais do país, cujo resultado mais expressivo foi a redução da extrema pobreza da população, fazendo com que, em 2014, o Brasil deixasse de integrar o “Mapa Mundial da Fome”.

Dados levantados por um estudo publicado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e publicados em 2010, apontam que, entre 2003 e 2009, mais de 29 milhões de pessoas ascenderam para a classe C no Brasil, que passou a representar 50,5% da população total. Para realizar a divisão de classes sociais no país, adota-se o critério do IBGE, baseado no número de salários-mínimos (CARNEIRO, 2018). Assim, tem-se a seguinte estratificação (Tabela 3):

Tabela 3 – Classes sociais por faixa de salário mínimo, Brasil, 2018

Classe Econômica	Número de salários-mínimos	Renda máxima em 2019 (R\$)
Classe E	Até 2	R\$ 1.996,00
Classe D	De 2 a 4	R\$ 3.992,00
Classe C	De 4 a 10	R\$ 9.980,00
Classe B	De 10 a 20	R\$ 19.960,00
Classe A	Acima de 20	-

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados do IBGE e atualizada com o valor do salário-mínimo em 2019.

Com relação à divisão de classes no Brasil por faixa salarial, não há dados atualizados,<sup>4</sup> porém relatório divulgado em 2016 pelo Ministério da Fazenda sobre a distribuição pessoal de renda e a riqueza da população (BRASIL, 2016a) permite realizar a divisão exposta na Tabela 4,

<sup>4</sup> O novo critério de estratificação social adotado pela Associação Brasileira das Empresas de Pesquisa (Abep), utiliza como instrumento de segmentação econômica o nível de conforto, a escolaridade e os serviços públicos presentes na vida das famílias brasileiras, o que dificulta uma divisão exata de classes baseada na renda (CARNEIRO, 2018).

esclarecendo que são dados estimados e que podem não corresponder à realidade, considerando que o relatório se baseia nas declarações de imposto entregues à Receita Federal no ano de 2014. Cabe ressaltar também que a divisão utilizada pelo Ministério da Fazenda foi a seguinte: até dois salários mínimos; de 2 a 5; de 5 a 10; de 10 a 20 e acima de 20 salários mínimos, o que difere um pouco da divisão de classes do IBGE, de forma que, para evitar uma divisão incorreta das classes C e D, optou-se por juntá-las.

Tabela 4 – Percentual da população brasileira em cada classe social em 2013

Classes sociais	Classe A	Classe B	Classe C e D	Classe E
Percentual da população brasileira por classe	7,57%	11,94%	60,61%	9,71%

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados do Ministério da Fazenda (BRASIL, 2016a).

No ano de 2014, pesquisa publicada pelo Instituto Data Popular mostrou que o número de brasileiros que estavam na faixa da classe média já chegava a 54%. Em virtude disso, Baquero, Castro e Ranincheski (2016) questionam o motivo pelo qual esse crescimento econômico não fez a população acreditar mais em suas instituições e, inclusive, tornarem-se mais compreensíveis e pacientes perante situações que demandassem medidas impopulares por parte do governo. Como frisam os autores, em contrapartida, o que se verificou foi a derrocada da então presidente Dilma Rousseff, que havia sido eleita por maioria absoluta dos votos.

Partindo do pressuposto de que a quebra do contrato social verificada ao longo dos sucessivos governos no Brasil é o catalisador para os índices de desconfiança e insatisfação apurados pela OCDE/Cepal (2018), o que se vislumbra no Brasil desde a promulgação da Constituição de 1988, e que pode ajudar a explicar o paradoxo apontado pelo relatório e por Baquero, Castro e Ranincheski (2016), é uma sobreposição do poder Executivo ao Judiciário e ao Legislativo, que ganhou um excesso de poder a ponto de atacar veementemente o contrato social, ignorando, inclusive, a vontade popular, que seria a verdadeira dona do poder, considerando o que promulga o artigo 1º, parágrafo único da CF/88: “Todo o poder emana do povo [...] nos termos desta Constituição”.

