

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

LUCAS FLÔRES IDIARTE MOTA DE ALMEIDA

**BRASIL PÓS-PLANO REAL: ANÁLISE DAS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS
E SOCIAIS DE FHC A BOLSONARO**

**Porto Alegre
2024**

LUCAS FLÔRES IDIARTE MOTA DE ALMEIDA

**BRASIL PÓS-PLANO REAL: ANÁLISE DAS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS
E SOCIAIS DE FHC A BOLSONARO**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Sérgio Marley Modesto Monteiro

Porto Alegre

2024

CIP - Catalogação na Publicação

Almeida, Lucas Flôres Idiarte Mota de
BRASIL PÓS-PLANO REAL: ANÁLISE DAS MUDANÇAS
INSTITUCIONAIS E SOCIAIS DE FHC A BOLSONARO / Lucas
Flôres Idiarte Mota de Almeida. -- 2024.
90 f.
Orientador: Sérgio Marley Modesto Monteiro.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Ciências Econômicas,
Porto Alegre, BR-RS, 2024.

1. Economia Institucional. 2. Economia Brasileira
Contemporânea. 3. Instituições Econômicas Brasileiras
Pós-Plano Real. I. Monteiro, Sérgio Marley Modesto,
orient. II. Título.

LUCAS FLÔRES IDIARTE MOTA DE ALMEIDA

**BRASIL PÓS-PLANO REAL: ANÁLISE DAS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS
E SOCIAIS DE FHC A BOLSONARO**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Aprovado em: Porto Alegre, 13 de agosto de 2024.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Sérgio Marley Modesto Monteiro – Orientador
UFRGS

Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca
UFRGS

Prof. Dr. Hélio Afonso de Aguiar Filho
UFRGS

Para Marina (*in memoriam*).
Obrigado por sempre acreditar. Saudades.

AGRADECIMENTOS

Não poderia começar os agradecimentos sem citar todas as circunstâncias, as coincidências, a sorte, o acaso, o destino e a todas as formas que Deus se manifesta.

Aos meus pais agradeço por todo o amor, carinho, dedicação e confiança que sempre me foi dado. Da mesma forma, agradeço a todos os meus familiares.

Aos meus amigos, as melhores pessoas que eu poderia encontrar. Vocês sabem quem são.

A todos os meus professores. Assim como nas instituições a história importa, segundo North (1990), todos os meus professores impactaram na construção de quem sou hoje. Em especial, gostaria de agradecer ao meu orientador, Sérgio Marley Modesto Monteiro. Agradeço também aos membros da banca, os professores Pedro Fonseca e Hélio Aguilar Filho.

À sociedade brasileira, que por meio dos impostos e seu suor, custeia o ensino público. Espero conseguir retornar o investimento ao país.

“History matters. It matters not just because we can learn from the past, but because the present and the future are connected to the past by the continuity of a society's institutions. Today's and tomorrow's choices are shaped by the past. And the past can only be made intelligible as a story of institutional evolution. Integrating institutions into economic theory and economic history is an essential step in improving that theory and history.” (North, 1990)

RESUMO

A presente monografia busca mostrar as mudanças institucionais ocorridas no país após o Plano Real, em que houve profunda reformulação do papel do Estado na economia. O objetivo central é compreender em que medida as mudanças estruturais promovidas pelo Plano Real deram origem a instituições capazes de atravessar diferentes governos, independentemente de suas orientações políticas e econômicas, e se essas instituições têm exercido influência consistente sobre as decisões governamentais relacionadas à economia e às políticas sociais. Para a análise é utilizado o arcabouço teórico da Nova Economia Institucional, que tem como objeto de estudo as instituições, entendidas como o conjunto de regras formais e informais que moldam a ação dos indivíduos. Analisa-se o período de 1995 a 2022, em que há transformações institucionais relevantes nos aspectos da política econômica, da democracia representativa e da busca pela redução das desigualdades sociais. Observa-se uma permanência, ao longo de todo o período, da economia de privilégios, assim como a manutenção do compromisso com a estabilidade, com maior ou menor ênfase, a partir da utilização do tripé macroeconômico. Apesar da morosidade no andamento de reformas de bastante impacto, como a tributária, a administrativa e a política, por exemplo, é possível identificar avanços institucionais. Há, entretanto, necessidade da continuidade de reformas e espaço para a melhora das instituições econômicas, sociais e políticas no país.

Palavras-chave: Economia Institucional; Economia Brasileira Contemporânea; Instituições Econômicas Brasileiras.

ABSTRACT

This monograph aims to explore the institutional changes that have occurred in Brazil since the implementation of the Real Plan, which significantly redefined the role of the State in the economy. The central objective is to understand to what extent the structural changes initiated by the Real Plan led to the establishment of institutions capable of enduring across different governments, regardless of their political and economic orientations, and whether these institutions have consistently influenced governmental decisions related to the economy and social policies. The analysis employs the theoretical framework of New Institutional Economics, which focuses on institutions understood as the set of formal and informal rules that shape individuals' actions. The period from 1995 to 2022 is examined, highlighting significant institutional transformations in the areas of economic policy, representative democracy, and efforts to reduce social inequalities. Throughout this period, there is a noticeable persistence of an economy of privileges, alongside a consistent commitment to stability, with varying degrees of emphasis on the macroeconomic tripod. Despite the slow progress in implementing significant reforms, such as tax, administrative, and political reforms, institutional advancements are identifiable. Nevertheless, there is a need for continued reforms and room for improvement in the country's economic, social, and political institutions.

Keywords: Institutional Economics; Contemporary Brazilian Economy; Brazilian Economic Institutions.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL E AS INSTITUIÇÕES BRASILEIRAS DETERMINANTES PRO PLANO REAL	13
2.1 A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL	13
2.2 PRINCIPAIS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS BRASILEIRAS ANTERIORES A 1995	16
2.2.1 Constituição de 1988	16
2.2.2 Plano Real	17
3 OS GOVERNOS E SUAS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS	19
3.1 GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002)	19
3.1.1 Privatizações	19
3.1.2 Agências reguladoras	20
3.1.3 PEC da Reeleição	21
3.1.4 Criação do Ministério da Defesa	22
3.1.5 O Tripé Macroeconômico	22
3.1.6 Lei de Responsabilidade Fiscal	23
3.1.7 Reforma da Previdência	23
3.1.8 O legado de FHC	24
3.2 GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2003-2010)	25
3.2.1 Reforma do Judiciário	26
3.2.2 Reforma Tributária	27
3.2.3 Reforma da Previdência	27
3.2.4 Lei de Falências	28
3.2.5 Lei da Ficha Limpa	28
3.2.6 O legado de Lula	29
3.3 GOVERNO DILMA ROUSSEFF (2011-2016)	30
3.3.1 Lei de Acesso à Informação	31
3.3.2 Lei Anticorrupção	32
3.3.3 Nova Matriz Macroeconômica	33
3.3.4 O legado de Dilma	34
3.4 GOVERNO MICHEL TEMER (2016-2018)	35
3.4.1 Lei do Teto de Gastos	36
3.4.2 Reforma Trabalhista	36
3.4.3 Lei das Estatais	37
3.4.4 O legado de Michel Temer	38
3.5 GOVERNO JAIR BOLSONARO (2019-2022)	38
3.5.1 Declaração de Direitos de Liberdade Econômica	40
3.5.2 Reforma da Previdência	41
3.5.3 Marco Legal do Saneamento	41

3.5.4 Independência do Banco Central	41
3.5.5 O legado de Jair Bolsonaro	42
4 INSTITUIÇÕES E MUDANÇAS SOCIAIS	43
4.1 MUDANÇAS INSTITUCIONAIS E SEUS IMPACTOS SOCIAIS	45
4.1.1 Política Econômica	45
4.1.2 Democracia Representativa	50
4.1.3 Desigualdade social	57
4.2 INDICADORES ECONÔMICOS E SOCIAIS	60
4.2.1 Indicadores Econômicos	60
4.2.2 Indicadores Sociais	67
4.2.3 Indicadores Institucionais	69
5 CONCLUSÃO	76
REFERÊNCIAS	78
APÊNDICE A - ASPECTOS DA LIBERDADE ECONÔMICA	86

1 INTRODUÇÃO

O Brasil experimentou diversas rupturas que substancialmente influenciaram a trajetória das suas instituições econômicas e do papel do Estado na sociedade, notavelmente durante a Era Vargas, no período de implementação do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) e após a introdução do Plano Real. É relevante observar que, dentre essas três principais grandes reformas da República, somente a última foi implementada no contexto democrático e, de forma distinta em relação às anteriores, adotou uma orientação liberal (Gremaud; Vasconcellos; Toneto Júnior, 2002).

A afirmação de Alston *et al.* (2016a, p. 7) de que o crescimento do produto interno bruto (PIB) do país nos últimos vinte anos foi "não notável e frequentemente desapontador"¹, ressalta que a transição para o desenvolvimento sustentável dos países depende também de oportunidades econômicas, distribuição de renda e estabilidade democrática. Vale destacar, ainda, que no período de definição do Plano Real, o país vivia uma crise sem precedentes na história do país, de grave desvalorização monetária e inúmeros problemas sociais.

De 1985 a 1994, período que marca o fim dos vinte e um anos de ditadura militar e o início do Plano Real, uma série de eventos moldaram o curso da história do país. A redemocratização foi o marco central desse período, enfrentando desde o primeiro momento desafios institucionais, políticos e econômicos significativos. O contexto de transição democrática foi marcado pela alta inflação, que posteriormente evoluiria para uma hiperinflação, por denúncias de corrupção e pelo fracasso do movimento "Diretas Já"². E também pela eleição indireta de um presidente, José Sarney, que não conseguiu exercer plenamente o governo, pela implementação de sucessivos planos de estabilização monetária, pela consolidação da Constituição de 1988 e pelo *impeachment* de outro presidente, Fernando Collor de Mello, por corrupção (Schwarcz; Starling, 2015).

Os anos 1990 foram uma década bastante conturbada, em que foram implementados vários planos fracassados de ajuste da economia. Os experimentos

¹ Tradução feita pelo autor do original: "unremarkable and often disappointing".

² As "Diretas Já" foi um movimento político de grande mobilização popular no Brasil, ocorrido entre 1983 e 1984, que reivindicava a realização de eleições diretas para presidente, após anos de ditadura militar. O movimento culminou na emenda Dante de Oliveira, que, apesar de não ser aprovada, pressionou por mudanças que levaram à redemocratização do país.

incluiram os Planos Cruzado (fevereiro de 1986), Bresser (junho de 1987); Verão (janeiro de 1989); Collor I (março de 1990) e Collor II (janeiro de 1991). O Plano Real (julho de 1994) traz como diferença a informação para a população das medidas implementadas e o abandono do congelamento de preços e salários (Bacha, 2019). Vale lembrar, ainda, que o período era de ascensão de uma perspectiva liberal na economia, a partir dos governos Reagan nos Estados Unidos da América e Margareth Thatcher no Reino Unido, e da queda do Muro de Berlim, de forma que uma parte dos países da América Latina, após o fim das ditaduras militares, propuseram, um após o outro, reformas liberalizantes (Ricupero, 2019).

Conforme Fernando Henrique Cardoso (1995), após o período da ditadura há um novo paradigma sobre o papel do Estado, uma multiplicação de atores políticos e o entendimento de que a democracia por si só não resolveria os problemas sociais, mas seria uma premissa para o desenvolvimento. Por conta disso, o sucesso do Plano Real é importante: as mudanças institucionais, a estabilização e o crescimento econômico e as políticas sociais são possíveis por conta da robustez monetária, da consolidação da democracia e da busca por uma elevação da qualidade de vida da população.

A presente pesquisa investiga a continuidade e mudança das instituições brasileiras no período de 1995 a 2022, após as reformas implementadas pelo Plano Real. O objetivo central é compreender em que medida as mudanças estruturais promovidas pelo Plano Real deram origem a instituições capazes de atravessar diferentes governos, independentemente de suas orientações políticas e econômicas, e se essas instituições têm exercido influência consistente sobre as decisões governamentais relacionadas à economia e às políticas sociais.

Além disso, o estudo visa analisar as transformações institucionais ocorridas ao longo dos governos de diferentes correntes ideológicas que ocuparam o Poder Executivo durante quase três décadas, considerando as diversas conjunturas sociais enfrentadas pelo país, tanto em períodos de crise quanto de prosperidade. Também busca-se compreender os avanços e retrocessos observados ao longo desse período, especialmente no âmbito econômico e social.

As hipóteses levantadas incluem:

- a) a persistência das instituições estabelecidas após o Plano Real ao longo dos governos subsequentes;

- b) a influência das diferentes ideologias políticas dos governos na configuração das instituições, resultando em padrões diversos de sucesso e falha, especialmente no que diz respeito à economia;
- c) o impacto positivo sobre as condições de vida da sociedade, influenciado, entre outros fatores, pela maior previsibilidade das ações do governo.

A análise do objeto de estudo, de natureza qualitativa, concentra-se nas mudanças das instituições formais, com consideração também às mudanças informais que permearam a sociedade ao longo do período. Para auxiliar na análise, serão utilizados indicadores sociais, econômicos e institucionais, visando extrair conclusões sobre o período e validar as hipóteses propostas.

O trabalho divide-se nesta introdução, três capítulos e uma conclusão. No primeiro capítulo, há um apanhado histórico do referencial teórico da Nova Economia Institucional e do contexto anterior ao Plano Real. No capítulo seguinte, é descrito os governos e suas respectivas mudanças institucionais. No terceiro capítulos, é feita uma análise da política econômica, da democracia representativa encontrada no período e da busca por redução da desigualdade social. Por fim, é tecida uma conclusão.

2 A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL E AS INSTITUIÇÕES BRASILEIRAS DETERMINANTES PRO PLANO REAL

2.1 A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL

A metodologia de análise do período ficou centrada na Nova Economia Institucional (NEI), abordagem desenvolvida, entre outros pensadores, por North (1990), que aponta as instituições como as "regras do jogo". As ações dos indivíduos são reguladas por meio de instituições formais (como leis e organizações sociais) e instituições informais (como hábitos e costumes da população). A análise das instituições é importante por conta da diferença de incentivos e limitações legais oferecidos aos agentes econômicos, de forma que podem propiciar caminhos para o desenvolvimento de países através da influência que as normas jurídicas e os costumes trazem à sociedade (Acemoglu; Johnson; Robinson, 2004).

A Nova Economia Institucional, no entanto, não é uma abordagem unificada, dadas as diversas visões que podem ser adotadas para as instituições, que podem ser tratadas, a depender do caso, como causa, efeito, tratamento ou controle ao se analisar determinada questão (Mueller, 2023). Por conta disso, é importante entender o ambiente institucional, dado que os incentivos gerados em determinado momento trarão consequências para o futuro. Por meio de instituições, há garantias de proteção dos direitos de propriedade, de marcos regulatórios, de políticas públicas, educação, transparência e inclusão social (Acemoglu; Johnson; Robinson, 2004).

Conceição (2001) aponta as origens dessa corrente de pensamento, ressaltando a importância da perspectiva histórica da Economia Institucional Original, assim como dos fundamentos da teoria neo-schumpeteriana, mas destacando o mercado como guia da economia, sem deixar de notar:

[...] a inadequação da teoria neoclássica em tratar as inovações, supondo-as "dadas", e, portanto, desconsiderando as condições de sua implantação; a preocupação, não com o "equilíbrio estável", mas em como se dá a murdança e o conseqüente crescimento; e a ênfase no processo de

evolução econômica e transformação tecnológica. Nesse sentido, a instituição é resultante de uma situação presente, que molda o futuro, através de um processo seletivo e coercitivo, orientado pela forma de como os homens vêem as coisas, o que altera ou fortalece seus pontos de vista (Conceição, 2001, p. 28).

Distante em um primeiro momento do *mainstream* econômico, a Nova Economia Institucional trouxe à tona pontos importantes e acabou sendo incorporada ao pensamento ortodoxo. Entre as contribuições, destaca-se a Teoria dos Custos de Transação, elaborada por Coase (1937), que emergiu como um dos pilares centrais dos novos institucionalistas. Essa teoria desafia a visão anterior dos economistas neoclássicos sobre os custos de transação, associados à entrada no mercado, à busca por informações, à negociação e monitoramento de contratos, assim como às penalidades aplicadas em casos de descumprimento contratual. Tais custos eram considerados insignificantes até então.

Ademais, importância do arcabouço jurídico dos direitos de propriedade se dá por conta da necessidade de segurança dos investidores para o desenvolvimento de negócios e de mercados, de forma que:

- a) o dono da propriedade possa usar, vender, cercar, deixar de herança, alugar, etc;
- b) o Estado possa taxar, desapropriar, utilizar o subsolo, etc;
- c) exista a possibilidade de terceiros terem direito de hipotecar, de passar pela propriedade, etc.

Há a aplicação prática dos direitos, que, na economia institucional, são abordados como os direitos *de jure* e *de facto*. Quando o direito é *de jure*, significa que está em conformidade com a lei ou é oficialmente reconhecido. Por outro lado, o direito *de facto* refere-se a algo que é verdadeiro ou existe na prática, independentemente de ser legal ou oficialmente reconhecido. Assim, algo que é *de facto* pode não ser formalmente reconhecido pela lei, mas é uma realidade na prática. Dessa forma, a aplicabilidade dos direitos de propriedade têm relação direta com a forma com que as instituições se comportam na prática.

Williamson (2000) divide a análise social em 4 grupos (conforme quadro 1), que ocorrem em períodos de tempo simultâneos, mas que passam por mudanças em períodos diferentes (mais longos ou mais curtos). No primeiro nível de análise social, temos a representação das regras informais, incluindo hábitos e costumes. No nível 2, o foco está na análise do ambiente institucional, que engloba as regras

formais que moldam as interações econômicas, como leis, constituições e burocracia. Já o terceiro nível analisa as instituições a partir da ótica da governança, examinando como as estruturas organizacionais e contratuais são projetadas para lidar com os desafios e as incertezas inerentes às transações econômicas. O último nível trata da alocação de recursos, e constitui o espaço por excelência da análise neoclássica.

Quadro 1 - Os quatro níveis de análise social de Williamson

Níveis	Manifestação	Período	Teoria
Nível 1: <i>Embeddedness</i>	Instituições informais, costumes, tradições e moral religiosa	De 100 a 1000 anos	Teoria Social
Nível 2: Ambiente Institucional	"Regras do jogo" formais, em forma de leis, constituições, burocracia	De 10 a 100 anos	Economia dos Direitos de Propriedade
Nível 3: Governança	"Execução do jogo" via contratos	De 1 a 10 anos	Economia dos Custos de Transação
Nível 4: Alocação e Emprego de recursos	Preços, quantidades e incentivos	Contínuo	Teoria da Firma e Economia Neoclássica

Fonte: Adaptado de Williamson (2000, p. 597).

O objeto do presente trabalho passa, principalmente, pela análise dos níveis 2 e 3 do Quadro 1, nos quais são analisados o ambiente institucional e a governança do país. Como as manifestações acontecem de forma simultânea, não é possível analisar o ambiente institucional e a governança por si só, de forma que instituições informais e questões da alocação de recursos precisam ser entendidos de forma paralela pois afetam a estrutura institucional e de governança.

2.2 PRINCIPAIS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS BRASILEIRAS ANTERIORES A 1995

Dois momentos são particularmente importantes quando observamos o período de 1995 a 2022: a promulgação da Constituição de 1988 e a implementação do Plano Real em 1994. A primeira por propor uma nova legislação da *Carta Magna* e o segundo por, não apenas estabelecer um novo padrão monetário, mas também estabilizar a inflação e mudar o arcabouço das instituições brasileiras.

2.2.1 Constituição de 1988

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, lei suprema do ordenamento jurídico do país, é também conhecida por "Constituição Cidadã" por conta da abrangência social e da eleição de deputados constituintes. Entre as principais leis, temos:

- a) a definição de direitos fundamentais, como o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade;
- b) princípios do ordenamento jurídico de universalidade, imprescritibilidade, inalienabilidade, relatividade, complementaridade, irrenunciabilidade e historicidade;
- c) Definição do sistema presidencialista, com eleições diretas;
- d) Sufrágio universal e de igual valor para todos;
- e) Independência dos três poderes; assim como a autonomia do Ministério Público, antes subordinado ao Judiciário;
- f) Assistência social como base: diversos direitos aos trabalhadores, inclusive em cláusulas pétreas.

Há, ainda, pela Constituição Federal, uma maior participação do Estado na economia via intervenções na forma, por exemplo, da possibilidade de formação de monopólios e de regulação econômica. Entre as possibilidades polêmicas de intervenção tem-se a função social da propriedade privada, citada pela primeira vez na legislação brasileira e controversa por suas implicações práticas.

Para Barroso (2008, p. 30), "a Constituição foi um rito de passagem para a maturidade institucional brasileira" por conta da mudança de um Estado autoritário para um Estado democrático de direito. Há, ainda, questões a serem tratadas pela Constituição, como a desigualdade social, a concentração de renda e o déficit no serviço público de qualidade. Outra questão é a ascensão institucional que o Poder Judiciário está tomando, expandindo o papel deste poder sobre questões sociais. (Barroso, 2008).

2.2.2 Plano Real

Para entender o que levou à hiperinflação e o consequente Plano Real, é importante perceber o percurso do desejo de mudança social, que não era momentâneo, dado que após o fracasso do movimento das "Diretas Já", entre março de 1983 e abril 1984, a escolha do presidente pelo povo aconteceu somente em 1989, por meio da eleição de Fernando Collor. Eleito com o objetivo de "caçar os marajás", dados os privilégios de políticos e de altos funcionários da administração pública, o presidente, no entanto, foi impedido e deixou a economia com resultados fracos para o vice-presidente, Itamar Franco (Schwarcz; Starling, 2015).

Vale ressaltar, ainda, que desde o período da Ditadura Militar, o método de financiamento do Estado acontecia a partir das finanças inflacionárias, de forma que houve um endividamento fiscal grande por conta da força motriz da economia ser o direcionamento do Estado. O descontrole da inflação levou o país a diversas tentativas de planos de estabilização da moeda e a superação da crise econômica, que, sem a devida reforma do estado e o controle da inflação inercial, acabaram sem atingir resultados duradouros. Foram eles: Cruzado (1986), Bresser (1987), Verão (1989), Collor I (1990), Collor II (1991), e, por fim, o Real, que teve início em 1994 e o fim do plano em 1999. (Gremaud; Vasconcellos; Toneto Júnior, 2002; Barbosa, 2021)

Itamar foi fundamental para a eleição do sucessor, ao indicar a liderança de Fernando Henrique Cardoso (FHC) após um período em que foram trocados 3 ministros da Fazenda em sete meses. O senador, que atuava como ministro das Relações Exteriores no governo, passou a ser o quarto ministro da Fazenda com o objetivo de conseguir controlar a inflação, que superava 30% ao mês (Abreu; Werneck, 2014).

Com um grupo de intelectuais, o Plano Real foi fundamentado em três fases: em primeiro lugar, seria o ajuste fiscal, promovendo o equilíbrio das contas públicas; a criação, em segundo lugar, de uma Unidade Real de Valor (URV), com o objetivo de desindexar a economia (e por isso, eliminar a inflação inercial); e, por fim, lastrear a nova moeda, o Real, à equivalência do Dólar, de R\$ 1 para US\$ 1 (Castro, 2011). O Plano começa a partir de programas de austeridade e estabilização, assim como o ajuste fiscal, o combate à evasão fiscal e, para garantir o apoio da população, a transparência nas ações, de forma a evitar as desconfianças que levaram outros planos à ruína (Baer, 2014).

3 OS GOVERNOS E SUAS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS

As decisões do Poder Executivo podem influenciar significativamente o rumo das instituições. Ao examinar as condições desde o governo de Fernando Henrique Cardoso, logo após a implementação do Plano Real e ainda enfrentando as mudanças da Constituição de 1988, até o final do governo Jair Bolsonaro, é possível identificar as principais escolhas e mudanças institucionais que moldaram a economia brasileira contemporânea. Entre 1995 e 2022, o Brasil foi governado por líderes de diversas orientações ideológicas: Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), Dilma Rousseff (2011-2016), Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2018-2022).

3.1 GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002)

O sucesso do sociólogo Fernando Henrique Cardoso na condução da equipe que concebeu e executou o Plano Real, cuja conquista principal foi o controle da hiperinflação após sucessivos planos de reconstrução de moedas e de projetos mal sucedidos de estabilização macroeconômica, mostrou-se crucial para a eleição de 1994 (Abreu; Werneck, 2014). A escolha de FHC, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), marca o apoio popular à nova moeda, de forma que ratifica o desejo do eleitorado em uma reorganização institucional após o fracasso do movimento das “Diretas Já”, de planos econômicos fracassados, de instabilidades políticas e de um processo de *impeachment* do Presidente anterior.

O governo tucano foi marcado pelo espírito reformista do Estado, de forma a prezar pela austeridade, além de marcar um novo ciclo na democracia brasileira. A seguir são apresentadas as principais mudanças de natureza institucional desse governo.

3.1.1 Privatizações

As privatizações, iniciadas no Governo Collor, são concentradas na gestão FHC em setores como telecomunicações e energia, em empresas de maior porte. Além de abrir mercado para a iniciativa privada nesses setores, antes monopolistas,

trouxeram mais recursos de caixa para diminuir pressões da dívida pública. (Abreu; Werneck, 2014). Ademais, em meio a um processo de modernização tecnológica, o governo não tinha a capacidade de investir nas atualizações necessárias em empresas que já estavam marcadas por seu baixo nível de eficiência operacional.

O processo de desestatização de empresas se intensifica a partir de 1995, passando por diversos segmentos da economia e impondo mudanças microeconômicas importantes, essencialmente na governança institucional e nas possibilidades de investimento externo. Isso evitaria o uso das estatais como foi feito nas décadas de 1970 e 1980, quando as empresas sob controle do governo foram pressionadas ao endividamento para atender às demandas macroeconômicas do Executivo (Gremaud; Vasconcellos; Toneto Júnior, 2002).

3.1.2 Agências reguladoras

As agências reguladoras começaram a ter maior relevância na economia brasileira após a Lei 8.884/94, que deu maior poder ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) para a garantia de concorrência em setores econômicos. O cenário do período era de transformações por meio das privatizações, da abertura comercial ao capital externo, da consolidação das multinacionais no país, com menor participação estatal na economia e um aumento das fusões empresariais (Gremaud; Vasconcellos; Toneto Júnior, 2002).

Por conta disso, houve a necessidade de um novo marco regulatório nas agências de defesa do consumidor, de forma a garantir a eficiência dos serviços sem desincentivar os investimentos necessários para a modernização dos setores de infraestrutura. De acordo com Pires e Piccinini (1999), por conta da assimetria de informações entre as agências regulatórias e as firmas, assumiram-se como premissas:

- a) a independência das agências em relação ao governo e às empresas de cada setor;
- b) a estabilidade laboral dos dirigentes para a liberdade de proferir suas decisões de forma autônoma aos interesses do governo;
- c) especialização técnica suficiente para arbitrar as ações regulatórias;
- d) transparência na atuação da agência, por meio de mecanismos de comunicação com as partes interessadas;

e) mecanismos estatutários estáveis e claros para minorar riscos de investidores.

Ainda, seria necessária a regulação da concorrência com o objetivo de estimular a eficiência competitiva, além de ter controle de entrada e saída de novos participantes por meio de contratos de concessão. Com a aprovação da Lei 8.987/95, a estrutura institucional passa a ser de estímulo à concorrência, mesmo em ambientes de monopólio natural. Os contratos passam a ter um acompanhamento por parte das agências para a fiscalização dos serviços e a garantia de universalização do acesso por meio dos investimentos.

A minimização de riscos de investimentos por meio de contratos com metas definidas e com controles de concessão para a entrada de novos participantes do mercado trouxe maior garantia às empresas, aumentando a segurança dos investimentos em infraestrutura. A partir desse novo ambiente regulatório, ao longo dos anos seguintes seriam criados alguns órgãos, como a Aneel (Agência Nacional de Energia Elétrica), a Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações), a ANS (Agência Nacional de Saúde) e a ANP (Agência Nacional do Petróleo), por exemplo (Gremaud; Vasconcellos; Toneto Júnior, 2002; Pires; Piccinini, 1999).

3.1.3 PEC da Reeleição

A reeleição não estava permitida inicialmente na Constituição de 1988. No entanto, o ano de 1996 foi marcado por uma ambiguidade nas discussões com relação ao tema. De um lado havia o desejo de continuação da gestão FHC, de outro a precipitação do debate poderia levar à perda de capital político (Werneck, 2014). Para conseguir apoio no Congresso Nacional, uma série de benesses foram concedidas a parlamentares, de forma que o resultado do setor primário foi afetado negativamente. Foi apenas em 1997 que a emenda da reeleição foi aprovada.

Importante salientar que, por conta das negociações do tema, assuntos referentes a reformas estruturais foram deixados de lado por parte do Governo Federal. Também houve questões relacionadas à possível compra de votos de parlamentares para a aprovação do tema (Ricupero, 2019). Os efeitos dessa instituição são ambíguos: embora o governante possa ter um incentivo maior a fazer uma boa gestão com chances de continuidade do mandato, as possibilidades de uso dos recursos do Estado por parte de um projeto de poder são inerentes a

sociedades que permitem a reeleição, seja na forma de políticas “eleitoreiras”, seja por outras formas de corrupção.

3.1.4 Criação do Ministério da Defesa

A Lei Complementar nº 97 (Brasil, 1999) representou, para Barroso (2008, p. 34), um "marco simbólico relevante da submissão do poder militar ao poder civil" ao criar um Ministério da Defesa, transformando em Comandos deste os Ministérios da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. O Ministério da Defesa tinha como prioridade a integração das Forças Armadas e a otimização da capacidade de defesa nacional. Mais importante que isso, representava a subordinação militar ao poder político, sendo o Presidente da República o Comandante Supremo das Forças Armadas (Fuccille, 2006; Ricupero, 2019).

3.1.5 O Tripé Macroeconômico

O início de um dos principais legados do governo Fernando Henrique é a instituição do regime de metas de inflação. Em meio a especulações de mercado e mudança no controle do Banco Central, há a alteração do regime de câmbio frente à elevada taxa de juros e às reservas internacionais disponíveis do Tesouro. Com a adoção do câmbio flutuante, são lançados os mecanismos de um regime de metas de inflação.

Em meio a um ajuste fiscal, o governo assumiu o compromisso com superávits anuais, de forma que os gastos do Estado deveriam estar limitados a suas receitas, com alguma margem percentual de superávit primário. Dessa forma, unindo o superávit fiscal primário, o câmbio flutuante e o regime de metas de inflação, o tripé macroeconômico foi formado com o objetivo de consolidar a estabilização com a concepção do Plano Real de responsabilidade fiscal e moeda sadia (Franco, 2017). Para Cardoso (2017, p. 203), "no longo prazo, o tripé assegura simultaneamente a solvência da dívida pública, a estabilidade da inflação e o equilíbrio no balanço em conta corrente." Assim, o tripé representa uma instituição importante de condução da política econômica e passa a ser um guia para a tomada de decisões. Ainda, representa um compromisso dos governos que oferece um certo grau de previsibilidade para os investidores.

3.1.6 Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei Complementar nº 101 (Brasil, 2000) estabeleceu normas para equilibrar as contas públicas nos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e nas três esferas do Executivo (Municipal, Estadual e Federal), com o objetivo de assegurar a responsabilidade na gestão fiscal,. Trata-se de uma lei que conseguiu avançar com relação ao saneamento das contas públicas dos entes federativos. Entre os princípios da Lei, temos a prevenção de déficits imoderados, a limitação da dívida, a gestão de custos e prazos da dívida, a adoção de política tributária previsível, a limitação de gastos contínuos, a prevenção de desequilíbrios estruturais, a adoção de planejamento permanente e o acesso da população às contas públicas. Ainda, o projeto de lei complementar acompanhava um projeto de lei ordinária que tratava das penas para os crimes de responsabilidade e contra as finanças públicas (Queiroz, 2001).

Como mudança institucional, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é um marco na gestão pública por proporcionar maior transparência nas receitas e gastos, limitar os aumentos de gastos a alguma fonte de receita e de reger a saúde financeira das contas públicas ano a ano e com regras específicas para anos eleitorais. Isso proporciona maior planejamento, previsibilidade e governança do erário, além de impor maior responsabilidade e controle dos governantes na gestão dos recursos públicos, dada a possibilidade de penas imputadas sobre improbidades administrativas.

3.1.7 Reforma da Previdência

A reforma na Previdência Social foi feita em duas etapas durante o Governo Fernando Henrique Cardoso: a primeira, pela Emenda Constitucional 20, de 1998, que estabeleceu uma idade mínima de aposentadoria dos novos servidores públicos, ampliou o período de tempo de contribuição para os ativos e mudou a fórmula de cálculo das aposentadorias dos trabalhadores do setor privado. (Giambiagi, 2011). As mudanças foram para atingir um equilíbrio financeiro e atuarial e com o objetivo de integrar o sistema complementar de previdência privada com o sistema geral de previdência (Leopoldi, 2009), embora continuasse com o formato baseado na contribuição social e não individual. A ideia inicial era que fosse uma

reforma mais rígida, com aumento da idade de aposentadoria e o pagamento de impostos por parte dos pensionistas, mas por conta da pressão pública essas medidas não foram aprovadas no Congresso.

Já a segunda parte da reforma, por meio da Lei 9.876, de 1999, foi instituído o "fator previdenciário". As novas aposentadorias dos trabalhadores do setor privado passaram a ser calculadas com base na média dos 80% maiores salários de contribuição. (Giambiagi, 2011). Por conta disso, o fator previdenciário passou a ser um novo mecanismo de pacto social, pois permitia ajustes periódicos nos limites de idade sem precisar de nova legislação, de forma que a capitalização passou a ter três variáveis: tempo de contribuição, anos de serviço e idade ao se aposentar (Leopoldi, 2009).

Em 2001, o sistema de previdência privada foi reformado, com medidas para trazer maior transparência na gestão dos fundos. Houve ajustes na contribuição dos fundos fechados, sendo a contribuição definida com a paridade de 50% para a empresa e 50% do segurado. Com essa medida, os fundos multipatrocinados³ tiveram maior competição e maior adesão, embora o governo logo buscasse formas de taxar os fundos (Leopoldi, 2009).

3.1.8 O legado de FHC

FHC deixou de herança para o sucessor um governo com instituições democráticas mais sólidas e estáveis do que quando assumiu o poder. Entre as principais entregas dos oito anos de governo, é possível citar a estabilização monetária, a criação de um ambiente regulatório moderno e as privatizações. Ainda, houve a construção do tripé macroeconômico, que rendeu um mecanismo de controle das contas públicas, da liberalização cambial e do controle inflacionário como uma política de observação constante.

É importante citar, ademais, as diversas mudanças com implicações microeconômicas propostas ao longo dos dois mandatos, em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Reforma da Previdência, e a implementação de

³ Fundos multipatrocinados são fundos de investimento nos quais várias entidades, chamadas de patrocinadoras, contribuem conjuntamente com recursos. Isso permite uma maior diversificação e acesso a uma gestão profissional dos recursos, compartilhando custos e benefícios proporcionalmente ao valor investido por cada patrocinador. Esses fundos são usados por empresas ou instituições que desejam oferecer opções de investimento robustas aos seus funcionários ou associados.

programas sociais que visaram reduzir a desigualdade e melhorar a qualidade de vida da população. Há a conquista da reversão de três décadas de estabilidade no índice de Gini, que apresentou uma leve queda, passando de 0,605 em 1993 para 0,572 em 1999, resultado obtido, possivelmente, a partir da estabilização monetária e da correção do efeito regressivo da inflação (Skidmore, 2004; Lahoz, 2002⁴ *apud* Skidmore, 2004).

Apesar de críticas quanto à falta de investimentos em setores como saúde e educação, assim como ao baixo nível de emprego, o governo foi marcado por mudanças que foram fundamentais para criar uma base econômica mais robusta e preparar o país para um crescimento acelerado. Levando-se em conta as transformações do período e a dificuldade de coalizão política, há avanços importantes na gestão FHC.

3.2 GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2003-2010)

O Governo de Lula deu continuidade à política econômica do governo anterior (Fonseca; Arend; Guerreiro, 2020), conforme prometido na Carta ao Povo Brasileiro (Silva, 2002), que tinha como objetivo ganhar a confiança do eleitorado no Partido dos Trabalhadores e alterar parte das propostas econômicas heterodoxas que até então eram discutidas pela militância e sua cúpula. O exemplo mais emblemático é o da proposta de um plebiscito, em 2001, sem nenhum respaldo jurídico, que questionava se a população apoiava o pagamento da dívida externa do país (Werneck, 2014).

A Carta ao Povo Brasileiro foi bem sucedida, dada a eleição de Lula em 2002, após três eleições fracassadas (1989, 1994 e 1998), muito por conta da convergência da campanha a ideias mais ao centro do espectro político. A chapa era composta pelo industrial José Alencar, do Partido Liberal (PL), na vice-presidência. E, mais importante, havia a garantia de cumprimento dos contratos e da manutenção do arcabouço de regras de condução da política econômica (Borges, 2022).

A continuação de políticas ortodoxas implementadas pelo governo FHC foi assegurada por meio da nomeação de Antônio Palocci para o Ministério da Fazenda e de Henrique Meirelles para o Banco Central. Meirelles era um banqueiro que havia

⁴ Lahoz, André. 2002. Renda e consumo. In: A era FHC, um balanço, ed. Bolívar Lamounier, Rubens Figueiredo, et al. São Paulo: Cultura Editores Associados.

sido eleito deputado federal pelo PSDB e Palocci um nome de menor expressão no partido e mais moderado, quando comparado a economistas proeminentes do partido, como Aloizio Mercadante e Guido Mantega (Borges, 2022). A continuidade foi essencial principalmente por conta dos problemas enfrentados no exterior ao longo dos anos anteriores, em especial as crises na Ásia, Rússia e Argentina (Werneck, 2009).

O governo de Lula foi marcado pelo *boom* das *commodities* a partir de um cenário externo favorável às exportações após a entrada da China na Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2001. Ademais, como cita Rogério Werneck,

Quis a História, com alguma ironia, que coubesse ao Presidente Lula colher os frutos de 15 anos de penosa mobilização do país com a estabilização macroeconômica. A expansão da economia mundial e o boom de preços de commodities, advindo do rápido crescimento da Ásia, criaram ambiente propício para que a política econômica do novo governo logo redundasse em aceleração do crescimento, a partir de 2004. (Werneck, 2014, p. 357)

A partir disso, houve diversas conquistas, como a obtenção do grau de investimento pelas agências de *rating*, com a consequente maior entrada de capitais, o acúmulo de reservas no exterior a partir do pagamento da dívida externa com o FMI e a posterior entrada como credor do fundo. Esses movimentos apontam para o momento de bonança econômica do país (Batista Júnior, 2019). Assim, foi possível a adoção de uma política social mais abrangente, principalmente com a implantação do Bolsa Família, principal programa de combate à pobreza do governo (Giambiagi, 2011b).

3.2.1 Reforma do Judiciário

A Emenda Constitucional 45/2004 foi feita a partir da necessidade de mudar o texto constitucional no que diz respeito à falta de agilidade processual na distribuição dos processos, à complexidade dos procedimentos judiciais e à falta de transparência na prestação jurisdicional. O objetivo, assim, passa a ser ampliar e consolidar os processos de reforma que já haviam sido iniciados na década de 1990 (Ribeiro, 2008).

Entre as alterações feitas há a "repercussão geral" do Supremo Tribunal Federal, que tornaria a jurisprudência do tribunal obrigatória e orientaria a Corte à

defesa da constituição e não a pequenos casos. A instituição do Conselho Nacional de Justiça trouxe maiores condições de auditoria do Judiciário, e o Conselho Nacional do Ministério Público teve o mesmo objetivo.

Os ganhos institucionais dessa reforma são vários. Ela possibilita uma maior aplicabilidade das leis, retira privilégios, traz maior monitoramento do Judiciário, assim como maior governança. Os ganhos de agilidade processual também foram relevantes pela criação das Súmulas Vinculantes do STF, além da ampliação dos poderes da Justiça do Trabalho.

3.2.2 Reforma Tributária

A reforma tributária iniciada em 2003 tinha como objetivos: uniformizar a legislação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), com a finalidade de reduzir as possibilidades de evasão fiscal e de guerra fiscal entre os Estados; prorrogar a Desvinculação de Receitas da União (DRU), permitindo que as despesas fiquem parcialmente desvinculadas da receita; renovar a Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF); e modificar a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) de uma taxaço "em cascata" para uma tributação sobre o valor adicionado (Giambiagi, 2011).