Cabe destacar que a Constituição de 1988 foi uma vitória após mais de 20 anos de ditadura militar, iniciada em 1964, com a destituição do presidente eleito democraticamente, revelando-se um período caracterizado pela repressão, perseguição política, supressão dos direitos constitucionais e ausência de democracia (NUNES, 2016). Uma das maiores conquistas da nova Constituição foi o reconhecimento e importância dada aos direitos individuais, além da ampliação dos direitos trabalhistas e da criação de novos instrumentos de garantia e proteção dos direitos individuais e coletivos.

Ademais, a Carta Magna apresenta cláusulas pétreas que devem ser consideradas dentro do contexto do contrato social, pois são um pacto do Estado com seus cidadãos, a exemplo do artigo 5º, que afirma que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade[...]” (BRASIL, 1988).

O que se verifica, porém, desde a “assinatura” desse contrato é um descumprimento das garantias previstas, gerando impactos profundos nos rumos da sociedade e causando uma insegurança jurídica que podem explicar, em parte, a crescente descrença e insatisfação verificadas em governos anteriores e, especialmente, nos últimos anos no Brasil.

Podem ser apontados exemplos contundentes de quebra do contrato social desde o primeiro presidente eleito democraticamente após a promulgação da CF/88. Sintetizam-se a seguir, por meio do Quadro 1, alguns casos que podem explicar os Gráficos 2 e 3 mostrados anteriormente.

Quadro 1 – Casos de quebra do contrato social verificados no Brasil nos últimos nove períodos de governo

Governo	Características da quebra do contrato social
José Sarney (1986-1989)	<b>Descontrole da inflação:</b> Período de governo conhecido como “Nova República”. Ao longo do período foram testados três planos de estabilização da inflação, sem sucesso: os planos Cruzado, Bresser e Verão. As altas taxas de inflação comprometeram a distribuição de renda, o que rendeu a Sarney um alto índice de desaprovação popular (HERMANN, 2015). Caracteriza-se a quebra do contrato social ao considerar que as altas taxas de inflação, além de comprometer a distribuição de renda, diminuí o poder aquisitivo da população, o que acarreta descumprimento aos direitos sociais estabelecidos na CF/88, especialmente o inciso IV do art. 7º, que afirma que o salário deve atender às necessidades vitais básicas.
Fernando Collor (1990-1992)	<b>O sequestro de liquidez:</b> Confisco do saldo das cadernetas de poupança superiores a Cr\$ 50.000,00 (cinquenta mil cruzeiros), configurando-se em um flagrante desrespeito ao direito constitucional de propriedade (CASTRO, 2015).
Itamar Franco (1992-1994)	<b>Anões do orçamento:</b> Um dos maiores escândalos de corrupção pós-ditadura. Esquema no qual políticos manipulavam emendas parlamentares com o objetivo de desviarem o dinheiro através de entidades sociais fantasmas ou com a ajuda de empreiteiras (FAVERO, 2018).
Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)	<b>Acordo com o FMI:</b> Apesar do primeiro mandato do presidente FHC ter tido um alto índice de aprovação, em virtude, principalmente, da estabilização da economia por meio do Plano Real, abalos no mercado financeiro internacional afetaram seriamente o Brasil, causando redução dos empréstimos externos. Assim, a poucas semanas das eleições de 1998, o governo brasileiro começou a negociar um acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) para arcar com déficits em conta corrente da ordem de US\$30 bilhões. Esse cenário começou, por sua vez, a gerar fuga de capitais devido ao temor da desvalorização da moeda. O acordo com o FMI foi fechado com a promessa de não haver mudanças na política cambial, o que se mostrou impossível de cumprir, tendo o governo, portanto, permitido a flutuação do câmbio (GIAMBIAGI; VILLELA; CASTRO, 2015).  <b>Crise do “apagão”:</b> Prevendo que as empresas seriam privatizadas, o governo não ampliou os investimentos, esperando que o setor privado o fizesse, porém a venda das empresas não ocorreu. Por outro lado, o consumo energético continuou aumentando, em vista de fatores como crescimento populacional e da mudança de hábitos de consumo (novas tecnologias). Em 2001 foi estimada uma redução no índice de chuvas, o que poderia ocasionar falta de energia. A solução do governo foi a imposição à população de longos cortes de energia, que ficaram conhecidos como “apagão”. Essa medida teve como uma de suas consequências dois trimestres consecutivos de queda do PIB nacional (GIAMBIAGI; VILLELA; CASTRO, 2015).
Governo Lula (2003-2010)	<b>Escândalo do “mensalão”:</b> Caracterizado pela compra de votos de parlamentares no Congresso Nacional brasileiro, que envolveu integrantes do governo do então presidente e membros de vários outros partidos. A corrupção política é uma das maiores quebras de contrato social, visto que ela vai contra a igualdade preconizada constitucionalmente, uma vez que satisfaz a vontade do particular que foi eleito, em detrimento da vontade geral.