A reforma foi importante para promover a competitividade do país quanto às exportações e aumentar o volume de produtos transacionados com o mundo, com o objetivo de ampliar a participação do país no comércio internacional. E, mais que isso, apontava o espírito reformista do Governo Lula, sem deixar o compromisso fiscal de lado.

3.2.3 Reforma da Previdência

A Reforma da Previdência do Governo Lula surpreendeu o mercado. Embora não corrigisse todos os problemas enfrentados pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), mostrava o esforço do ajuste fiscal por parte do governo e o compromisso de reduzir as desigualdades sociais, mesmo que para isso tivesse que romper as bases corporativas do funcionalismo. Há, dessa forma, uma continuidade nas reformas que já haviam sido feitas no Governo FHC e o ajuste nas partes que não haviam sido abrangidas. De acordo com Giambiagi:

No caso da Previdência Social, a proposta se concentrou no regime dos servidores públicos e, basicamente, contemplou os seguintes elementos mais importantes: taxaço, através de alíquota contributiva, dos servidores inativos, com a mesma alíquota dos ativos, ressalvado um limite mínimo de isenço; aplicaço de um redutor para as novas pensões acima de um certo piso de isenço; antecipaçao, para todos os funcionários da ativa (inclusive aqueles já empregados), da idade mínima para aposentadoria integral, de 60 anos para os homens e 55 para as mulheres, prevista apenas para os novos entrantes na Emenda Constitucional nº 20, de 1998; e definiço do mesmo teto de benefícios do INSS para os benefícios dos novos entrantes, com a possibilidade de criaço de fundos de pensao para a complementaçao da aposentadoria a partir desse limite. (Giambiagi, 2011, p. 210)

3.2.4 Lei de Falências

A Lei 11.105/2005, a chamada Lei de Falências, mudou as condições dos pagamentos em caso de falência das empresas, que antes começava com os créditos trabalhistas, depois o devido às autoridades tributárias e só então aos credores. Na nova lei, os trabalhadores passam a ter pagamentos limitados e os credores com direito real de garantia passam a ter prioridade em relação aos créditos tributários no recebimento de valores de penhoras da massa falida. O objetivo com a medida seria, principalmente, auxiliar na recuperação de crédito, que é um problema crônico no país (Baer, 2014).

3.2.5 Lei da Ficha Limpa

A Lei Complementar nº 135 (Brasil, 2010) estabeleceu regras para a inelegibilidade de candidatos a cargos eletivos no Brasil. A lei visa impedir que condenados por corrupção ou outros crimes graves participem de eleições e, por consequência, da vida pública. Ela se aplica a candidatos que tenham cometido crimes contra a administração pública e o mercado financeiro, tenham praticado tráfico de drogas, se envolvido em organizações criminosas, feito lavagem de dinheiro, cometido abusos de autoridade, crimes eleitorais e danos ao meio ambiente e à saúde pública, entre outras práticas. Aprovada em 2010, a lei é resultado de pressão por parte da sociedade civil, com o objetivo de impedir a impunidade de políticos.

3.2.6 O legado de Lula

O governo Lula é marcado pelo “milagrinho econômico”, dado o crescimento expressivo da economia brasileira, embora não atinja os valores encontrados na década de 1970. Em primeiro lugar, pelo boom das commodities, e, posteriormente, pelo aumento do consumo interno, da expansão do crédito e do aumento do investimento público (Carvalho, 2018). De acordo com Alston *et al.*,

se observarmos de perto cada um dos elementos do framework - crenças, rede dominante, liderança, instituições, políticas e resultados - torna-se aparente que o período pós-2003 não representa realmente uma nova configuração desses elementos, mas sim uma parte integral do ciclo iniciado em 1995 com o Plano Real. A pista mais importante para esse efeito é que a crença na inclusão social fiscalmente sólida permaneceu como força orientadora por trás das instituições e políticas. Uma vez no poder, o governo Lula deu uma guinada completa em sua crítica à ortodoxia fiscal e monetária e rapidamente abraçou altas metas de superávit primário que exigiram adiar muitos dos programas há muito desejados na agenda do Partido dos Trabalhadores (Alston *et al.*, 2016, p. 221, tradução própria).⁵

Há, a partir da elevação no nível de renda dos trabalhadores, mudanças nos padrões de consumo da população, que passa a utilizar mais o setor de serviços, dado que classes de mais baixa renda tendem a gastar mais com insumos básicos de sobrevivência. O sucesso das políticas salariais e de redistribuição de renda contribuíram para a redução de desigualdades, embora não tenha favorecido aumentos de produtividade dos fatores ou avanços tecnológicos disruptivos (Carvalho, 2018). O período de Lula foi marcado por uma continuidade implícita do arcabouço institucional do governo FHC, com algumas mudanças para favorecer o aumento da renda dos trabalhadores, o aumento dos investimentos em infraestrutura e a inclusão social.

⁵ Traduzido do original: “[...] if one looks closely at each of the elements of the framework, beliefs, dominant network, leadership, institutions, policies, and outcomes, it is apparent that the post-2003 period is not really a new configuration of these elements but instead an integral part of the cycle started in 1995 with the Real Plan. The most important clue to this effect is that the belief in fiscally sound social inclusion remained the guiding force behind institutions and policies. Once in power, the Lula government made a complete about-face on its criticism of fiscal and monetary orthodoxy and quickly embraced high primary surplus targets that necessitated putting off many of the long-desired programs in the Workers’ Party agenda.”

3.3 GOVERNO DILMA ROUSSEFF (2011-2016)

A eleição da primeira mulher a ser presidente do país foi marcada pelo sucesso do Partido dos Trabalhadores (PT) de indicar uma sucessora a Lula na Presidência, que saiu do governo com uma alta popularidade. Durante o Governo Lula houve crescimento econômico, além da sua resposta à crise econômica de 2008 que garantiu que a queda no Produto Interno Bruto fosse menor do que em outros países.

No entanto, a crise de 2008 criou o pretexto para uma política econômica de natureza expansionista. Elas seriam uma resposta à crise, mas já estavam programadas desde a saída de Palocci do governo e a ascensão de Guido Mantega, o novo Ministro da Fazenda com viés desenvolvimentista (Bolle, 2016). Assim, há nesse momento uma ruptura com relação ao pacto feito na Carta ao Povo Brasileiro, em 2002, por conta da mudança de pensamento do governo para a política econômica, de forma a trazer maior protagonismo por parte do Estado (Fonseca, Arend, Guerreiro, 2020).

Nesse sentido, foram estruturados programas de subsídios em diversos setores econômicos, foi mantido o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), foi concebido o Plano Brasil Maior, no qual apresentou sua política industrial, e foram implementados projetos de infraestrutura de grande porte, influenciados pela realização da Copa do Mundo (2014) e dos Jogos Olímpicos (2016). No entanto, a falta de zelo com o tripé macroeconômico firmado no final da década de 1990, afetou as contas públicas e gerou aumento da inflação.

O início das pressões sociais ao governo foram as manifestações de junho de 2013, que começaram a partir de grupos ligados à esquerda, por conta de aumentos nas passagens de ônibus, mas acabou levando parte da população para as ruas para protestar contra os eventos esportivos, contra o governo e contra a classe política como um todo. Parte das pessoas que foram às ruas participaram das grandes manifestações contra o governo Dilma até o momento do *impeachment*, em 2016 (Pinheiro-Machado, 2019; Barbosa-Filho, 2020).

Após uma eleição apertada em 2014 e a promessa de que não haveria retrocessos nos avanços sociais conquistados ao longo dos anos anteriores, Dilma

conseguiu a reeleição. No entanto, este compromisso acabou por gerar danos políticos após a correção de vários programas, haja vista a crise fiscal que se iniciava e o consequente ajuste (Barbosa-Filho, 2020).

Apenas as manifestações, no entanto, não foram a causa do *impeachment*. Dilma teve diversos atritos com o Congresso Nacional, como quando quis fazer um plebiscito para uma reforma política ou quando teve atritos com o então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha. Dilma ainda enfrentou a oposição de integrantes do PT contra a indicação do ortodoxo Joaquim Levy para o Ministério da Fazenda e os consequentes ajustes dos preços que vinham sendo administrados dos combustíveis e dos alimentos, que vinham sendo administrados (Traumann, 2018).

Entre o desarranjo fiscal e o crescimento negativo da economia, há a perda do grau de investimento pelas agências de *rating*, símbolo de uma economia forte e imagem bastante utilizada politicamente na sua conquista, durante o Governo Lula. Ainda, há a campanha "não vamos pagar o pato", da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), após a proposta do governo de reduzir as contribuições do "Sistema S"⁶, que sustentam as federações patronais (Traumann, 2018). O resultado foi seu *impeachment* e o início do governo do Vice-Presidente, Michel Temer.

3.3.1 Lei de Acesso à Informação

A Lei nº 12.527 (Brasil, 2011), conhecida como Lei Geral de Acesso à Informação, estabelece regras para o acesso a informações públicas no Brasil. O objetivo da Lei é promover a transparência e a *accountability* do governo, instrumento para a luta contra a corrupção e a impunidade no Brasil, dado que o sigilo deve ser tratado como exceção. Para informações adicionais, órgãos públicos devem responder às solicitações de informações de forma gratuita, rápida e

⁶ O "sistema S" é um conjunto de organizações brasileiras privadas de serviço social e de formação profissional, financiadas por contribuições parafiscais sobre a folha de pagamento das empresas. Entre elas estão o SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial), o SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas), o SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial), o SESC (Serviço Social do Comércio) e o SESI (Serviço Social da Indústria), entre outras, que oferecem educação, treinamento e serviços sociais aos trabalhadores e suas famílias.

eficiente. Dessa forma, como prova de lisura, passaram a ser disponibilizados ao público na internet:

- a) registros de documentos públicos, como leis, decretos e portarias;
- b) informações sobre editais, contratos e licitações;
- c) dados financeiros do funcionamento do governo, como orçamento, gastos e pessoal, bem como de quaisquer transferências de recursos;
- d) informações de programas em andamento de cada órgão para que possam ser acompanhados, assim como as metas e indicadores.

Ainda, a legislação estabelece que as informações devem ser atualizadas com periodicidade e em formatos de planilhas disponíveis para download, garantindo maior facilidade na consulta de dados. A lei aponta alguns casos em que as informações públicas podem ser classificadas como sigilosas. São aquelas que, caso divulgadas, possam causar danos desde à vida privada, à honra e à imagem de pessoas, até à segurança nacional, à defesa nacional, à segurança e ordem pública, à saúde pública e à economia. Informações sigilosas só podem ser acessadas por pessoas autorizadas.

A assinatura desta lei é um passo em direção a uma maior transparência nos gastos públicos ao permitir que a sociedade tenha acesso às receitas, gastos e investimentos propostos pelo Estado em todas as esferas administrativas. Há, portanto, maior governança do Estado e diminui as chances de corrupção e atitudes personalistas, dada a possibilidade de investigação não apenas pelos órgãos de fiscalização e controle, mas também da imprensa e de qualquer cidadão interessado.

3.2.2 Lei Anticorrupção

A Lei nº 12.846 (Brasil, 2013), foi chamada de Lei Anticorrupção e foi sancionada pela presidente Dilma Rousseff a partir de diretrizes da Convenção das Nações Unidas contra a corrupção, realizada pela Organização das Nações Unidas (ONU). A Lei dispõe sobre a responsabilização de pessoas jurídicas sobre crimes nacionais ou internacionais contra a administração pública ou contra compromissos firmados pelo Brasil, considerando ilícito:

- a) Prometer, oferecer ou dar vantagem indevida a agente público ou a terceiros relacionados;
- b) Financiar ou de qualquer forma subvencionar a prática de atos ilícitos;
- c) Usar de terceiros para ocultar interesses ou a identidade dos beneficiários;
- d) Em licitações e contratos: frustrar ou fraudar o caráter competitivo de licitações; impedir, perturbar ou fraudar atos de licitação; afastar licitantes por fraude ou oferta de vantagem; fraudar licitações ou contratos dela decorrentes; criar fraudulentamente empresas para participar de licitação; obter vantagem indevida em modificações de contratos sem autorização; e manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

Notavelmente, a lei aborda a questão das “propinas”, ampliando a responsabilização para incluir não apenas os recebedores, mas também os corruptores. A aprovação desta lei é de extrema importância, representando uma conquista significativa para a sociedade civil e para os organismos multilaterais ao promover maior transparência e governança nas relações entre empresas e governo, deixando-as mais justas e promovendo a competitividade empresarial. Além disso, a lei introduz mecanismos de responsabilização e sanções para o descumprimento de suas disposições, fortalecendo o arcabouço jurídico existente e combatendo práticas corruptas anteriormente não contempladas na legislação.

3.3.3 Nova Matriz Macroeconômica

O aumento de gastos por parte do governo começa desde a ascensão de Guido Mantega ao Ministério da Fazenda, ainda no Governo Lula. No entanto, após o período da crise de 2008 e o desempenho econômico bastante favorável em 2010, houve o pretexto para ampliar a participação do governo na economia, dada a possibilidade de fazer mudanças sociais relevantes, especialmente relacionadas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Desde a eleição, em 2010, houve uma tentativa de revisar o tripé macroeconômico, com o objetivo desenvolvimentista de tornar a indústria nacional competitiva no exterior, utilizando-se da premissa keynesiana de que para aumentar a poupança interna, seria necessário aumentar os investimentos, mesmo que isso

gerasse inflação ou gastos fiscais elevados no curto prazo, e ainda que fosse descumprido o compromisso de geração de superávit primário (Bresser-Pereira, 2013). Embora integrantes do governo Dilma defendessem que a chamada Nova Matriz Econômica não significasse uma substituição do tripé macroeconômico firmado em 1999, pode-se perceber uma certa falta de compromisso por parte dos *policy makers* em manter o câmbio livre, dadas as suas frequentes intervenções, em garantir os superávits primários, dado o aumento da participação do governo, e em preservar a política monetária de combate à inflação, ao reduzir artificialmente a taxa de juro, afetando as metas de inflação.

A intervenção do governo, crescente nos governos Dilma, pode ser notada tanto com a política monetária, em situações em que a taxa de juros foi reduzida em um momento de aceleração da inflação, como nos estímulos feitos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES), com a escolha de setores “estratégicos” e a criação de campeãs nacionais (Barbosa Filho, 2017). Ainda, é relevante a intervenção do governo sobre o regime de metas de inflação. O Presidente do Banco Central à época, Alexandre Tombini, em agosto de 2011 interrompeu um ciclo de alta da taxa Selic de forma abrupta, reduzindo a taxa de juros, e mostrou resistência em aumentar a taxa em meio à aceleração da inflação em 2015 (Franco, 2017).

Por conta dos fortes subsídios a setores como o automotivo e o naval, e apesar da elevação dos investimentos, houve a redução da produtividade total dos fatores (PTF) na economia. Por consequência, reduziu-se a capacidade de crescimento econômico. Aliado a isso, o governo impôs controles de preços por conta da crise hídrica e, conseqüentemente, energética. Assim, o caixa das empresas foi comprometido e, quando os controles foram desfeitos, houve choques negativos na economia (Barbosa Filho, 2017).

3.3.4 O legado de Dilma

O governo Dilma Rousseff foi responsável por alterar a rota de crescimento do PIB a partir da mudança de rumo da economia gerada a partir da tentativa de superar o tripé macroeconômico e de recolocar o Estado como indutor do crescimento, modelo que já havia sido revertido na década de 1980. Embora tenha sofrido com os choques externos e com a falta de interlocução com o Congresso, o

governo Dilma tentou superar um modelo de gestão ortodoxo com base no tripé macroeconômico que havia levado seu antecessor e padrinho político, Lula, a um desempenho econômico satisfatório⁷.

3.4 GOVERNO MICHEL TEMER (2016-2018)

O governo de Michel Temer começou após o impedimento de Dilma Rousseff, que foi afastada pelo Congresso Nacional sob o pretexto de ter feito manobras contábeis para o cumprimento das metas fiscais, as chamadas “pedaladas fiscais”.

Com a publicação do manifesto "A travessia social - uma ponte para o futuro" (PMDB, 2016), por meio da Fundação Ulysses Guimarães, ligada ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), hoje MDB, houve uma série de críticas sobre a situação fiscal deixada pela administração petista e sobre os caminhos utilizados ao longo do governo Dilma. Enquanto o texto começa com o tom de crítica e de proposições, em determinado ponto vira um projeto de governo, apontando um plano de reformas nas negociações políticas para o impeachment.

Em uma economia marcada pela inflação alta, pelos impactos da Operação Lava Jato⁸ e por finanças enfraquecidas, Temer escolheu um time ortodoxo para o Ministério da Fazenda e para o Banco Central, comandados, respectivamente, por Henrique Meirelles e Ilan Goldfajn. Com uma popularidade baixa e sob acusações de corrupção e de "golpe na democracia", o governo decidiu avançar com projetos pouco populares, em especial a reforma trabalhista, que tinha como característica principal a liberalização de contratos de trabalho e modernização da Consolidação das Leis Trabalhistas. Ainda, há o ajuste fiscal e uma pequena reforma política.

O governo sofreu duas crises grandes de governabilidade: a greve dos caminhoneiros, em maio de 2018, que afetou o abastecimento das cidades e paralisou a economia; e as denúncias no chamado “Joesley day”, que revelou um possível esquema de corrupção envolvendo Joesley Batista, do frigorífico JBS, e o

⁷ A partir do tratamento dado à Presidente Dilma na condição de mulher, com comentários inclusive sobre sua aparência e sobre a forma de se vestir, não se pode excluir a possibilidade de oposição de componente machista.

⁸ A Operação Lava Jato foi uma investigação conduzida pela Polícia Federal do Brasil que começou em março de 2014, com o objetivo de investigar um esquema de corrupção e lavagem de dinheiro envolvendo a Petrobras, grandes empreiteiras, e diversos políticos. A operação revelou um amplo esquema de desvio de dinheiro público e propinas, resultando em várias prisões e condenações de empresários, políticos e executivos.

Presidente da República. Por conta desse último fato, diminuiu a capacidade de o governo intensificar mudanças estruturais, como a reforma previdenciária.

3.4.1 Lei do Teto de Gastos

Instituído a partir da Emenda Constitucional 95 (Brasil, 2016), o Teto de Gastos foi um arcabouço de regras criado com o objetivo de limitar os gastos do governo, de forma que o crescimento da despesa acompanhasse o dispêndio de recursos do ano anterior, apenas corrigidos pela inflação. Como forma de controlar o crescimento da dívida, o dispositivo, entretanto, congelava também investimentos em saúde, educação, segurança e infraestrutura.

Este conjunto de regras durou até 2023, ano em que foi substituído pelo arcabouço fiscal na Lei Complementar 200/2023. Entre as críticas ao modelo do Teto de Gastos, temos a de Carvalho (2020), de que, enquanto as metas de superávit fiscal eram pró-cíclicas, a regra do teto era acíclica, dado que não tinha relação com o estado da economia, mesmo que a arrecadação fosse maior ou menor. Choques inflacionários poderiam até alterar o teto de forma real, mas não tornariam a regra anticíclica.

3.4.2 Reforma Trabalhista

A lei 13.467 (Brasil, 2017) foi a primeira grande alteração de artigos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) desde seu decreto por Getúlio Vargas em 1943. As principais mudanças foram para diminuir os custos trabalhistas, de forma a facilitar a contratação e demissão de funcionários. Entre as novas regras, tem-se:

- a) a permissão de contratos intermitentes;
- b) a licença de contratação de terceirizados para atividades-fim;
- c) o reconhecimento do trabalho remoto;
- d) a flexibilização de direitos como férias, troca de horas extras por banco de horas, extinção de horas extras *in itinere*;
- e) a possibilidade de rescisão contratual por acordos: prática antes utilizada no mercado, mas que não estava regulamentada por lei;

- f) a possibilidade de acordos de livre negociação entre empregadores e funcionários com primazia sobre o que seria o acordo coletivo das categorias,
- g) o enfraquecimento financeiro dos sindicatos por conta da eliminação da contribuição sindical obrigatória de um dia de serviço por ano.

A mudança nas regras trouxe maior flexibilidade ao mercado de trabalho, de forma que reduziu os custos de transação da contratação e demissão de empregados, assim como modernizou alguns trechos da CLT para as práticas habituais de trabalho do século XXI. Há, nessa lei, portanto, o ajuste das instituições para reduzir os custos de operação das empresas e permitir que práticas que já eram realizadas à margem da lei fossem registradas, como o contrato intermitente, o trabalho remoto, a rescisão por acordos e a flexibilização de férias. Para os pilares institucionais, as medidas são positivas por darem maior segurança jurídica aos agentes econômicos e permitir maior liberdade de escolha por parte de cada um destes, além de regularizar práticas que já estavam acontecendo no mercado de trabalho, mesmo que até então, ilegais.

A retirada de direitos trabalhistas foi concebida para efetivar um menor custo aos empresários, com o objetivo em mente de, com menor custo com pessoal, exista um maior número de contratações e, por consequência, um aumento da produção e dos investimentos. O teor liberal da lei, tinha como premissa que o crescimento dos salários seria a partir do auto-ajuste no mercado de trabalho, por meio da qualificação profissional. Entretanto, ao tirar o poder dos sindicatos, a livre negociação entre patrões e empresários, que têm pesos e medidas diferentes, tende a pender para o empresariado.

3.4.3 Lei das Estatais

A Lei 13.303 (Brasil, 2016), conhecida como "Lei das Estatais", dispõe sobre um novo estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Com o objetivo de melhorar a governança dessas empresas, o ordenamento apresenta novos critérios para a realização de licitações, celebração de contratos administrativos, nomeação de diretores, presidentes e membros dos

conselhos de administração das empresas administradas pelo Estado. Dessa forma, são priorizados critérios técnicos nas indicações políticas para cargos dentro das estatais, há maior transparência nos contratos, bem como a promoção de maior eficiência e integridade na gestão dessas entidades.

Essas mudanças visam combater práticas de corrupção, melhorar a prestação de serviços e garantir uma gestão mais profissional e qualificada, alinhada aos princípios da administração pública. Do ponto de vista institucional, é bastante interessante para melhorar a governança corporativa e das suas relações com o Estado, reduzindo as chances de práticas patrimonialistas.

3.4.4 O legado de Michel Temer

Michel Temer deixou o governo com baixa aprovação popular, mas conseguiu entregar resultados melhores na economia em comparação com o início de seu mandato, após o *impeachment* de Dilma. Durante o seu breve período à frente do Poder Executivo, foram aprovadas duas reformas importantes: o Teto de Gastos e a Reforma Trabalhista. Foi possível, ainda, reconquistar a confiança dos mercados a partir da redução da inflação e da taxa de juros, com base na gestão da política econômica. Apesar disso, a administração Temer foi marcada por escândalos de corrupção e por reformas impopulares.

3.5 GOVERNO JAIR BOLSONARO (2019-2022)

Eleito com o discurso de *outsider* da política, apesar de ter sido deputado federal por sete mandatos, Jair Bolsonaro obteve popularidade a partir de discursos contra a corrupção, de apoio à Operação Lava Jato e de temas relacionados aos ideais conservadores, com forte apoio evangélico. Político controverso, com declarações favoráveis à tortura e à ditadura militar brasileira (1964-1985), Bolsonaro acumulou discursos ofensivos às minorias e a todos que considerava como seus inimigos.

O governo conseguiu avançar em poucas reformas institucionais, principalmente por conta da falta de apoio no Congresso. O início do governo teve um discurso político diferente do arranjo político que de fato prevalecia. Em

campanha, o Presidente pregava contra o grupo de parlamentares chamado de "Centrão", que se caracteriza por não ter um posicionamento ideológico claro, com interesse maior nos cargos na administração pública⁹. Na prática, o Centrão apropriou-se do orçamento.

O principal dilema do período foi a Pandemia de Covid-19, que, por conta do negacionismo e anti-cientificismo do Presidente no enfrentamento do problema, reduziu sua aceitação no comando do país (Franco, 2021), já abalada por conta de seus discursos e posturas irredutíveis e autoritárias. Enquanto outros países seguiam as recomendações de especialistas, com o uso de quarentena, distanciamento social, testagem em massa e, por consequência, maior restrição às atividades econômicas, Bolsonaro e sua equipe, em especial a do terceiro Ministro da Saúde, General Eduardo Pazuello, apostaram na recomendação de tratamentos e medicamentos sem comprovação científica de eficácia no combate ao vírus.

A estratégia de outros países seguia a lógica do ganhador do Prêmio de Ciências Econômicas em Memória de Alfred Nobel, Paul Romer, que ajudou na construção de planos de recuperação da economia estadunidense a partir da contenção do vírus via testagem em massa da população e distanciamento social. (García Vega, 2020). Enquanto isso, no Brasil, sob o argumento de não prejudicar a economia, o governo incentivou a abertura das atividades econômicas em períodos críticos com o objetivo, possivelmente, de obter a "imunização de rebanho"¹⁰.

Diante da calamidade pública, foram gerados atritos com os governadores, que desejavam impor medidas mais drásticas para conter a propagação do vírus. O tema foi parar no Supremo Tribunal Federal (STF), que decidiu pela regionalização da imposição de medidas sanitárias pela Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6343. Por iniciativa do Congresso Nacional foi criado o "Auxílio Emergencial" para pessoas afetadas pelo fechamento da economia e para os trabalhadores informais que perderam seu sustento, com forte oposição do governo.

⁹ O ápice do confronto com o Centrão acontece na convenção partidária do Partido Social Liberal (PSL) em 2018, marcado pelo episódio de o General Heleno cantar "Se gritar pega centrão", fazendo referência ao samba de Ary do Cavaco e Beбето di São João, relacionando o grupo de parlamentares a esquemas de corrupção, trocando a palavra "ladrão" por "centrão" na música (General [...], 2021).

¹⁰ A "imunização de rebanho" refere-se ao ponto em que uma proporção suficiente da população se torna imune a determinado vírus, seja através da infecção natural ou da vacinação, reduzindo significativamente a propagação da doença. No entanto, para a COVID-19, em 2020, a obtenção de imunidade de rebanho exclusivamente por infecção natural era considerada arriscada devido ao potencial de sobrecarga dos sistemas de saúde e ao risco de mortes e complicações.

A vacinação foi tema de forte politização, atrasando sua chegada a grupos de risco e à população em geral, enquanto era defendida por desafetos do presidente, como o governador de São Paulo, João Dória (PSDB-SP), responsável por intermediar a compra e produção da vacina Coronavac, Bolsonaro não apenas fez diversas declarações anti-vacina, como comemorou atrasos e resultados abaixo do esperado nos testes da Coronavac, de forma a desincentivar seus apoiadores a irem aos postos de vacinação (Senadores [...], 2020).

A política econômica foi essencialmente conservadora, a partir da condução de Paulo Guedes, um "Chicago Boy"¹¹ que trabalhou no Chile durante o governo Pinochet. O combate à inflação foi um dos grandes desafios do governo, que encontrou dificuldades por conta do choque de preços gerado pela restrição de oferta causada pela pandemia e por causa dos embargos econômicos impostos à Rússia por conta da invasão ao território ucraniano em 2022.

O período ainda é marcado por processos de digitalização de serviços, até mesmo por conta do isolamento social decorrente da pandemia, e de propostas que não foram completamente adotadas, como o Pacote Anti-crime de Sérgio Moro, então Ministro da Justiça. É importante salientar que, apesar da proposta de política fiscal restritiva, houve expansionismo fiscal tanto por motivos sociais e de saúde pública, por conta da pandemia, quanto por objetivos eleitorais e neo-populistas ao final do mandato.

Segundo o Centro de Análise da Liberdade e do Autoritarismo - LAUT (2022), Bolsonaro registrou 1.692 atos autoritários no seu governo. No fim do mandato, conforme o The Economist Intelligence Unit (2022), ligado ao periódico The Economist, o Brasil apresentou uma pequena queda na nota obtida no relatório sobre os índices de democracia. Entretanto, por conta dos ataques de Bolsonaro às urnas eletrônicas e de sua resistência em reconhecer a derrota na eleição, foi ressaltada a "resiliência institucional" do país aos seus arroubos golpistas.

3.5.1 Declaração de Direitos de Liberdade Econômica

¹¹ Os "Chicago Boys" foram economistas formados na Universidade de Chicago, conhecidos por implementar reformas de liberalização econômica no Chile durante o governo de Augusto Pinochet. Suas políticas incluíram privatizações, desregulamentações e abertura comercial, que tiveram impactos significativos na economia do país.

A Lei de Liberdade Econômica, como ficou conhecida, instituída pela Lei 13.874 (Brasil, 2019) procurou diminuir a intervenção estatal nos negócios privados. Adotou-se o princípio da boa-fé na regulamentação, de forma a dispensar alguns alvarás e a diminuir a fiscalização em estabelecimentos de baixo risco. Além disso, permitiu a digitalização de mais documentos e procurou evitar o "abuso regulatório" que poderia afetar a atividade econômica.

3.5.2 Reforma da Previdência

Adotada a partir da emenda constitucional nº 103 (Brasil, 2019), a reforma da previdência foi a de maior expressividade do governo Bolsonaro no contexto social e econômico, dado que aumentou as idades mínimas de aposentadoria e de tempo de contribuição, assim como instituiu a progressividade nas alíquotas de impostos e novos limites de recebimento de pensões. No entanto, a regra não afetou os militares, um grupo de bastante poder no Governo Bolsonaro.

3.5.3 Marco Legal do Saneamento

A Lei nº 14.026 (Brasil, 2020) teve como objetivo universalizar a prestação de serviços de saneamento básico, de forma a aumentar a eficiência no setor, estabelecendo metas para a universalização. Buscou também diminuir as perdas de água e tratar os efluentes, de forma a ser um importante vetor de sustentabilidade e saúde pública.

Considerando os impactos sociais da medida e os impactos microeconômicos associados, essa pode ser uma das principais entregas do governo Bolsonaro, dadas as metas ambiciosas de universalização do tratamento de água e esgoto até 31 de dezembro de 2033 e, conseqüentemente, os efeitos positivos na saúde pública. Como instituição, esta lei trouxe maior governança num tema que é caro à população e que tem efeitos relevantes no meio ambiente.

3.5.4 Independência do Banco Central

A Lei Complementar 179 (Brasil, 2021) trata da independência do Banco Central em relação ao Governo Federal, que passa a ter poderes limitados sobre a

autarquia e seus servidores. Os diretores e presidentes passam a ter mandatos fixos, de forma que o Executivo não pode interferir no órgão por motivos essencialmente políticos. A independência traz maior credibilidade para a instituição por diminuir a capacidade de intervenção do governo na tomada de decisão sobre os rumos da política monetária. A Nova Matriz Econômica foi um exemplo de intervenções na taxa de juros para que o investimento fosse maior, mas, por conta da elevação da inflação, a credibilidade do Banco Central foi afetada (Barbosa Filho, 2017).

3.5.5 O legado de Jair Bolsonaro

Jair Bolsonaro governou em meio a muitas controvérsias. Por um lado, sua equipe econômica conseguiu lograr a aprovação de projetos importantes, como a reforma da previdência, a independência do Banco Central e o Marco Legal do Saneamento. No entanto, foi marcado, também, por seu negacionismo científico em relação à Pandemia de COVID-19, pelo apoio ostensivo a ditaduras no espectro político da direita (no Brasil e no mundo), pelo confronto com o Supremo Tribunal Federal e por diversas crises diplomáticas.

4 INSTITUIÇÕES E MUDANÇAS SOCIAIS

De acordo com Acemoglu *et al.* (2004), as instituições moldam as ações dos indivíduos ao longo do tempo e determinam o crescimento econômico no longo prazo. Por conta disso, conforme North (2000), o passado importa por criar mecanismos de "*path dependency*"¹², de forma que as condições prévias impostas importam para determinação das condições no futuro. Basicamente, é a ideia de que o passado importa.

Segundo Nogueira (2008), desde o período da América Portuguesa, algumas características marcam as relações e o formato das instituições brasileiras, como o personalismo, os latifúndios, a escravidão, o colonialismo, os privilégios e os monopólios. Para Aguiar Filho (2009), quando observadas as obras dos "intérpretes" do Brasil, Sérgio Buarque de Holanda, Vianna Moog e Raymundo Faoro, a falta de adaptabilidade na economia brasileira e a baixa produtividade seriam a chave dos problemas, devido à baixa concorrência nas atividades da matriz institucional do país.

Segundo Acemoglu e Robinson (2004), é possível perceber como as instituições que são marcadas pelo extrativismo desde o século XVI, que até podem gerar crescimento econômico, erram na determinação de incentivos e restrições, de forma que acabam gerando mais riqueza e poder para as elites, retirando poder das classes marginalizadas. Parte das instituições da América Portuguesa foram extintas ao longo do período, mas seus efeitos sobre a economia e a sociedade permanecem vivos. Um exemplo claro é a escravatura, que foi abolida em 1888, mas deixou como legado o racismo estrutural. Da mesma forma o patrimonialismo ibérico que, mesmo após séculos de independência, deixou como legado a "economia de privilégios" e uma sociedade caracterizada pela manutenção do *status quo*, de constante busca pelo *rent-seeking* e de alto grau de injustiça social (Barbosa, 2021).

As mudanças institucionais são percebidas ao longo do tempo e ultrapassam períodos de governo, deixando marcas positivas ou negativas, criando *path*

¹² "Dependência do caminho", em tradução do autor. Na Nova Economia Institucional, refere-se à ideia de que decisões históricas e o desenvolvimento institucional anterior influenciam as trajetórias futuras de uma economia ou sociedade. Isso significa que escolhas passadas, mesmo que não sejam mais eficientes, podem se perpetuar devido a elevados custos de transação, moldando e limitando as opções disponíveis no presente.

dependency que influenciará os resultados da economia, da política, dos costumes e dos pensamentos da sociedade. A Constituição de 1988 trouxe uma série de direitos civis importantes que não puderam ser exercidos ao longo dos 21 anos de ditadura militar como, por exemplo, o direito de ir e vir, a liberdade de expressão, de imprensa e de manifestações culturais. No entanto, a Constituição permite o fortalecimento de grupos *rent-seeking* e a concentração de recursos no âmbito federal, em detrimento dos outros entes federativos, o que acaba causando problemas em nível institucional, apesar de todas as conquistas da "Constituição Cidadã" (Werneck, 2014).

No processo de redemocratização do país, e na tentativa de superar o passado de censura, tortura e falta de liberdade, o pensamento econômico prevaente procurou distanciar-se do conservadorismo dos últimos anos da ditadura militar. Parte considerável da opinião pública adotou um pensamento anti-austeridade e de ressentimento contra o endividamento externo, associando-os ao período ditatorial. Assim, tem-se para além da mudança no regime político, a ascensão dos movimentos sociais, do papel forte e independente do Ministério Público e, acima de tudo, a tentativa de corrigir injustiças sociais através da distribuição de benefícios. Por exemplo, o aumento da cobertura dos sistemas de saúde e educacional, que pressiona o orçamento público, e cujo descontrole pode levar ao processo inflacionário generalizado (Alston *et al.*, 2016a).

Com a necessidade de emitir moeda para o financiamento do déficit público e o efeito inflacionário inerente ao processo, os planos heterodoxos atacaram a questão inercial da inflação, mas não corrigiram o problema fiscal. Apenas o plano Collor trazia questões relacionadas a reformas no Estado a partir de privatizações, mas não obteve o resultado esperado a partir do congelamento dos ativos financeiros (Barbosa, 2021; Abranches, 2018).

O Plano Real, que conseguiu combater a hiperinflação, levou cinco anos para ser finalizado, contados desde o lançamento da nova moeda até a formação do tripé macroeconômico e a liberalização da taxa de câmbio. Entre as diferenças do plano com relação aos anteriores, estava o compromisso com os agentes econômicos de anúncio das medidas que seriam implementadas, sem a ocorrência dos choques que marcaram os demais planos de estabilização, além do reconhecimento da necessidade de um profundo ajuste fiscal (Barbosa, 2021).

4.1 MUDANÇAS INSTITUCIONAIS E SEUS IMPACTOS SOCIAIS

Com a mudança no paradigma sobre o papel do Estado na economia, que deixa de ser o indutor do crescimento econômico pelo esgotamento da capacidade de investir sem gerar a inflação, diversas mudanças institucionais ocorreram desde o Plano Real até o final do governo de Jair Bolsonaro. Os impactos sociais relacionados com as mudanças institucionais abrangem diversas áreas. Neste trabalho são considerados a condução da política econômica, a consolidação das instituições democráticas e os programas de redução da desigualdade social.

4.1.1 Política Econômica

A condução da economia passou por diferentes fases no período pós-Plano Real. Houve a fase de estabilização ao longo do Governo FHC, de aceleração do crescimento ao longo do Governo Lula, de tentativa de reindustrialização do país no Governo Dilma, a de reestabilização no Governo Temer e de reformas em nível microeconômico do Governo Bolsonaro. O que persiste, entretanto, ao longo da formulação e execução das políticas econômicas são traços do patrimonialismo ibérico que se manifestam na economia de privilégios. Essa pode ser uma das razões do atraso do país, que desde a década de 1980 apresentou o crescimento do PIB *per capita* menor do que 1% ao ano. Esse desempenho pode estar associado ao *rent-seeking* na formulação dos incentivos de mercado, distorcendo a sua complementaridade com o Estado (Barbosa, 2021).

Eleito a partir do sucesso da implementação da nova moeda e pela condução da equipe de economistas no Ministério da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso fez um governo marcado por grandes reformas estruturais do Estado brasileiro. O Plano Real, as privatizações de grandes empresas, a consolidação da abertura comercial iniciada no governo Collor e a instituição de agências reguladoras para combater monopólios alinham-se, ao menos em parte, com o chamado Consenso de Washington¹³. Há uma agenda ortodoxa que acompanha o governo e coloca a

¹³ O Consenso de Washington é um conjunto de diretrizes econômicas que foram recomendadas para países em desenvolvimento, especialmente na América Latina, durante a década de 1990. Elas incluíam políticas como disciplina fiscal, liberalização comercial, privatização de empresas estatais, reforma tributária e abertura para o investimento estrangeiro. Essas diretrizes foram promovidas por instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial com o objetivo de fomentar o crescimento econômico e a integração global.

estabilização monetária em primazia, propõe o ajuste nas contas públicas, em parte pela elevação da carga tributária e em parte pela redução do tamanho do Estado, estabelece a transformação do sistema bancário público e privado e efetua a renegociação das dívidas municipais e estaduais (Werneck, 2014).

Todas essas transformações acontecem em meio a pressões por parte dos credores internacionais (como o FMI) e à abertura da economia para os outros países, em um período marcado pelas negociações de tratados internacionais como a Rodada Uruguai e a união aduaneira do Mercosul. Ricupero (2017) menciona o desafio do Governo FHC, em que as reformas aconteciam em um momento em que ainda havia a busca por estabilidade macroeconômica:

Isso não quer dizer que a estabilização teria forçosamente de estar consolidada em definitivo antes que se pudesse empreender a tarefa de construção institucional. O próprio título do ensaio de Werneck, “Consolidação da estabilidade e reconstrução institucional” indica que os dois esforços deveriam ser perseguidos ao mesmo tempo, em paralelo e de forma a reforçarem-se um ao outro. A razão é evidente: muitas das causas da persistência da instabilidade e da inflação resultavam de instituições defeituosas (a indexação, por exemplo), as quais, por sua vez, só se aperfeiçoariam e funcionariam adequadamente em clima de estabilidade. No primeiro caso, o desafio revelou-se maior que o antecipado, especialmente em função do agravamento do quadro fiscal, devido à repentina desaparecimento da ajuda que a inflação alta proporcionava do lado das receitas (indexadas) e das despesas (constantemente adiadas e corroidas em termos reais pelo aumento de preços) (Ricupero, 2017, p. 615).

O governo levou adiante as mudanças institucionais que dariam suporte à condução da política econômica, apesar dos desafios enfrentados, tais como a demora no ajuste cambial, as diversas crises internacionais originadas em países emergentes que afetaram o mercado de capitais, o controverso Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER), concebido para evitar a falência de instituições financeiras, e o aumento do desemprego. Entre as mudanças destacam-se as medidas que promoveram o controle das contas públicas, exemplificado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o regime de metas de inflação e a liberalização do câmbio, compondo o chamado Tripé Macroeconômico. Aliados às privatizações, essas medidas contribuíram para a redução do papel do Estado na economia (Giambiagi, 2011).

Lula, eleito pela insatisfação com o baixo crescimento do país ao longo do governo de Fernando Henrique Cardoso, desde o início do mandato fez escolhas difíceis em nome da estabilidade econômica e política, sendo uma delas a

continuidade das políticas adotadas ao longo do Governo FHC. A sinalização ao mercado e à população veio através da "Carta ao Povo Brasileiro", que previa decisões contraditórias ao histórico do partido, e também nas ações de elevação da taxa de juros, de aumento do superávit primário e da fixação de metas de inflação mais rigorosas. A agenda ortodoxa permaneceu ainda por meio das ordens de redução de cortes de gastos e nas propostas de reforma com viés de austeridade enviadas ao Congresso (Giambiagi, 2011).