Governo	Características da quebra do contrato social
Governo Dilma (2011-2016)	<b>Operação “Lava Jato”:</b> Maior investigação de corrupção da história do país, que teve início em 2014 e já prendeu mais de cem pessoas, incluindo o ex-presidente Lula.
Governo Temer (2016-2018)	<p><b>Congelamento dos gastos públicos:</b> Proposta de Emenda Constitucional nº 55 (PEC 55), propõe o congelamento, por 20 anos, dos gastos públicos, o que poderá prejudicar áreas assistenciais essenciais à população, como saúde e educação, configurando a quebra do contrato social relacionado aos direitos e garantias fundamentais estabelecidos pela CF/88.</p> <p><b>Reforma previdenciária:</b> a Previdência Social é garantida constitucionalmente, conforme artigo 6º, <i>caput</i>, da Carta Magna. Ao “mudar as regras do jogo”, o governo quebra o contrato social firmado em 1988 de uma forma prejudicial aos contribuintes e de forma unilateral, sem atenção às demandas gerais da população.</p> <p><b>Reforma trabalhista:</b> Alterou em torno de cem artigos da Consolidação das Leis do Trabalho. Apesar de ser considerada uma reforma necessária, critica-se as condições de maior insegurança, vulnerabilidade e risco nas quais deixou o trabalhador, com consequências negativas sobre a vida pessoal, familiar e social (KLEIN; GIMENEZ; SANTOS, 2018). Sua efetivação ocorreu em meio a protestos da sociedade, desrespeitando o direito à manifestação e oitiva da opinião da população.</p>
Bolsonaro (2019-2020)	<p><b>Pacote anticrime, o juiz de garantia e fragilização do combate à corrupção:</b> Bolsonaro é eleito em 2018 por pouco mais da metade da população brasileira com a promessa de romper com a ideologia de esquerda e combate à corrupção. No final de 2019, contudo, em um episódio que gerou um dos primeiros embates entre o então ministro da justiça Sergio Moro e o presidente, Bolsonaro aprova a emenda proposta por Marcelo Freixo (da oposição) que incluía a figura do juiz de garantias no pacote anticrime de Moro (ponto visto como um atraso no combate à corrupção e à criminalidade). O acontecimento repercutiu negativamente na imagem de Bolsonaro, elevando a #BolsonaroTraidor aos <i>trending topics</i> da rede social Twitter. Posteriormente, em virtude desse e outros problemas, como a troca da diretoria da Polícia Federal, levaram Moro a pedir demissão do cargo (FOLHA DE SÃO PAULO, 2019).</p> <p><b>Nomeações para a Procuradoria Geral da República e STF:</b> Ao indicar o nome de Augusto Aras como procurador geral da República, em 2019, Bolsonaro não apenas fugiu às indicações da listra tríplice, mas acabou sendo criticado em virtude de declarações de Aras alinhadas à ideologia de esquerda e críticas à Lava-Jato. Ainda, a nomeação recente de Kassio Nunes Marques para ocupar cargo de ministro do STF gerou críticas e desconfiança dos aliados do governo, decorrentes de declarações polêmicas e ligação de Marques com políticos do chamado centrão (GAZETA DO POVO, 2020).</p>

\*observações referentes aos dois primeiros anos de mandato de Jair Bolsonaro.