Assim, do ponto de vista institucional, é interessante observar a mudança de postura do Partido dos Trabalhadores com relação aos acordos com o Fundo Monetário Internacional: antes da eleição, o apoio de economistas importantes e históricos do partido à proposta de *default* na dívida externa; na eleição, por conta da instabilidade macroeconômica e da necessidade dos recursos do Fundo para evitar a moratória, um acordo foi firmado ainda no governo FHC com o compromisso de cumprimento dos termos por parte dos principais candidatos à eleição de 2002¹⁴, inclusive de Lula (Borges, 2023); e, depois de eleito, em 2003, a renovação do acordo, que, entre os termos, incluía a comprovação de cumprimento de metas fiscais (Giambiagi, 2011).

Outro momento em que a política econômica foi colocada à prova foi na Crise Financeira de 2008, período em que as reservas externas somavam 200 bilhões de dólares. O Banco Central soube lidar com medidas de estímulo fiscal mantendo o sistema financeiro sólido. A redução da incerteza relacionada ao país está relacionada com consolidação do arcabouço institucional da condução da política econômica, já colocada em cheque na transição dos governos FHC-Lula (Werneck, 2014).

Durante o governo Lula, as reformas não foram tão profundas quanto as da década de 1990. O governo seguiu uma continuidade com o governo anterior, focando em reformas microeconômicas, como mudanças no Judiciário e na aposentadoria de servidores públicos, além da Lei de Recuperação Judicial. Sob a liderança de Antônio Palocci, o governo manteve uma abordagem pragmática e ortodoxa na política econômica, seguindo o tripé macroeconômico. No entanto, com a saída de Palocci e a entrada de Guido Mantega, houve uma mudança para uma política econômica mais heterodoxa, que utilizou o gasto fiscal para impulsionar o

¹⁴ Os candidatos que concordaram com as negociações com o FMI foram: Luiz Inácio Lula da Silva, José Serra, Ciro Gomes e Anthony Garotinho.

crescimento, especialmente durante a crise do subprime em 2008, quando medidas anticíclicas de expansionismo fiscal foram adotadas com sucesso inicial (Werneck, 2014).

Com a sustentabilidade fiscal, a inflação estável, um cenário externo favorável e a implementação de políticas sociais mais abrangentes, o governo Lula registrou um crescimento acelerado da economia. Apesar disso, o Governo Lula foi marcado por aspectos que transitam entre a matriz ortodoxa “neoliberal” e a desenvolvimentista de Estado, dadas as sugestões novo-desenvolvimentistas aliadas à continuidade de políticas de estabilização macroeconômica dominantes no mandato anterior (Fonseca, Cunha, Bichara; 2013).

Em 2010, eleita em um ano de intenso crescimento econômico e com o apoio de Lula, Dilma Rousseff acelerou ainda mais os gastos do governo com o objetivo de reindustrializar o país e induzir o crescimento econômico por meio do direcionamento estatal. Para a implementação da chamada “Nova Matriz Econômica” seria necessário subjugar o tripé macroeconômico, reduzindo as taxas de juros, desvalorizando o câmbio e aumentando os gastos públicos com o objetivo de manter a economia em marcha forçada. Em meio a essa estratégia, surgiu a chamada “contabilidade criativa”, operações fiscais e financeiras que mascaravam o real estado das contas públicas, criando uma aparência de equilíbrio orçamentário. Essas práticas acabaram minando a confiança dos agentes econômicos e agravando a crise econômica, culminando em um cenário de recessão, aumento da inflação e desemprego. Assim, as tentativas de estimular a economia através de uma intervenção estatal mais intensa resultaram em efeitos adversos, demonstrando as limitações e os riscos dessa abordagem (Bolle, 2016; Safatle; Borges; Oliveira, 2016).

Além dos efeitos inerentes à agenda desenvolvimentista de Dilma Rousseff, diversas intervenções afetaram os agentes econômicos sob a ótica da governança. Exemplos disso incluem o controle de preços e o uso da Petrobras para impulsionar o investimento no país, além da falta de independência operacional do Banco Central. Esta última se manifestou nas intervenções que visavam provocar a queda das taxas de juros, mesmo em momentos em que a tendência natural seria de alta na meta da Selic. Tais ações, embora destinadas a estimular o crescimento econômico, geraram incertezas e desconfiança entre investidores e analistas, exacerbando as dificuldades econômicas e contribuindo para a deterioração do

ambiente macroeconômico. A interferência na política monetária e a utilização de grandes empresas estatais para fins de política econômica demonstraram as limitações de uma abordagem intervencionista, resultando em consequências negativas para a estabilidade e previsibilidade econômica do país (Barbosa, 2021).

O governo insistiu na manutenção da demanda ancorada no consumo e em uma política industrial baseada em incentivos fiscais e crédito subsidiado no Plano Brasil Maior, em 2011. O programa teve diversos impactos na economia, essencialmente pelo caráter expansionista nos gastos públicos, ao favorecer segmentos e empresas escolhidas para ser "campeãs nacionais", prejudicar a política fiscal e intervir para a desvalorização cambial (Barbosa, 2021).

Os escândalos de corrupção envolvendo grandes empresas e políticos de todo o espectro político, revelados pelos desdobramentos da Operação Lava Jato, juntamente com o aumento da inflação e a consequente perda do poder de compra da população, colocaram o governo de Dilma Rousseff em uma situação complexa. A baixa popularidade da presidente, agravada pela deterioração da economia, tornou ainda mais desafiador o cenário político. Na tentativa de reverter a situação econômica, Dilma nomeou Joaquim Levy, um economista liberal, como Ministro da Fazenda após a saída de Guido Mantega. Levy implementou um conjunto de medidas de austeridade visando restaurar a confiança dos mercados, reduzir o déficit fiscal e controlar a inflação. No entanto, essas medidas enfrentaram forte resistência política e social, resultando em dificuldades para sua plena implementação. Posteriormente, Dilma substituiu Levy por Nelson Barbosa, cuja abordagem econômica foi mais focada no estímulo ao crescimento e na flexibilidade fiscal. Barbosa tentou equilibrar a necessidade de ajuste fiscal com políticas de incentivo ao investimento e ao consumo, mas a instabilidade política e a falta de apoio da coalizão dificultaram a execução de suas estratégias. Esse período de transição e a mudança nas políticas econômicas não conseguiram estabilizar a economia, aprofundando a crise de governabilidade e contribuindo para o processo de *impeachment* da presidente.

Após o *impeachment* de Dilma, Michel Temer conseguiu formar uma equipe econômica qualificada, fundamental para a retomada do crescimento econômico e do controle inflacionário. Por meio de ajustes rigorosos nas políticas fiscal e monetária, foi restabelecido o tripé macroeconômico como o principal arcabouço para a implementação de medidas ortodoxas (Abranches, 2018). Ademais, a

introdução do Teto de Gastos foi uma medida essencial para o controle fiscal e a sustentabilidade das contas públicas, sendo uma das principais medidas de recuperação da confiança dos agentes de mercado, fundamental na estabilização econômica do período (Alencar, 2020).

Bolsonaro diferencia-se de outros presidentes por delegar a política econômica quase exclusivamente ao seu ministro da Economia, Paulo Guedes. A visão liberal na economia, proposta em 2019, revela-se em propostas alinhadas com a diminuição do tamanho do Estado, impondo, inclusive, uma estratégia de corte de gastos sociais durante o período da Pandemia de Covid-19. No início do governo o Brasil passava por uma estagnação do crescimento e uma crise fiscal. Entretanto, ao longo de seu mandato, Bolsonaro passou a se utilizar da "economia de privilégios" e de medidas populistas. Com as eleições de 2020 se aproximando, deixou o cenário fiscal de lado ao propor medidas que representavam aumento de gastos e redução de receitas. Entretanto, com exceção do último ano de governo, há uma tentativa de manter o tripé macroeconômico mesmo em um período marcado pela pandemia da COVID-19 e pelo choque externo da Guerra da Rússia com a Ucrânia (Barbosa, 2021).

4.1.2 Democracia Representativa

A seleção dos governantes no Brasil sempre esteve profundamente influenciada pela história e formação do país. Do ponto de vista político, é importante ressaltar que o "presidencialismo de coalizão", é a chave para o entendimento da democracia brasileira, dado o modelo em que o presidente, embora eleito diretamente pelo povo, necessita construir uma base de apoio no Congresso Nacional para governar. Essa base é formada por uma coalizão de partidos políticos que, em troca de apoio político, recebem cargos no governo e recursos para suas bases eleitorais (Abranches, 2018). Para entender as mudanças institucionais do período de 1995 a 2022, em especial a década de 2010, é relevante entender que a corrupção concentra os custos implícitos da coalizão e, conforme Limongi e Figueiredo (2017), os custos de aprovação de medidas vão além das instituições e dos partidos, estando relacionados com os interesses pessoais dos legisladores. Segundo os autores, "[...] a corrupção e a crise que o país vem enfrentando pouco têm a ver com o desenho institucional. Reconhecer que instituições importam não é

o mesmo que dizer que só instituições importam. Não há sistema político imune a crises.” (p. 96).

As questões políticas estão diretamente ligadas ao crescimento econômico, conforme apontam os estudos de Acemoglu, Naidu, Restrepo e Johnson (2018) em um artigo chamado “Democracy does cause growth”, em que são utilizados modelos econométricos para a análise do crescimento econômico de países em processos de democratização e apontam que, no longo prazo, ela gera um aumento de 20% do PIB *per capita*, sendo esse efeito similar em países de diferentes níveis de desenvolvimento.

A redemocratização trouxe consigo novos desafios significativos, tanto no âmbito econômico, devido à alta inflação, quanto no institucional, após 21 anos de repressão às liberdades, censura e ausência de políticas públicas eficazes. Embora o movimento das "Diretas Já" não tenha alcançado seu objetivo imediato, a representatividade eleitoral em 1989 era significativamente diferente em comparação com a última eleição presidencial, na qual apenas 20% da população havia participado. Ademais, a dinâmica eleitoral sofreu uma transformação em 1985 com a permissão do voto para analfabetos, resultando em um aumento substancial no número de eleitores, impulsionado tanto por essa medida inclusiva quanto pelos avanços na escolaridade e pelo crescimento populacional (Alston *et al*, 2016b).

A eleição de 1989 foi uma surpresa por eleger-se um político desconhecido frente a personalidades há décadas na política, como Ulysses Guimarães, Paulo Maluf e Mário Covas. A escolha de Fernando Collor de Mello apontava a vontade de renovação política e econômica por meio de um candidato que prometia “caçar os marajás” e montar um novo plano econômico. Apoiado por uma fraca coalizão política, a escolha pelo congelamento dos ativos financeiros como tentativa de conter a inflação mostrou-se insuficiente. Collor não tinha apoio nem da esquerda, por conta dos embates com o funcionalismo, nem da direita, por conta das medidas intervencionistas do Plano Collor (Abranches, 2018).

O *impeachment* de Collor e a ascensão de Itamar Franco foi uma prova institucional logo no início da frágil democracia da sexta república. A ruptura do mandato pode ser vista tanto como uma busca de não permitir a corrupção do Governo Federal quanto pela fragilidade da coalizão política aliada aos desafios da economia de altos índices inflacionários. O governo de Itamar é de transição, mas

consegue apoio suficiente para aprovar as medidas do Plano Real e eleger o sucessor, Fernando Henrique Cardoso (Traumann, 2018).

O ajuste fiscal de Fernando Henrique teve seus impactos principais na economia, por sanear as contas públicas. Até o Plano Real elas conseguiam ser financiadas através do imposto inflacionário, prejudicial especialmente aos mais pobres, que não têm acesso ao mercado financeiro para proteger o capital. No entanto, ajustes fiscais afetam pretensões políticas. Conforme Alesina *et al.* (2021), a austeridade por meio de aumentos de impostos da ordem de 1% do PIB pode causar prejuízos eleitorais da ordem de 7% em votos para o partido do líder de governo.

Ainda assim, muito esforço político conseguiu aprovar a maior mudança institucional após o Plano Real, que é a Lei de Responsabilidade Fiscal. Ela traz um arcabouço de regras para limitar os gastos de governos, algo essencialmente importante após o período de intensos gastos com as medidas de inclusão social que aconteceram do período do fim da ditadura militar até o Plano Real. A medida é importante na questão de ordem democrática por coibir práticas “eleitoreiras” de quem está no poder. Ela contribui para que as eleições sejam mais justas para os candidatos de oposição ao impedir que algumas medidas sejam usadas apenas para conquistar votos em anos de eleições. Apesar disso, ao longo do período FHC foi aprovada a controversa PEC da Reeleição, que favorece a concentração do poder nas mãos de pequenos grupos, além da possibilidade de uso da máquina pública para o favorecimento de candidaturas a um novo mandato (Abranches, 2018).

FHC teve sucesso ao ser reconduzido ao cargo e também ao entregar a faixa presidencial a outro civil eleito democraticamente. Lula foi eleito sendo oposição ao governo tucano, especialmente na área econômica, mas a partir dos compromissos assumidos na “Carta ao Povo Brasileiro” assumiu os acordos internacionais do governo anterior e manteve o tripé macroeconômico, apesar das desavenças com parte dos deputados eleitos da base governista e de sua militância histórica (Borges, 2023).

Desde o período pré-eleitoral Lula se posicionou mais ao centro do espectro político, essencialmente ao defender a continuidade dos contratos, ao assinar a "Carta ao Povo Brasileiro" e ao convidar para a vice-presidência José Alencar, empresário do ramo têxtil, filiado ao Partido Liberal (PL). Da mesma forma, a escolha

de Palocci em vez de nomes históricos do partido trouxe à tona o pragmatismo na condução política e econômica do Ministério da Fazenda. Ainda, no Banco Central foi indicado Henrique Meirelles, sinalizando o caráter técnico da escolha no comando da autarquia.

Politicamente, o maior desafio da gestão de Lula foi relacionado aos desdobramentos do "Mensalão", um escândalo de corrupção envolvendo a alta cúpula petista, acusada de pagar mensalmente propinas a deputados da base aliada. Esse esquema surgiu em um contexto no qual muitos cargos do Executivo foram ocupados pelo PT, enquanto os doze partidos da coalizão também almejavam posições na administração pública. A condenação de personalidades proeminentes do PT, como José Dirceu e José Genoíno, demonstrou a independência das instituições e a capacidade do sistema judiciário de atuar sem interferências partidárias. Esse julgamento não só garantiu justiça processual e a aplicação da lei, mas também evidenciou um aprendizado institucional significativo e altos níveis de transparência. Além disso, a condenação dos envolvidos reforçou a importância do estado de direito e da responsabilidade política, marcando um momento crucial na história democrática do Brasil (Alston *et al.*, 2016b).

Apesar da perda de apoio por parte da população frente aos escândalos do Mensalão, Lula conseguiu retomar sua popularidade e, por conta dos resultados favoráveis na economia e nos programas sociais, Lula conseguiu eleger sua sucessora. Dilma se elegeu tendo a vice-presidência ocupada por Michel Temer, um político com muita experiência no Congresso e cacique do PMDB, um dos partidos mais relevantes do cenário legislativo. A falta de sinergia ideológica entre Dilma e Temer, no entanto, não favoreceu a governabilidade que poderia ser mais fácil por conta da coalizão PT-PMDB.

Embora a Operação Lava Jato não tenha sido uma política institucional formalmente estabelecida pelo Governo em suas três esferas ou pelo poder legislativo, ela provocou mudanças profundas em ambos os poderes a partir da investigação de membros da classe política e de grandes empresários. As tentativas de obstrução da justiça por parte de políticos influentes não impediram que a operação se desdobrasse por diversos estados do país, resultando em um impacto significativo na política nacional. Como consequência, a Lava Jato levou à prisão de figuras de diversas tendências do espectro ideológico, incluindo dois ex-presidentes da República (Lula, em 2018, e Temer, em 2019), além de vários governadores,

presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, deputados, senadores, ex-ministros e empresários, com destaque para figuras proeminentes como Marcelo Odebrecht, presidente da empreiteira Odebrecht.

Nos governos de Lula e Dilma Rousseff, diversas medidas de combate à corrupção foram implementadas, visando fortalecer a transparência e a responsabilidade pública. Notavelmente, a Lei da Ficha Limpa, sancionada por Lula em 2010, e a Lei 12.850, de enfrentamento a organizações criminosas, sancionada por Dilma em 2013, fortaleceram as instituições de controle e fiscalização durante seus mandatos e acabaram tendo um efeito paradoxal: essas mesmas medidas contribuíram para impedir a candidatura de Lula nas eleições presidenciais de 2018, após sua condenação. Dilma também sancionou a Lei Anticorrupção, que coibia crimes cometidos por empresas, assim como leis relacionadas à delação premiada, prática jurídica bastante utilizada ao longo das condenações da Lava Jato. Esse cenário evidencia a complexidade e a profundidade das transformações institucionais promovidas pela operação e pelas políticas anticorrupção dos governos petistas¹⁵.

Em nível de democracia representativa, o governo de Michel Temer, que começou após o segundo *impeachment* da Nova República, é relevante para observar os riscos à continuidade institucional. Temer enfrentou baixos níveis de aprovação popular, devido aos avanços da Operação Lava Jato e ao envolvimento de seus aliados em escândalos. A divulgação de gravações telefônicas com Joesley Batista, do grupo JBS, expôs o envolvimento do presidente com uma suposta compra do silêncio de Eduardo Cunha, ex-presidente da Câmara.

Durante o governo Temer, o artigo 34 da Constituição Federal foi utilizado pela primeira vez para intervenções federais, o que trouxe mudanças na dinâmica política. Devido à impossibilidade de promover emendas constitucionais enquanto houvesse intervenções federais, segundo o artigo 60 da Constituição, mais de 1100 propostas ficaram paralisadas no Congresso Nacional (Decreto [...], 2018).

¹⁵ Em 2019, matérias publicadas pelo *site* The Intercept Brasil revelaram mensagens privadas trocadas entre procuradores da Operação Lava Jato e o então juiz Sergio Moro. As mensagens, obtidas de forma ilegal por um *hacker*, revelaram supostas irregularidades na relação entre os procuradores e o juiz, no sentido da orientação de Moro nas investigações conduzidas pela acusação, o que fere a imparcialidade do processo judicial. Além de comprometer o andamento dos processos – muitos deles anulados nos anos seguintes, incluindo o da condenação do ex-presidente Lula –, a Operação Vaza Jato, como ficou conhecida a revelação das mensagens, ensejou o debate sobre o comportamento do judiciário e da mídia durante as investigações e, de certa forma, criou uma desconfiança nas instituições.

Por conta dos problemas na segurança pública do Rio de Janeiro foi nomeado o General Walter Braga Netto como interventor exclusivamente na segurança pública, de forma que o militar respondia diretamente ao Governo Federal sobre as ações tomadas com o objetivo de reduzir a criminalidade no Estado e aprimorar o sistema de reorganização das equipes de segurança pública e sistema prisional. O período de vigência da intervenção no Rio de Janeiro foi de 21 de fevereiro de 2018 a 1º de janeiro de 2019.

Além do Rio de Janeiro, Temer também interviu em Roraima, nomeando como interventor o governador eleito Antônio Denarium (PSL-RR) de 8 de dezembro de 2018 a 1º de janeiro de 2019, de forma que esse iniciou o mandato de forma antecipada. Nesse caso, a intervenção foi total, não apenas na segurança pública, mas englobando o estado como um todo, abalado pela crise econômica, por greves de agentes da segurança e pela onda migratória de venezuelanos.

A importância dos dois eventos ao nível do olhar institucional está, em primeiro lugar, no fato do acionamento do artigo 34 da Constituição Federal de 1988 pela primeira vez. Há a intervenção do Exército em parte da autonomia de um governo eleito democraticamente, em uma tentativa de impor maior segurança pública através do dispositivo de Garantia da Lei e da Ordem (GLO). Ademais, há a questão da paralisação de todas as grandes propostas de reformas estruturais enquanto o governo esteve envolvido com a intervenção.

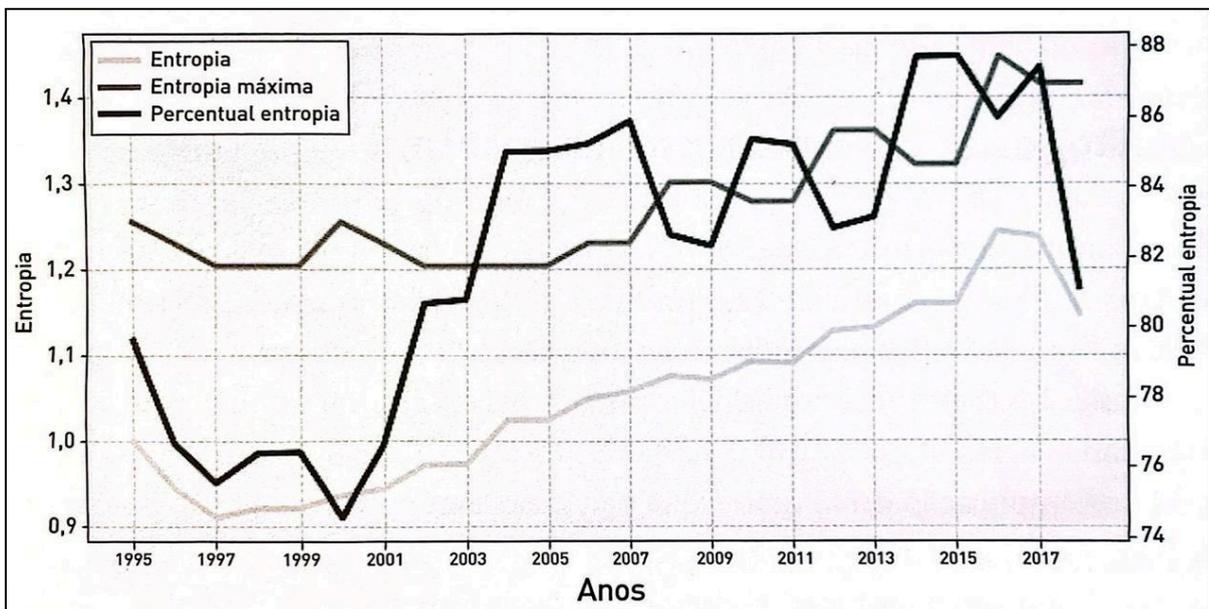
Jair Bolsonaro se elegeu pelo sentimento antipolítica gerado após os desdobramentos da Lava Jato em uma campanha feita majoritariamente via redes sociais. Militar da reserva, Bolsonaro defendia no Congresso os interesses dos militares, assim como fazia a defesa da ditadura militar. No governo, resistiu a criar uma coalizão política, mas ao longo do mandato precisou fazer concessões com o grupo político do “Centrão” para ter apoio suficiente no legislativo para aprovar medidas de interesse. O período de Bolsonaro não teve muitas mudanças institucionais formais no âmbito político ou democrático. As questões relacionadas à mídia e à pauta de costumes foram bastante evidentes, especialmente os ataques a jornalistas, artistas e pessoas da comunidade LGBTQIAP+.

Bolsonaro, em seu último ano de governo utilizou-se de manobras “eleitoreiras” que significaram aumento do gasto público e efeitos fiscais deletérios (Nunes; Traumann, 2023). Apesar das medidas e da percepção de melhora econômica por parte da população, Jair Bolsonaro foi derrotado na eleição para o

ex-presidente Lula pela menor margem de votos desde a redemocratização. Esse resultado não foi bem aceito por uma parcela de seus eleitores, que em 8 de janeiro de 2023 invadiram a sede dos Três Poderes em Brasília, vandalizando vários prédios e colocando as instituições políticas à prova. Ao longo de seu mandato, Bolsonaro já havia questionado repetidamente as urnas eletrônicas e todo o processo eleitoral, o que intensificou a desconfiança entre seus apoiadores (Nunes; Traumann, 2023).

A fragmentação das instituições políticas pode ser medida através da medida estatística de entropia do sistema político. De acordo com Barbosa (2021, p. 25), “quanto maior a entropia, maior a dispersão de ideias e mais difícil a construção de regras do jogo que sejam aceitas por todos os grupos”. Com a elevada dispersão de ideias, a coalizão política se torna mais complexa e frágil, de forma a fortalecer a chamada economia de privilégios ao impedir a construção de instituições que promovam o crescimento econômico. O gráfico 1 mostra o crescimento da entropia ao longo dos anos 2000 e 2010. Apesar disso, a democracia brasileira resistiu aos ataques sofridos nos últimos anos.

Gráfico 1 - Entropia do sistema político brasileiro



Fonte: Barbosa (2021, p. 25).

4.1.3 Desigualdade social

A concentração de renda, riqueza e poder por parte da elite é tema bastante frequente na “Formação Econômica do Brasil” de Furtado (2007), em que recursos econômicos foram direcionados conforme interesses privados, negligenciando-se o desenvolvimento social e econômico mais amplo. Furtado destaca, ainda, que essa concentração de poder e riqueza resultou num modelo de desenvolvimento dependente e excludente, no qual as políticas públicas muitas vezes favoreceram os interesses da elite em detrimento das classes de renda mais baixa, aprofundando desigualdades (Furtado, 2007).

O combate à inflação pode ser considerada a maior conquista social do governo Fernando Henrique, uma vez que o imposto inflacionário pesa mais sobre as pessoas de baixa renda devido ao seu caráter regressivo e à maior proporção de meios de pagamento em relação ao total dos ganhos quando comparados com indivíduos mais ricos. Há, com isso, aumento da desigualdade na distribuição de renda, pois os mais pobres pagam uma parcela maior de imposto inflacionário (Cysne, 1994).

Com o ajuste fiscal e com as necessidades de programas de proteção social, foram implementadas medidas de combate à miséria, em especial a Rede de Proteção Social, que consistia em programas como:

- a) O Bolsa-Escola para famílias com crianças em idade escolar, que garantia R\$ 15 para cada criança (limite de 3);
- b) O Vale-Gás, benefício para a compra de botijões de gás concedido de R\$ 8 mensais para 9 milhões de famílias em 2002;
- c) O Bolsa-Alimentação, para 1 milhão de gestantes e lactantes por ano;
- d) O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) foi organizado em conjunto com a Organização Internacional do Trabalho para prover bolsas de estudo para 1 milhão de crianças em idade escolar e combater o trabalho infantil;
- e) Expansão de direitos da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que garante um salário mínimo para idosos e deficientes, mesmo que não tenham contribuído anteriormente.
- f) O Cadastramento Único para Programas Sociais, ou apenas CadÚnico, foi criado pela Secretaria de Assistência Social para unificar

a base de dados de famílias de baixa renda para garantir o acesso destas aos programas sociais.

Giambiagi (2011) cita a importância democrática do repasse de recursos diretamente à população, sem a intermediação de lideranças políticas, conforme aconteceu em outros países da América Latina. Outra mudança importante para a qualidade de vida da população foi a Lei 9.787 (Brasil, 1999), conhecida como “Lei dos Genéricos”, que autorizou a comercialização de medicamentos que tivessem a patente expirada (ou seja, de domínio público). Essa medida foi importante para democratizar o acesso a medicamentos por conta da possibilidade de maior concorrência de preços dos remédios, além de promover inovação em laboratórios.

A partir da ascensão petista ao governo, Lula intensificou os bons resultados na redução da desigualdade social, em especial por conta do Programa Bolsa Família, criado em 2004 pela unificação dos programas criados no governo FHC para a transferência de renda: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, Cartão Alimentação e Erradicação do Trabalho Infantil. Este programa chegou a atender 12 milhões de famílias em 2010 e tem condicionalidades importantes para o desenvolvimento social, como a frequência escolar de crianças e a vacinação em dia. O programa consegue ainda integrar melhor as regiões do país, essencialmente por conta da maior parte das famílias atendidas estarem no Norte e Nordeste do país (Giambiagi, 2011).

O crescimento da economia, que no primeiro mandato de Lula havia sido puxado pelas exportações, ao longo do segundo mandato tem influência do crescimento do mercado interno, por conta dos investimentos em infraestrutura, da expansão do consumo das famílias e da inclusão financeira através de crédito. No período, há o crescimento do setor de serviços, intensivo em mão de obra (não necessariamente qualificada), o que aumenta o número de empregos em carteira assinada, assim como traz uma distribuição de renda mais abrangente. Ademais, há a expansão da carteira de crédito direcionado para habitações e investimentos rurais, além do surgimento da modalidade de crédito consignado, que permite juros mais baixos e prazos alongados para aposentados, pensionistas e funcionários públicos (Carvalho, 2018).

Há, ainda, ao longo de governos petistas, sucessivos aumentos do salário mínimo, que impactam também os Benefícios de Prestação Continuada e

beneficiários da seguridade social, de forma a gerar uma espiral de crescimento da renda e também dos gastos públicos. Isso não se reflete, no entanto, no aumento da produtividade da economia, que não acompanha o crescimento dos salários (Barbosa, 2021).

No lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), após a reeleição de Lula, ele deixa claro, conforme Carvalho (2018, p. 23): “condições fiscais permitem o aumento do investimento do governo federal sem comprometer a estabilidade”. No PAC, há investimentos direcionados para a infraestrutura elétrica, habitacional e logística, sendo relevante o efeito multiplicador da renda nacional, dado que há um aquecimento da demanda das empresas do setor privado, especialmente ao longo da crise de 2008. A percepção da importância das condições fiscais é interessante, pois quando as metas de superávit primário deixam de ser atingidas e há o descontrole fiscal, parte dos investimentos públicos são congelados, assim como o investimento privado diminui por conta da elevação dos riscos de investimento e aumento das taxas de juros, o que desestimula a economia.

Carvalho (2020) relaciona, ainda, a falta de investimentos públicos como um dos maiores problemas enfrentados desde a crise de 2015: como houve a desaceleração na concessão de recursos do BNDES, há maior dificuldade na expansão do crédito de maior risco. Os investimentos públicos poderiam ter ajudado em setores como o da construção civil, um dos mais atingidos pela crise e que afeta diretamente trabalhadores menos qualificados, com consequências sobre a desigualdade social e sobre a informalidade de empregos.

A preocupação fiscal dos governos Temer e Bolsonaro implicou em uma abrangência menor dos programas de transferência de renda. Por conta da pandemia, houve a necessidade de recursos para garantir a subsistência de trabalhadores que deixaram de trabalhar por conta da paralisação das atividades. De forma provisória, foi criado o Auxílio Emergencial, no valor de R\$ 600, para amparo dos desempregados e trabalhadores informais. Dado o ganho eleitoral, o programa acabou se transformando no Auxílio Brasil, uma substituição ao Bolsa Família.

Para Werner Baer (2014), as circunstâncias da redução de desigualdade ao longo dos anos 1990 e 2000 vão além dos programas sociais e do surgimento de uma “nova classe média”, mas sim da estabilização da economia, da inflação e da dívida pública.

Parece haver um debate substancial sobre as circunstâncias que levaram à redução da desigualdade. Alguns argumentam que isso se deve à introdução do Bolsa Família, o programa de transferência de renda estabelecido durante a administração de Fernando Henrique Cardoso e consolidado pelo governo Lula. Não há dúvida de que o Bolsa Família eliminou a pobreza extrema nos grupos de renda mais baixa. No entanto, dado que a soma gasta no programa representou, na melhor das hipóteses, 1% do PIB, é questionável se este programa teve um impacto distributivo substancial. Em contraste, o governo gasta pelo menos 7% do PIB no serviço da dívida, e os detentores dessa dívida não pertencem, via de regra, aos grupos de menor renda. Outros analistas atribuem a melhoria na distribuição de renda mais à eliminação da inflação e ao aumento substancial do salário mínimo real, que influenciou não apenas a renda dos grupos mais pobres, mas também de outros segmentos. (Baer, 2014, p. 179, tradução própria)¹⁶.

4.2 INDICADORES ECONÔMICOS E SOCIAIS

Para Amartya Sen (2010), o desenvolvimento só acontece por meio de liberdades instrumentais, quais sejam: liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora. Nessa perspectiva, a liberdade é fim e é meio para o desenvolvimento econômico. É importante, por isso, entender como questões institucionais têm efeito sobre indicadores econômicos e sociais no país, a partir do arcabouço institucional que foi constituído no período de análise.

4.2.1 Indicadores Econômicos

Os indicadores escolhidos para a análise econômica do período foram: o risco-país, a formação bruta de capital fixo (FBCF), a participação da indústria, a carga tributária e, por fim, o tripé macroeconômico. A escolha destes cinco tópicos se deu por conta do reflexo do o risco-país sobre o investimento externo, o aumento da capacidade produtiva via investimentos em ativos fixos, a real participação do setor secundário na economia brasileira, o peso da tributação sobre a economia e,

¹⁶ Tradução do original: There seems to be a substantial debate about the circumstances that have led to the decline in inequality. Some have claimed that this was due to the introduction of the Bolsa Familia, the cash transfer program established in the administration of Fernando Henrique Cardoso and consolidated by the Lula ad-ministration. There is no doubt that the Bolsa Família has eliminated extreme poverty in the lowest income groups. However, as the sum spent on it amounted to at best 1 percent of GDP, it is questionable whether this program has had a substantial underlying distributional impact. By contrast, the government spends at least 7 percent of GDP on servicing debt, and the owners of this debt do not as a rule belong to the lower-income groups. Other analysts attribute the improvement in the distribution of income more to the elimination of inflation and the substantial rise in the real minimum wage, which has influenced not only the income of the poorest groups but others besides.

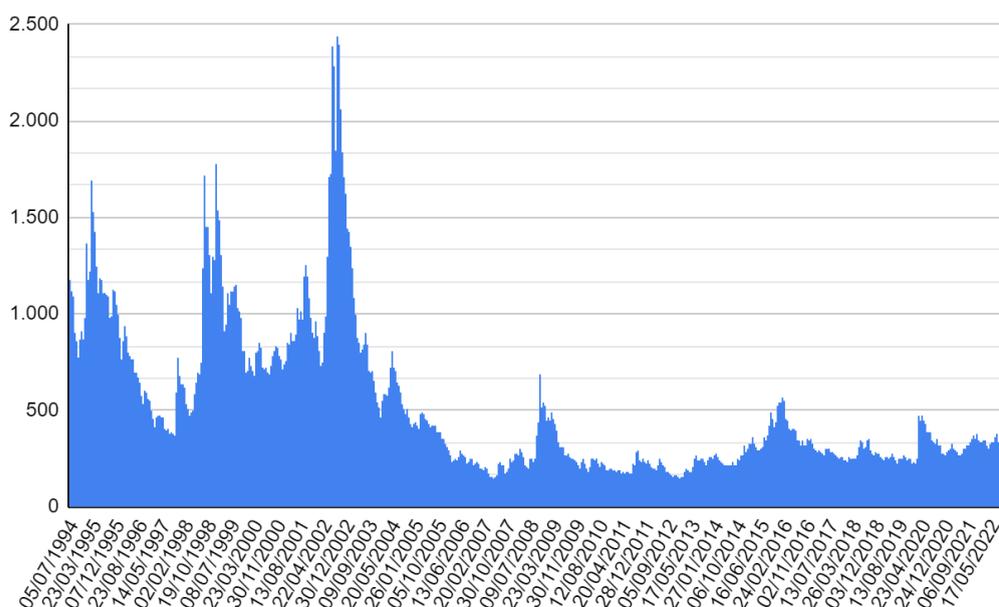
por fim, da manutenção do tripé macroeconômico. Por mais que este não seja um indicador por si, o controle da inflação, o câmbio flutuante e a situação das contas públicas podem ser indicadores da situação econômica do país.

4.2.1.1 Risco-país

O índice EMBI+ (Emerging Markets Bond Index Plus) é medido pelo banco estadunidense J.P. Morgan Chase. O EMBI+ tem um indicador para cada país, sendo denominado EMBI+Br no caso do Brasil. O *spread* desse índice, conhecido como Risco-Brasil, representa a média ponderada dos prêmios pagos pelos títulos da dívida externa brasileira em relação aos títulos do Tesouro dos Estados Unidos com prazo equivalente, tendo número-índice igual a 100 na data de 31/12/1993.

O mercado financeiro utiliza o *spread* do EMBI+Br como medida da capacidade do Brasil cumprir seus compromissos financeiros internacionais a partir da premissa de que um número mais elevado está associado a um maior risco de crédito para o país. Assim, para atrair capital estrangeiro suficiente para financiar sua dívida externa, um país com um *spread* elevado no EMBI+ precisa oferecer taxas de juros mais altas em seus títulos (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2016).

Gráfico 2 - Risco-país de 1994 a 2022



Fonte: Elaborado pelo autor com base em IPEADATA (2024).

Os maiores picos estão em momentos como:

- a) A crise mexicana, entre o final de 1994 e início de 1995. Ela afetou o setor externo e impôs restrições ao Brasil no início do governo FHC;
- b) A crise na Rússia, em 1998;
- c) A mudança de regime cambial no início de 1999;
- d) A eleição de Lula ocorreu em um momento em que havia dúvidas referentes às propostas que seriam implementadas, caso a “Carta ao Povo Brasileiro” não fosse seguida e fossem adotadas medidas heterodoxas defendidas ao longo da história do Partido dos Trabalhadores.
- e) Crise de 2008: Momento de grande turbulência nos mercados internacionais que se iniciou com a quebra do Banco Lehman Brothers.
- f) *Impeachment* de Dilma: Período de turbulência política e negociações nas bases partidárias, com indefinição do que seria o governo Temer.
- g) Pandemia: Período de instabilidade mundial por conta da disseminação do coronavírus.

Observa-se a queda do nível médio do índice, especialmente a partir de 2005, na comparação com a década de 1990. É significativo o fato de que os momentos de elevação do risco estão associados às crises externas, principalmente, a uma crise política e à pandemia, e não a problemas na condução da política econômica internamente.

4.2.1.2 Formação Bruta de Capital Fixo

A Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) é um indicador econômico que mede os investimentos em ativos fixos, como máquinas, equipamentos e construção civil. A base é um valor usado como referência para comparar outras medidas ao longo do tempo, geralmente estabelecida como uma média de observações em um período específico. Nesse caso, a base foi fixada a partir da média das observações do ano de 1995. O ajuste sazonal, ou dessazonalização, é o processo de remover padrões sazonais de uma série temporal econômica. Isso é necessário porque muitos dados mensais ou trimestrais apresentam variações regulares, como aumentos na demanda durante o Natal ou flutuações nos preços agrícolas após a colheita. Esses ajustes ajudam a fornecer uma visão mais clara das tendências.

Gráfico 3: Formação Bruta de Capital Fixo (1996-2022)



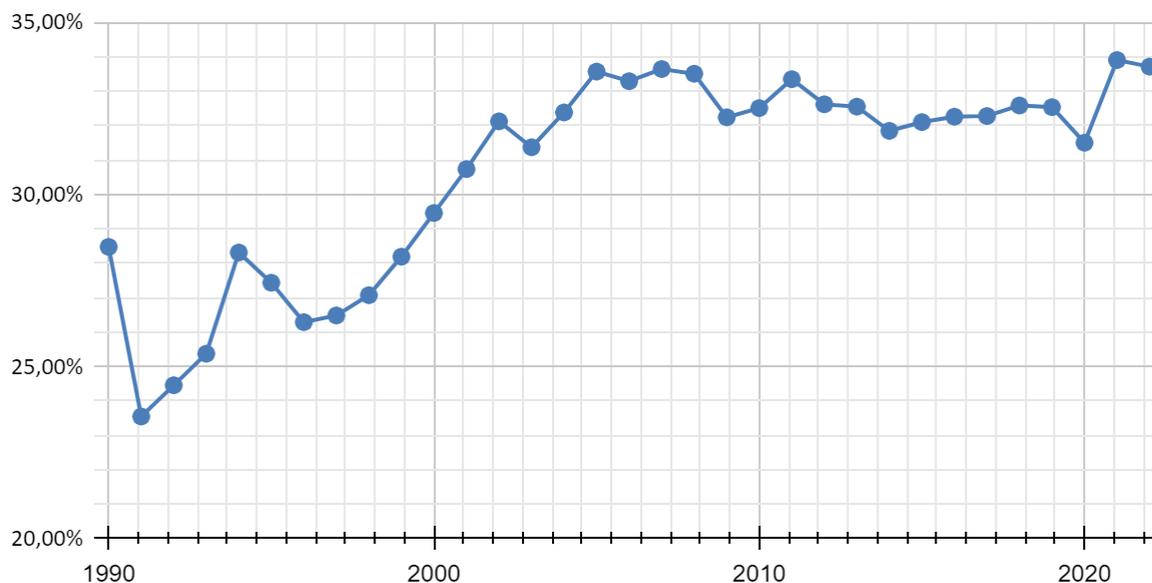
Fonte: Elaborado pelo autor com base em IPEADATA (2024).