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

O Quadro 1 evidencia casos notórios de quebra do contrato social, o que, conforme proposta deste artigo, podem ajudar a explicar o contexto de democracia inercial em que se insere o Brasil, na qual, apesar das políticas afirmativas que alavancaram a economia nos últimos anos, verifica-se um enfraquecimento da democracia, evidenciado pelos índices de aprovação e satisfação dos cidadãos em relação ao governo e às instituições que deveriam, *a priori*, atender às necessidades essenciais da população.

Inclusive, na contramão da democracia participativa, o que se verifica é que, ao invés de “ouvir a voz do povo” quando se trata de matérias de amplo interesse nacional, os governantes

optam por tomar decisões contrárias às demandas da sociedade, ampliando o abismo existente no mencionado nexos cidadãos-governo-mercado do relatório da OCDE.

A título de exemplificação, em consulta ao *site* do Senado Federal, com relação às consultas públicas realizadas em relação a projetos de lei e demais proposições que tramitam por ele, verificou-se que a consulta ao projeto da Reforma Trabalhista obteve a participação total de 188.955 cidadãos, observando-se que 16.789 (8,9%) votaram a favor da reforma contra 172.166 (91,1%) desfavoráveis. O projeto, no entanto, acabou sendo aprovado pelo plenário da Câmara, tendo gerado como norma jurídica a lei 13.467 de 13/7/2017 (BRASIL, 2017).

Outro exemplo que denota o desrespeito à opinião da sociedade, caracterizando quebra do contrato social, é a consulta pública relacionada à PEC 55 (congelamento dos gastos públicos por 20 anos), cujo resultado foi uma aprovação de 23.766 (6,4%) contra um parecer desfavorável de 345.656 (93,6%) de um total de 369.422 votantes. A PEC, no entanto, foi aprovada em segundo turno no Senado por 53 a 16 votos (BRASIL, 2016b).

Sendo assim, verifica-se que por mais que haja um incentivo à participação popular nas decisões governamentais, as demandas da sociedade não são ouvidas, o que pode explicar a falta de credibilidade e confiança nas instituições públicas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As mudanças no panorama social da América Latina e Caribe verificadas nos últimos anos, especialmente no Brasil, tornaram-se emblemáticas, pois apesar da melhoria nas condições de vida da população, a desconfiança e a insatisfação em relação aos governantes e instituições públicas cresceram visivelmente.

Esse paradoxo pode ser explicado, no caso brasileiro, pelas constantes quebras do contrato social apontados neste trabalho, o que faz com que a sociedade não se sinta “estimulada” a participar das decisões políticas, fazendo com que não haja uma consolidação da democracia, especialmente a participativa. Não é possível afirmar categoricamente que a quebra do contrato social se configure em “manobra” política para desqualificá-la e estimular “propositalmente” a que a sociedade “volte as costas” para a esfera pública, porém é inegável que quanto menor a participação individual e quanto menos incentivos haja a essa participação, menos questionamentos ocorrem, o que pode fazer com que alguns agentes políticos se beneficiem da coisa pública, aproveitando-se desse “desinteresse” da sociedade.

Exemplos aqui apontados, como o caso da PEC 55/2016 e da Reforma Trabalhista, ilustram bem esse descaso às demandas da sociedade, pois, em ambas as consultas públicas realizadas com relação à matéria a ser votada, houve uma expressiva rejeição da população, no entanto esse fato pareceu ter sido ignorado, sendo ambos os projetos aprovados pela maioria do plenário. Dessa forma, não há como esperar que a sociedade se sinta estimulada a exercer sua cidadania e pode-se, portanto, inferir que o aumento da desconfiança e da insatisfação decorram desse tipo de situação.