O Gráfico 3 mostra o crescimento do investimento a partir dos anos 2000, especialmente 2003, quando a economia foi conduzida sob o arcabouço institucional criado após o Plano Real. A queda do investimento está associada ao período do governo Dilma em que a execução da política econômica esteve sob os pressupostos da “Nova Matriz Econômica”.

4.2.1.3 Tributação

A carga tributária do país apresenta um crescimento a partir da década de 1990, apresentando em 1991 o menor percentual de receita sobre o PIB da série histórica. Em 2002 a carga atingiu uma espécie de platô no crescimento. Importante salientar que a estabilização acontece próximo de 30%, indicando uma necessidade maior de tributos para cobrir os gastos com o governo. Parte do aumento da tributação seria por conta das atribuições do Estado após a Constituição Federal de 1988, assim como a necessidade de ajuste fiscal ao final da década de 1990 (Giambiagi, 2007).

Gráfico 4: Receita tributária sobre o PIB



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Pires (2020).

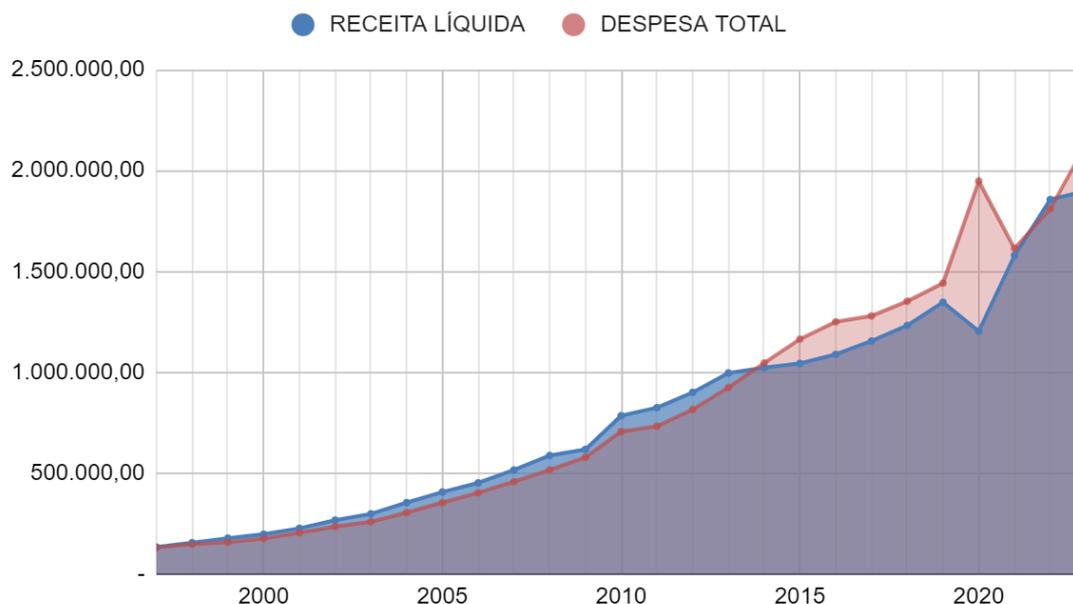
4.2.1.4 Tripé Macroeconômico

Implantado em 1999, o tripé macroeconômico consiste em um conjunto de regras que visa garantir a estabilidade econômica do país. Como visto anteriormente, esse modelo se baseia em três pilares: a meta de inflação, o câmbio flutuante e o superávit primário. Juntos, esses elementos proporcionam um ambiente de maior previsibilidade econômica, reduzindo incertezas e incentivando investimentos.

a) Superávit primário:

Como mostra o gráfico 5, com as medidas de austeridade fiscal dos Governos FHC e Lula até 2007, e mesmo com o expansionismo fiscal após 2008, foi possível ter superávit primário até 2014, dado o efeito multiplicador da economia, especialmente por conta das obras públicas de infraestrutura e da expansão do setor de serviços. Em 2014, com a desaceleração do consumo, a utilização das “pedaladas fiscais”, a perda do grau de investimento e a crise político-econômica, há sucessivos anos de déficits fiscais, agravados pela Pandemia de Covid-19, quando foi necessário o aumento de gastos para garantir a subsistência de boa parte da população.

Gráfico 5: Resultado primário (em milhões de reais)



Fonte: Elaborado pelo autor com base no Tesouro Nacional Transparente (2024).

b) Metas de Inflação:

O regime de metas de inflação foi bem sucedido em grande parte do período de 1999 a 2022, como mostra a Tabela 1. Mesmo nos anos em que houve falhas (2001, 2002, 2003, 2015, 2017, 2021 e 2022), há o retorno da inflação à trajetória nos anos subsequentes, com exceção de 2021 e 2022, por conta da pandemia e da Guerra da Ucrânia, respectivamente.

Parte dessa trajetória de retorno à meta pode ser por conta da obrigatoriedade de envio de uma carta de explicações ao presidente do Conselho Monetário Nacional (CMN) quando a inflação ultrapassa a meta proposta. Ao longo dos anos, vale destacar que a meta foi alterada por dois anos (2003 e 2004), e em 2017 a inflação ficou fora do intervalo, mas abaixo do limite mínimo.

Tabela 1 - Metas de inflação de 1999 a 2022

Ano	Meta (%)	Tamanho do Intervalo +/- (p.p)	Intervalo de Tolerância (%)	Inflação efetiva
1999	8	2	6-10	8,94
2000	6	2	4-8	5,97
2001	4	2	2-6	7,67

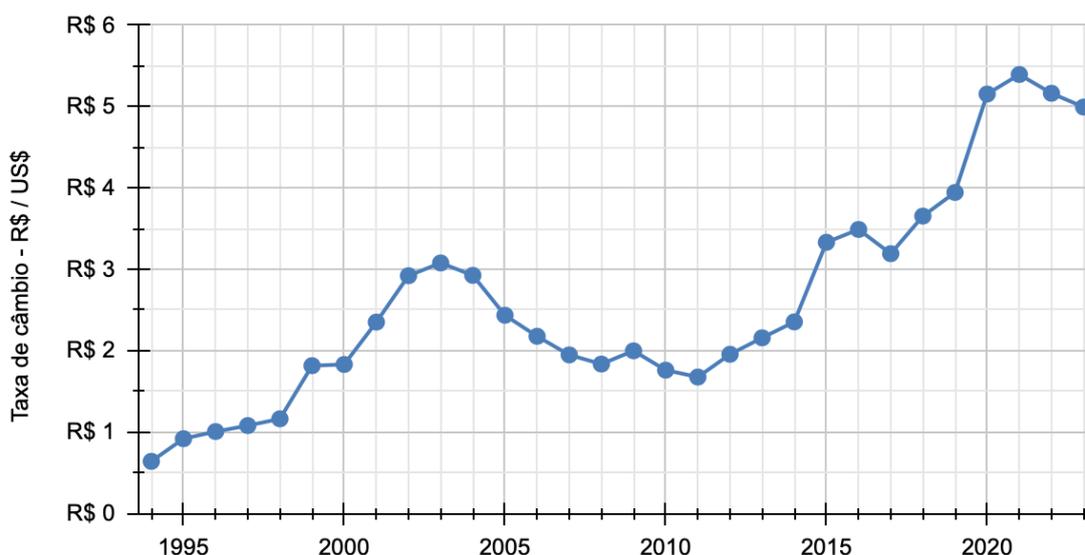
2002	3,5	2	1,5-5,5	12,53
2003*	3,25	2	1,25-5,25	9,30
	4	2,5	1,5-6,5	9,30
2004*	3,75	2,5	1,25-6,25	7,60
	5,5	2,5	3-8	
2005	4,5	2,5	2-7	5,69
2006	4,5	2,0	2,5-6,5	3,14
2007	4,5	2,0	2,5-6,5	4,46
2008	4,5	2,0	2,5-6,5	5,90
2009	4,5	2,0	2,5-6,5	4,31
2010	4,5	2,0	2,5-6,5	5,91
2011	4,5	2,0	2,5-6,5	6,50
2012	4,5	2,0	2,5-6,5	5,84
2013	4,5	2,0	2,5-6,5	5,91
2014	4,5	2,0	2,5-6,5	6,41
2015	4,5	2,0	2,5-6,5	10,67
2016	4,5	2,0	2,5-6,5	6,29
2017	4,5	1,5	3,0-6,0	2,95
2018	4,5	1,5	3,0-6,0	3,75
2019	4,25	1,50	2,75-5,75	4,31
2020	4,00	1,50	2,50-5,50	4,52
2021	3,75	1,50	2,25-5,25	10,06
2022	3,50	1,50	2,00-5,00	5,79

Fonte: Banco Central do Brasil (2024).

c) Câmbio Flutuante:

O câmbio flutuante foi adotado em 1999 em substituição ao sistema de bandas cambiais. Ao longo do período analisado, é possível ver a perda do poder de compra da moeda, passando por momentos de picos, como na eleição de Lula, em 2002, no período da crise econômica do Governo Dilma até seu *impeachment*, assim como no período da pandemia. Ao longo da experiência neodesenvolvimentista de Dilma, o câmbio foi desvalorizado por pressões de grupos empresariais. Para evitar choques de preços repentinos, o país utilizou-se da “flutuação suja”, que permite intervenções do Banco Central na compra e venda de dólares utilizando o saldo das reservas internacionais.

Gráfico 6: Taxa de câmbio - R\$ / US\$ - comercial - compra - média



Fonte: Elaborado pelo autor com base em IPEADATA (2024).

4.2.2 Indicadores Sociais

Os indicadores sociais escolhidos para a análise do período foram o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Índice de Gini.

4.2.2.1 Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)

O Índice de Desenvolvimento Humano é medido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e leva em conta a expectativa de vida ao nascer, o tempo de escolaridade média de cada habitante local e o PIB *per capita*. Por se

tratar de um índice internacional, é possível comparar as trajetórias e tendências com outras regiões e países.

Tabela 2 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal entre 1991 e 2021.

1991	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
0,742	0,746	0,753	0,762	0,765	0,771	0,774	0,780	0,785	0,784	0,766

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2024).

Nota-se que, apesar dos avanços do índice ao longo do período de três décadas, não há um crescimento expressivo, em que pesem as políticas de fortalecimento educacional, de relativa estabilidade econômica alcançada após o Plano Real e, ainda, de melhorias nas políticas públicas de saúde, em especial, do Sistema Único de Saúde (SUS). Pode-se notar que, entre 2014 e 2016 apesar da forte recessão, ainda assim é possível notar um crescimento do índice. Vale observar, ainda, que no período houve apenas uma queda nos resultados da série histórica, entre 2020 e 2021, provocado, provavelmente, pelos efeitos da pandemia de Covid-19 e suas consequências na expectativa de vida, na economia e na educação.

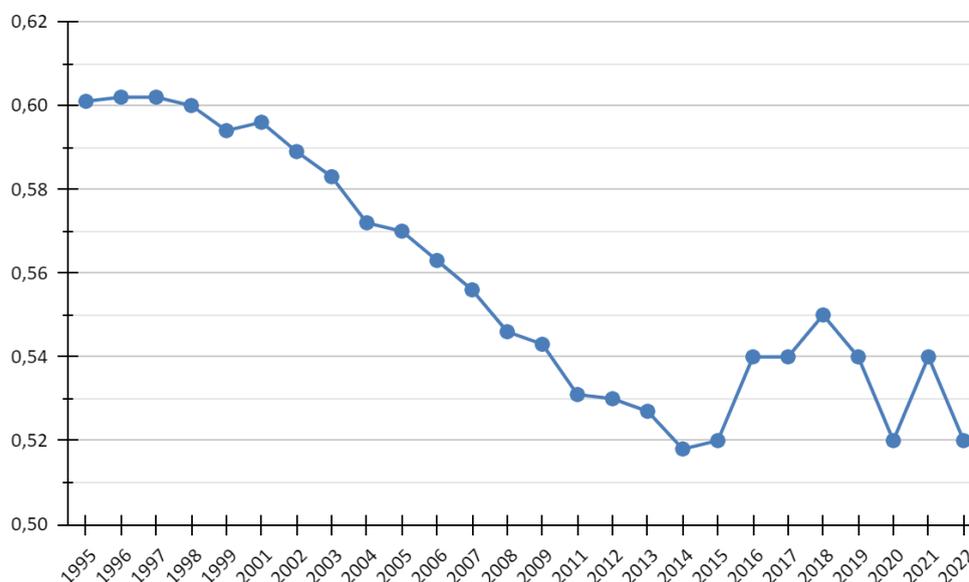
4.2.2.2 Índice de Gini

O índice de Gini é um indicador estatístico que aponta o nível de desigualdade de renda de determinada região, de forma que quanto mais próximo de 0, maior a igualdade de renda, assim como quanto mais próximo de 1, maior a desigualdade social. Para a análise dos dados, foram utilizadas duas séries históricas: a primeira, medida a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que tem como fonte o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), de 1995 até 2014; a segunda série histórica é da PNAD contínua, a qual foi utilizada como base para os anos de 2014 a 2022 pelo IBGE.

Como há diferenças nos dados nos anos em que as séries foram divulgadas, a análise baseia-se mais na tendência dos indicadores do que dos dados absolutos. Há uma clara tendência de queda na desigualdade ao longo do período, apesar de

em alguns anos, especialmente os de crise, conforme esperado, haver aumento da desigualdade.

Gráfico 7: Índice de Gini no Brasil (1995-2022).



Fonte: Elaborado pelo autor com base no IPEADATA (2024).

É possível notar a eficiência dos programas de redistribuição de renda presentes nos governos pós Plano Real, conforme já citados: a própria estabilização macroeconômica ocorrida ao longo dos anos 1990, a criação de programas de transferência de renda condicionados, o aumento dos níveis de emprego formal e o aquecimento do setor de serviços, que têm menor necessidade de mão de obra qualificada. Vale ressaltar, entretanto, que a tendência do índice muda com o descontrole das contas públicas e da inflação, próximas do período do *impeachment* de Dilma. O ajuste das contas e a implementação de medidas de austeridade também costumam aumentar, em um primeiro momento, as desigualdades sociais por conta dos cortes em programas sociais.

4.2.3 Indicadores Institucionais

Os indicadores institucionais escolhidos para a análise são: o Índice de Liberdade Econômica, o Índice de Percepção de Corrupção e o Índice de Democracia.

4.2.3.1 Índice de Liberdade Econômica

A Fundação Heritage, *think tank* conservador estadunidense, mede os índices de liberdade de comércio de todos os países do mundo, a partir do entendimento de que o desenvolvimento econômico depende do sistema econômico e da qualidade das instituições, de forma que relacionam a liberdade econômica e a prosperidade. Segundo o relatório de 2023, para a Heritage Foundation,

A liberdade econômica é válida por um fim em si mesma e por ser um componente de dignidade, autonomia e empoderamento pessoal. Tão importante quanto, contudo, é o fato de que oferece uma fórmula provada de sucesso e progresso econômico. (2023 Index of Economic Freedom, 2023, p. 11).¹⁷

Doze aspectos da liberdade econômica são medidos pelo índice, divididos em 4 grupos¹⁸:

- 1) Estado de Direito: direitos de propriedade, efetividade judiciária e integridade governamental
- 2) Tamanho do governo: carga tributária, despesas do governo e saúde fiscal
- 3) Eficiência regulatória: liberdade para fazer negócios, liberdade laboral e liberdade monetária
- 4) Abertura de mercado: liberdade de comércio, liberdade de investimentos e liberdade financeira

Tabela 3: Índice de liberdade econômica (1995-2023)

Ano	Score geral	DIR.	EFT.	INTG.	CARGA	GST.	SAÚDE	LIB.	LIB.	LIB.	LIB.	LIB.	LIB.
		PRP	JUD	GOV	TRIBT	GOV	FISC.	NEG	LAB	MON	COM	INV	FIN
		Estado de Direito			Tamanho do governo			Eficiência Regulatória			Abertura de mercado		
1995	51,4	50,0	N/A	50,0	76,7	74,4	N/A	55,0	N/A	0,0	56,4	50,0	50,0
1996	48,1	50,0	N/A	30,0	66,7	74,4	N/A	55,0	N/A	0,0	57,0	50,0	50,0
1997	52,6	50,0	N/A	27,0	88,3	80,8	N/A	70,0	N/A	0,0	57,0	50,0	50,0
1998	52,3	50,0	N/A	30,0	88,6	74,4	N/A	70,0	N/A	0,0	57,8	50,0	50,0
1999	61,3	50,0	N/A	36,0	88,7	79,2	N/A	70,0	N/A	71,0	57,4	50,0	50,0
2000	61,1	50,0	N/A	40,0	87,2	71,2	N/A	70,0	N/A	80,5	51,0	50,0	50,0

¹⁷ Tradução feita pelo autor: "Economic freedom is valuable both as an end in itself and because it is a vital component of human dignity, autonomy, and personal empowerment. Just as important, however, is the fact that it provides a proven formula for economic progress and success."

¹⁸ O detalhamento do índice está em anexo.

2001	61,9	50,0	N/A	41,0	87,0	71,2	N/A	70,0	N/A	81,3	57,0	50,0	50,0
2002	61,5	50,0	N/A	94,0	86,3	71,2	N/A	70,0	N/A	79,3	58,0	50,0	50,0
2003	63,4	50,0	N/A	40,0	90,2	82,7	N/A	70,0	N/A	78,6	59,0	50,0	50,0
2004	62,0	50,0	N/A	40,0	90,2	68,1	N/A	70,0	N/A	77,2	62,8	50,0	50,0
2005	61,7	50,0	N/A	39,0	86,2	69,9	N/A	70,0	64,6	72,7	65,2	50,0	50,0
2006	60,9	50,0	N/A	39,0	83,8	71,7	N/A	53,5	66,1	76,3	69,0	50,0	50,0
2007	56,2	50,0	N/A	37,0	68,6	55,5	N/A	54,2	64,1	72,6	69,8	50,0	40,0
2008	56,2	50,0	N/A	33,0	68,6	55,5	N/A	54,0	63,9	75,7	69,7	50,0	40,0
2009	56,7	50,0	N/A	33,0	65,8	50,3	N/A	54,4	62,7	77,2	69,7	50,0	50,0
2010	55,6	50,0	N/A	35,0	68,4	50,3	N/A	54,5	57,5	75,8	69,3	45,0	50,0
2011	56,3	50,0	N/A	35,0	69,0	49,6	N/A	54,3	57,8	75,9	69,6	50,0	50,0
2012	57,9	50,0	N/A	37,0	69,1	54,8	N/A	53,7	59,1	75,8	69,4	50,0	60,0
2013	57,7	50,0	N/A	38,0	70,3	54,8	N/A	53,0	57,2	77,4	69,4	50,0	60,0
2014	56,9	50,0	N/A	37,9	68,8	54,1	N/A	53,8	49,8	69,9	68,5	55,0	60,0
2015	56,6	50,0	N/A	42,0	68,4	50,9	N/A	53,6	52,1	69,4	69,0	50,0	60,0
2016	56,5	45,0	N/A	43,0	69,7	55,2	N/A	61,4	52,5	64,2	67,8	55,0	50,0
2017	52,9	55,0	49,7	33,4	70,1	53,1	22,8	61,3	52,3	67,0	64,6	50,0	50,0
2018	51,4	55,8	55,5	31,4	70,6	50,7	7,7	58,6	46,8	71,4	68,5	50,0	50,0
2019	51,9	57,3	51,7	28,1	70,5	55,2	5,9	57,9	51,9	75,5	69,0	50,0	50,0
2020	53,7	57,3	46,7	45,6	70,4	54,6	4,6	60,5	49,5	77,2	67,8	60,0	50,0
2021	53,4	55,0	45,5	47,5	70,1	56,5	5,3	58,0	50,7	77,8	64,6	60,0	50,0
2022	53,3	50,3	57,2	40,0	69,9	53,8	0,4	63,2	55,9	78,4	60,0	60,0	50,0
2023	53,5	49,7	39,1	55,3	70,9	55,0	2,7	63,6	57,0	73,7	65,0	60,0	50,0

Fonte: Heritage Foundation (2024).