O governo Jair Bolsonaro, apesar de manifestamente oposto a qualquer ideologia das administrações anteriores, parece perpetuar o desrespeito aos cidadãos, observado pelas constantes quebras contratuais, especialmente dos acordos firmados por meio de promessas eleitorais. Ainda é cedo, contudo, para realizar conclusões definitivas a respeito do governo

Bolsonaro, com esse aspecto configurando-se, inclusive, em limitação ao presente trabalho, podendo ser explorado em futuras publicações, que englobem a completude do mandato e de dados a seu respeito, especialmente dados que relacionem a atual crise da pandemia da Covid-19 com as medidas tomadas e soluções propostas no decorrer da situação.

## REFERÊNCIAS

BAQUERO, Marcello; GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. Cultura política, mudanças econômicas e democracia inercial. Uma análise pós-eleições de 2014. *Opinião Pública*, Campinas, v. 22, n. 3, dez. 2016.

BAQUERO, Marcello; CASTRO, Henrique C. de; RANINCHESKI, Sônia M. (Des)confiança nas instituições e partidos políticos na constituição de uma democracia inercial no Brasil: o caso das eleições de 2014. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 15, n. 32, jan./abr. 2016.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. *Revista de Economia Contemporânea*, n. especial, elocation-e172129, p. 1-63, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rec/v21n2/1415-9848-rec-21-02-e172129.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2020.

BRAGA, Ruy. As jornadas de junho no Brasil: crônica de um mês inesquecível. In: *OSAL – Observatorio Social de América Latina*, a. XIV, n.34, nov. 2013.

BRASIL. *Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017*. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm)

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Relatório da distribuição pessoal da renda e da riqueza da população brasileira*. Brasília, 2016a. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/transparencia-fiscal/distribuicao-renda-e-riqueza/relatorio-distribuicao-da-renda-2016-05-09.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2018.

BRASIL. Senado Federal. *Consulta pública*. PEC 55/2016. 2016b. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaomateria?id=127337>. Acesso em: 14 jul. 2018.

BRASIL. Senado Federal. *Consulta pública*. PLC 38/2017 [Reforma trabalhista]. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaomateria?id=129049>. Acesso em: 13 jul. 2018.

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

CARNEIRO, Thiago Rodrigo Alves. *Faixas salariais x classe social – qual a sua classe social?* Disponível em: <https://thiagorodrigo.com.br/artigo/faixas-salariais-classe-social-abep-ibge/>. Acesso em: 27 jun. 2018.

CASTRO, Lavinia Barros de. Privatização, abertura e desindexação: a primeira metade dos anos 90. In: GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André; CASTRO, Lavinia Barros de; HERMANN, Jennifer. *Economia brasileira contemporânea: 1945-2015*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

CNI-IBOPE. *Avaliação do governo – setembro 2020*. Brasília: CNI, 2020.

CURADO, Marcelo. Uma avaliação da economia brasileira no Governo Lula. *Economia & Tecnologia*, a. 7, vol. especial, 2011. Disponível em: <http://www.economiaetecnologia.ufpr.br/revista/Especial%20Capa/Marcelo%20Curado.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2020.

DATAFOLHA. *Aprovação a Bolsonaro cresce e é a mais alta desde o início do mandato*. 14 de agosto de 2020. Disponível em: <http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2020/08/1988832-aprovacao-a-bolsonaro-cresce-e-e-a-mais-alta-desde-inicio-de-mandato.shtml>. Acesso em: 15 nov. 2020.

DIBAI, Priscilla. *A direita radical no Brasil pós-redemocratização: o caso de Jair Bolsonaro*. 2018. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Salvador, BA, 2018.

FAVERO, Daniel. *Lembre do escândalo dos anões do orçamento que completa 20 anos*. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/lembre-do-escandalo-dos-anoes-do-orcamento-que-completa-20-anos,3f1376212bd42410VgnVCM3000009af154d0RCRD.html>. Acesso em: 14 jul. 2018.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Bolsonaro despreza lista tríplice e indica Augusto Aras para comando da PGR*. 5 de setembro de 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/09/bolsonaro-ignora-lista-triplice-e-diz-a-augusto-aras-que-o-indicara-a-pgr.shtml>. Acesso em: 26 nov. 2020.

GALLUP. Disponível em: <https://www.gallup.com/corporate/212381/who-we-are.aspx>. Acesso em: 13 jul. 2018.

GAZETA DO POVO. *Kassio Marques, o “tiro no escuro” de Bolsonaro no STF*. 2 de outubro de 2020. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/opiniao/editoriais/kassio-marques-stf-bolsonaro-tiro-no-escuro/>. Acesso em: 14 nov. 2020.

GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André; CASTRO, Lavinia Barros de; HERMANN, Jennifer. *Economia brasileira contemporânea: 1945-2015*. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

GIL-BOLÍVAR, Fabio Alberto. *Confianza y gobierno corporativo. Cuadernos Latinoamericanos de Administración*, Bogotá, Colômbia: Universidad El Bosque, v. VIII, n. 15, p. 57-67, jul./dic. 2012.

HERMANN, Jennifer. *Auge e declínio do modelo de crescimento com endividamento: o II PND e a crise da dívida externa*. In: GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André; CASTRO, Lavinia Barros de; HERMANN, Jennifer. *Economia brasileira contemporânea: 1945-2015*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

IBOPE Inteligência. *72% avaliam governo Temer negativamente; patamar permanece o mesmo de dezembro*. Disponível em: <http://www.ibopeinteligencia.com/noticias-e-pesquisas/72-avaliam-governo-temer-negativamente-patamar-permanece-o-mesmo-de-dezembro/>. Acesso em: 22 jun. 2018.

KINZO, Maria D’Alva G. *A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. São Paulo em Perspectiva*, v. 15, n. 4, p. 3-12. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-88392001000400002>

KLEIN, José Dari; GIMENEZ, Denis Maracci; SANTOS, Anselmo Luis dos (org.). *Dimensões críticas da reforma trabalhista no Brasil*. Campinas, SP: Curt Nimuendajú, 2018.

LAFUENTE, Mariano; ROJAS, Fernando; AGOSTA, Laura. *Mejorar la calidad de las políticas públicas para restaurar la confianza en el gobierno. Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, Caracas, Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, n. 52, p. 83-104, feb. 2012.

MUNDIM, Pedro Santos; GRAMACHO, Wladimir; PINTO, André Jácomo de Paula. *Razão e emoção: reações ao estado da economia e aprovação do governo federal. Revista Opinião Pública*. Campinas, v. 24, n. 1, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/op/v24n1/1807-0191-op-24-1-0090.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2020.

NUNES, Ramon de Souza. *A história do direito e a ditadura militar*. 2016. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/45918/a-historia-do-direito-e-a-ditadura-militar>. Acesso em: 18 jul. 2020.

OCDE; CAF; CEPAL, *Perspectivas económicas de América Latina 2018: repensando las instituciones para el desarrollo*. Paris: Éditions OCDE, 2018.

PASE, Hemerson Luiz. *Contrato Social e (Des)Igualdade. Desenvolvimento em Questão*, Ijuí: Editora Unijui, v. 6, n. 12, p. 35-62, out. 2011. ISSN 2237-6453. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/159>. Acesso em: 14 set. 2018.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social: princípios de direito político*. 18. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997.

SALLUM JR., Brasílio; PAIXÃO E CASARÕES, Guilherme Stolle. *O impeachment do presidente Collor: a literatura e o processo. Lua Nova*, São Paulo, v. 82, p. 163-200, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ln/n82/a08n82.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2020.

SEGOVIA, Carolina; HAYE, Andrés; GONZÁLEZ, Roberto; MANZI, Jorge; CARVACHO, Héctor. *Confianza en instituciones políticas en Chile: un modelo de los componentes centrales de juicios de confianza. Revista de Ciencia Política*, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile Santiago, v. 28, n. 2, 2008.

SOUZA, Giselle; SOARES, Morena Gomes Marques. *Contrarreformas e recuo civilizatório: um breve balanço do governo Temer. Revista Ser Social*, Brasília, v. 21, n. 44, jan./jun. 2019.

Todo conteúdo da Revista Desenvolvimento em Questão está  
sob Licença Creative Commons CC – By 4.0