DIR. PRP: Direitos de propriedade, EFT. JUD: efetividade judiciária, INTG. GOV: integridade do governo, Carga TRIBUT: carga tributária, GG: gastos do governo, SAÚDE FISC: saúde fiscal, LIB. NEG: liberdade para fazer negócios, LIB. LAB: liberdade laboral, LIB. COM: liberdade de comércio, LIB. INV.: liberdade de investimentos, LIB. FIN.: liberdade financeira.

Com base nos dados do Índice de Liberdade Econômica é possível verificar certa estabilização dos dados, apontando que, apesar de reformas profundas na estrutura do Estado, no processo de abertura comercial e nas regras para garantir maior eficiência regulatória, ainda são vistas variações bastante inexpressivas nos dados absolutos. Olhando apenas para o score geral ao longo do período analisado

no trabalho, a variação seria menor do que 2 pontos, de forma a relativizar as mudanças institucionais ocorridas nos últimos 30 anos. Outro exemplo: por mais que tenha diminuído o tamanho do Estado, através das privatizações e desregulamentação de setores anteriormente monopolistas, ainda assim, a nota do Brasil em 2022 é pior do que em 1995.

Os desafios de crescimento econômico de um país, quando relacionados com as instituições, podem estar ligados tanto à estratégia de países ricos de "chutarem a escada" que seria usada para a subida de países periféricos à condição de desenvolvimento, cobrando desses países a execução de políticas de livre comércio em vez de políticas industriais e comerciais, quanto pela implantação de instituições complexas adequadas a cada país, conforme elaborado por Chang (2004). Cardoso e Faletto (1977) ressaltam o papel da dependência dos países periféricos com relação aos países do Centro, de forma que a exigência de estruturas institucionais mais elaboradas pode travar parte do crescimento que seria possível se essas estruturas não fossem solicitadas. São exemplos: a longa lista de requisitos para entrar na OCDE ou as contrapartidas para o acordo Mercosul e União Europeia. Um outro exemplo é o próprio índice de liberdade econômica, que, embora tenham sido feitas reformas bastante expressivas de caráter liberalizante, não registrou mudança significativa.

4.2.3.2 Índice de Percepção de Corrupção

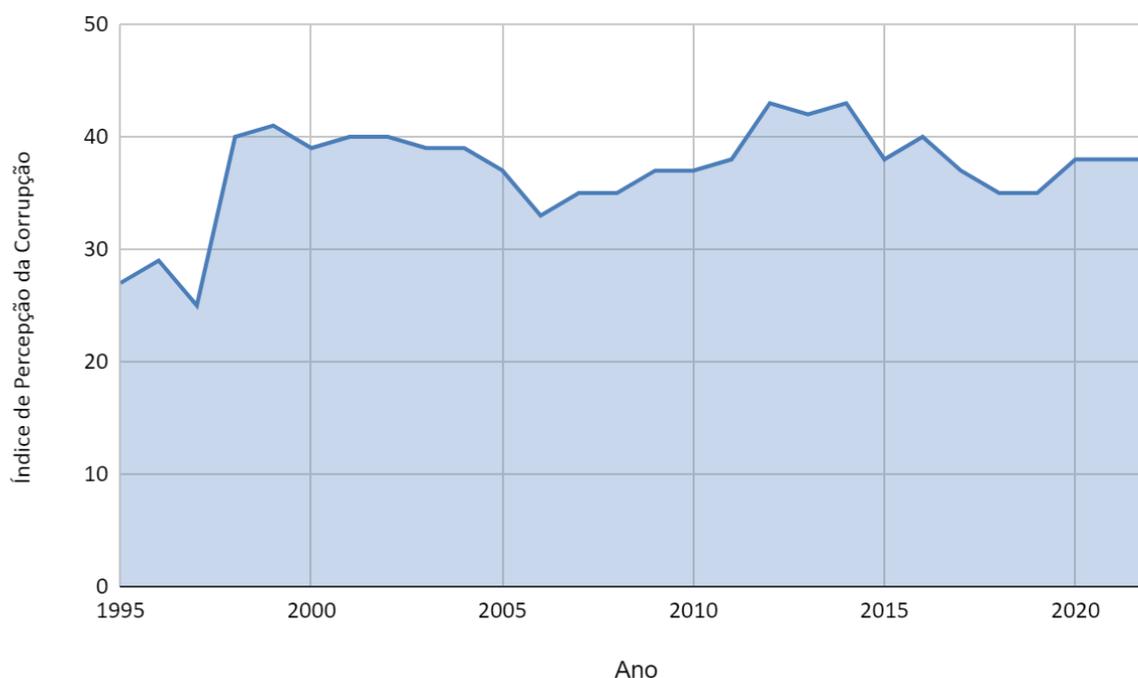
O índice de Percepção de Corrupção é elaborado desde 1995 pela Transparência Internacional e é um indicador de percepção de corrupção no setor público. A metodologia de cálculo utiliza 13 (treze) fontes de dados que tratam de comportamentos envolvendo suborno, desvio de recursos públicos, nepotismo e captura do Estado para uso privado.

De acordo com a organização, são observadas em algumas fontes a habilidade de imposição de medidas de integridade, a efetividade de acusação de servidores corruptos, a carga burocrática, a proteção de delatores, jornalistas e investigadores, a existência de leis sobre divulgação de dados financeiros e as leis sobre conflitos de interesses e acesso à informação. Após constatado o alinhamento conceitual dos dados e a confiança na fonte, os dados coletados são padronizados, de forma que podem ser agregados e medidos seus níveis de incerteza (INTERNACIONAL TRANSPARENCY, 2022).

O Brasil, em 2022, entre 180 países pesquisados, ficou na 94ª posição no índice de percepção da corrupção, conquistando 38 pontos, de um total de 100 pontos. No relatório de 2022, a Transparência Internacional mencionou o Brasil como “um país para observar”¹⁹ pois, apesar do discurso de Bolsonaro de comandar um governo anticorrupção, houve o desmonte de estruturas anticorrupção. Além disso, o chamado “orçamento secreto” tirou transparência da execução orçamentária e deu margem a um esquema de corrupção institucionalizado (INTERNACIONAL TRANSPARENCY, 2022).

Relata-se, ainda, a tentativa de tomada de poder por parte dos apoiadores do ex-presidente Bolsonaro em 8 de janeiro de 2023, as *fake news* e os ataques a organizações da sociedade civil, jornalistas e ativistas. O relatório aponta, também, os retrocessos em políticas de meio ambiente, dos direitos indígenas, das mulheres e da comunidade LGBTQIA+.

Gráfico 8: Índice de Percepção da Corrupção (1995-2022)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em International Transparency (2022).

Observando os dados históricos do índice no gráfico 8, há um aumento relevante no início do período, possivelmente relacionado com as medidas de

¹⁹ Do original: “country to watch”.

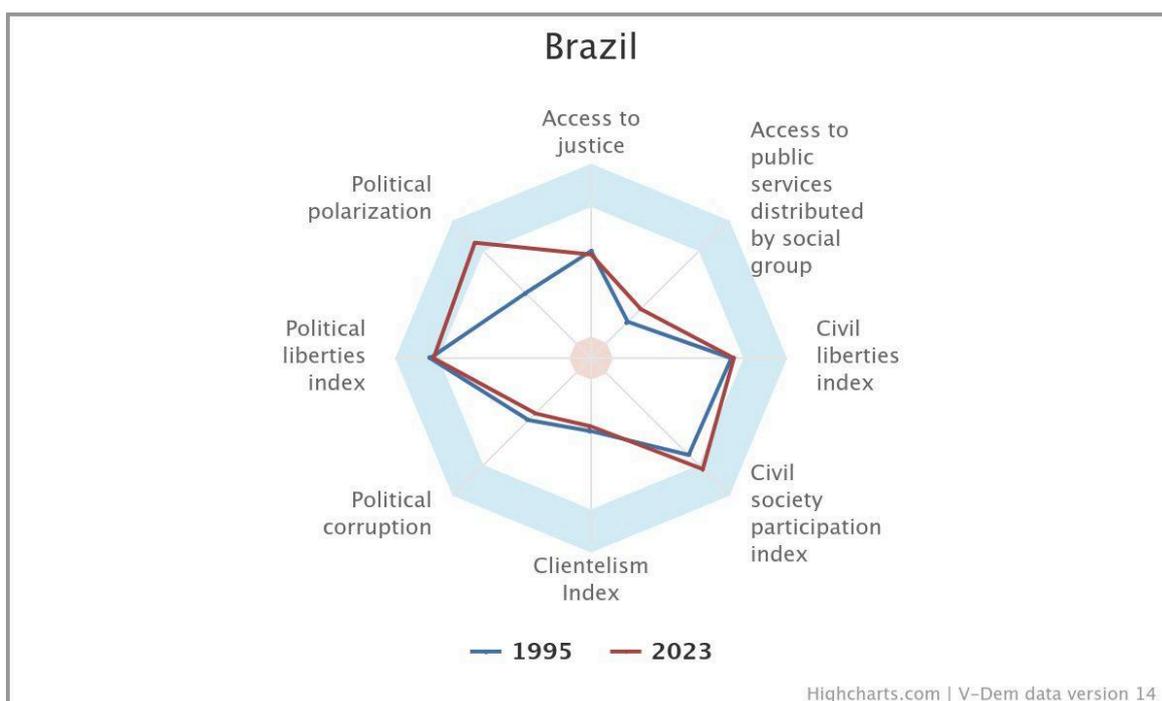
caráter regulatório, privatizações e Lei de Responsabilidade Fiscal. Há um período de relativa estabilidade até as denúncias do Mensalão. Com a aprovação de medidas como a Lei da Ficha Limpa, Lei Anticorrupção e Lei do Acesso à Informação, há novamente uma tendência de queda com os desdobramentos da Operação Lava Jato. Após 2020, há estagnação na série histórica.

4.2.3.3 Índice de Democracia

O *Varieties of Democracy* utiliza dados da observação de cinco especialistas por país a partir de um conjunto de 3700 especialistas de países, que podem prover julgamentos sobre casos e conceitos. Por conta da possibilidade de vieses e da incerteza em estimativas, há um modelo de medição para a agregação de dados.

Em 2022, segundo o Democracy Report, a região da América Latina e do Caribe atingiu o mesmo nível que em 1989, ano em que foram realizadas as primeiras eleições democráticas desde o início dos regimes militares no Brasil e no Chile. As três maiores democracias em tamanho de população, os Estados Unidos, a Indonésia e o Brasil são autocratizadores no período de 2012 a 2022 (*Varieties of democracy*, 2023).

Gráfico 9: Instituições democráticas entre 1995 e 2023.



Fonte: elaborado pelo autor com base em Varieties of Democracy (2022).

No gráfico 9, de radar, é possível observar uma visão ampla da sociedade brasileira entre 1995 e 2022. Durante esse período, houve um aumento na participação da sociedade civil e uma melhoria no acesso aos serviços públicos, distribuídos de forma mais equitativa entre as classes sociais. Apesar disso, o índice de liberdade política diminuiu, acompanhado de uma polarização política crescente. No entanto, os níveis de corrupção e clientelismo diminuíram, refletindo mudanças significativas nas instituições brasileiras e em suas práticas de governança.

5 CONCLUSÃO

O período de 1995 a 2022 foi marcado por mudanças significativas nas instituições brasileiras. No mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, o Estado brasileiro foi sendo modificado ao longo do período de consolidação do Real como moeda. As reformas necessárias para a implementação do plano tiveram enfoque na redução do tamanho do Estado e na modernização regulatória.

Tanto pelo potencial de transformação das reformas, quanto pelo período em que foram feitas, em meio à consolidação do regime democrático, as reformas de FHC foram relevantes para a criação de uma base para o crescimento econômico. O arcabouço institucional firmado no governo tucano é mantido a partir da eleição de Lula, assegurando a manutenção do tripé macroeconômico e a promoção de reformas relacionadas à eficiência e produtividade dos setores público e privado.

Já o governo Dilma foi marcado por uma inflexão na condução da política econômica, no marco das mesmas instituições criadas no governo FHC. Com a Nova Matriz Econômica há a substituição das premissas anteriores de priorizar a estabilidade fiscal e monetária por uma visão mais próxima do desenvolvimentismo. As interferências no Banco Central e no Tesouro Nacional contribuíram para desestabilizar a economia.

Com o *impeachment* de Dilma, Temer, com seu plano de governo chamado de "Ponte para o futuro", trouxe novamente a austeridade para o centro da política econômica, utilizando-se do tripé macroeconômico. Nesse governo de transição, apesar do curto período de tempo e das polêmicas que o impediram politicamente de votar novas propostas, foi possível estabilizar a inflação e propor um caminho para a contenção dos gastos públicos.

O governo Bolsonaro conseguiu aprovar algumas reformas microeconômicas, especialmente para melhorar o cenário de negócios no país e garantir maior segurança jurídica nos contratos e na condução futura da economia, com destaque para a independência do Banco Central. No entanto, pelas dificuldades de coalizão política, não conseguiu promover reformas de sua agenda liberal, como a administrativa, a tributária, a política e a judiciária.

Não se observa uma estratégia de crescimento para o país a longo prazo, dadas as distâncias ideológicas que separam os programas de governo e as políticas públicas implementadas entre os governos Fernando Henrique Cardoso e

Bolsonaro em um espaço de 30 anos. Nota-se, ao longo de todo o período, uma permanência da economia de privilégios, ao mesmo tempo em que há a manutenção, com maior ou menor compromisso, do tripé macroeconômico. É possível ver avanços quanto a mudanças institucionais no ambiente de negócios, apesar da morosidade no andamento de reformas de maior impacto, como a tributária, a administrativa e a política, por exemplo. Portanto, há a necessidade da continuidade de reformas e espaço para a melhoria das instituições econômicas, sociais e políticas no país.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. **Presidencialismo de coalizão**: raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- ABREU, M. P. **A ordem do progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.
- ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S.; ROBINSON, J. Institutions as the fundamental cause of long-run growth. **NBER**: Working Paper, Cambridge, n. 10481, p. 1-111, 2004. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w10481>. Acesso em: 8 nov. 2023.
- ACEMOGLU, D.; NAIDU, S.; RESTREPO, P.; ROBINSON, J. A. Democracy does cause growth. **Journal of Political Economy**, [s.l.], v. 126, n. 1, p. 47-100, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1086/700936>. Acesso em: 8 nov. 2023.
- ACEMOGLU, D; ROBINSON, J. **Por que as nações fracassam**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2012.
- AGUILAR FILHO; H. A. de. **O institucionalismo de Douglass North e as interpretações weberianas do atraso brasileiro**. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.
- ALENCAR, H. B. de. Uma reflexão sobre o teto dos gastos três anos depois. **Boletim Economia Empírica**, [s.l.], v. 1, n. 1, 2020. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/bee/article/view/4006>. Acesso em: 5 jun. 2024.
- ALESINA, A.; CIMINELLI, G.; FURCERI, D.; SAPONARO, G. **Austerity and Elections**. Washington, 2021. (IMF Working Paper WP/21/121).
- ALSTON, L. J.; MELO, M. A.; MUELLER, B.; PEREIRA, C. Changing social contracts: Beliefs and dissipative inclusion in Brazil. **Journal of Comparative Economics**, Amsterdam, v. 41, n. 1, p. 48-65, 2013.
- ALSTON, L. J.; MELO, M. A.; MUELLER, B; PEREIRA, C. Why countries transition? The case of Brazil, 1964-2016. **Atlantic Economic Journal**, Atlanta, v. 44, n. 2, p. 197-224, 2016a.
- ALSTON, L. J.; MELO, M. A.; MUELLER, B; PEREIRA, C. **Brazil in transition**: beliefs, leadership, and institutional change. Princeton: Princeton University Press, 2016b.
- BAER, W. **The Brazilian economy**: growth and development. Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 2014.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Diretoria de Política Econômica. **Risco país**: com informações até março de 2015. Brasília, DF, 2016. (Perguntas mais frequentes).

Disponível em:

<https://patrimonio.uff.br/wp-content/uploads/sites/269/2020/01/Texto-Aula-7-Risco-Pa%C3%ADs.pdf>. Acesso em 17 jan. 2024.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Histórico das metas para a inflação**. Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicometas>. Acesso em: 20 fev. 2024.

BARBOSA, F. de H. **O flagelo da economia de privilégios**: Brasil, 1947-2020. Rio de Janeiro: FGV, 2021.

BARBOSA FILHO, F. de H. A crise econômica de 2014/2017. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 31, n. 89, p. 51–60, jan. 2017.

BARBOSA-FILHO, N. H. De Dilma a Bolsonaro: la política económica de Brasil de 2011 a 2019. **El Trimestre Económico**, [s.l.], v. 87, n. 347, p. 597–634, 2020. DOI: 10.20430/ete.v87i347.1080. Disponível em: <https://doi.org/10.20430/ete.v87i347.1080>. Acesso em: 2 abr. 2024.

BARROSO, L. R.. Vinte anos da Constituição de 1988: a reconstrução democrática do Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília/DF, v. 45, n. 179, p. 25-37, 2008.

BATISTA JÚNIOR, P. N. **O Brasil não cabe no quintal de ninguém**: bastidores da vida de um economista brasileiro no FMI e nos BRICS e outros textos sobre nacionalismo e nosso complexo de vira-lata. Lisboa: LeYa, 2019.

BOLLE, M. B. **Como matar a borboleta azul**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2016.

BORGES, J. **Eles não são loucos**: os bastidores da transição presidencial FHC-Lula. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95 de 16 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. Brasília, DF, dezembro de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 14 jan. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias, Brasília, DF, novembro de 2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm>. Acesso em: 15 jan 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999**. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Brasília, DF, jun. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm. Acesso em 18. jan. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010**. Altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e

determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.

Brasília, DF, junho de 2010. Disponível em: <

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm>. Acesso em: 18 jan. 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 179, de 24 de fevereiro de 2021. Define os objetivos do Banco Central do Brasil e dispõe sobre sua autonomia e sobre a nomeação e a exoneração de seu Presidente e de seus Diretores; e altera artigo da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964. Brasília, DF, fevereiro de 2021.

Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp179.htm>. Acesso em: 2 jan 2024.

BRASIL. Lei nº 9.787, de 10 de fevereiro de 1999. Altera a Lei no 6.360, de 23 de setembro de 1976, que dispõe sobre a vigilância sanitária, estabelece o medicamento genérico, dispõe sobre a utilização de nomes genéricos em produtos farmacêuticos e dá outras providências. Brasília, DF, fev. 1999. Disponível em: [**BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF, novembro de 2011. Disponível em:](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9787.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.787%2C%20DE%2010%20DE%20FEVEREIRO%20DE%201999.&text=Altera%20a%20Lei%20no,farmac%C3%AAuticos%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em: 30 maio 2024.</p></div><div data-bbox=)

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 18 jan. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF, jun. 2016. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 25 jul. 2024.

BRASIL. Lei Nº 13.467 de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), Brasília, DF, julho de 2017. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13467.htm>. Acesso em: 14 jan 2024.

BRASIL. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nos 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966;

e dá outras providências. Brasília, DF, setembro de 2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13874.htm>. Acesso em: 15 jan 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020.** Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. Brasília, DF, julho de 2020. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm>. Acesso em: 15 jan 2024.

BRESSER-PEREIRA, L. C.. O governo Dilma frente ao "tripé macroeconômico" e à direita liberal e dependente. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo/SP, n. 95, p. 5–15, mar. 2013.

BRITO, A. S.; MENDES, C. H.; SALES, F. R.; AMARAL, M.C.S.; BARRETO, M.S. **O caminho da autocracia: estratégias atuais de erosão democrática.** São Paulo: Centro de Análise da Liberdade e do Autoritarismo (LAUT), 2022.

CARDOSO, R. F. Política econômica, reformas institucionais e crescimento: a experiência brasileira (1945-2010). *In*: VELOSO, F.; FERREIRA, P. C.; GIAMBIAGI, F.; PESSOA, S. **Desenvolvimento econômico: uma perspectiva brasileira.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p.166-2010.

CARDOSO, F. H.; FALETTO, E.; **Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica.** 4. ed. Zahar: Rio de Janeiro/RJ, 1977.

CARDOSO, F. H. Desenvolvimento: o mais político dos temas econômicos. **Brazilian Journal of Political Economy**, São Paulo/SP, v. 15, n. 4, p. 616–624, out. 1995.

CARVALHO, L. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico.** São Paulo: Todavia, 2018.

CARVALHO, L. **Curto-circuito.** São Paulo: Todavia, 2020.

CASTRO, L. B. de. Privatização, abertura e desindexação: a primeira metade dos anos 90 (1990-1994) *In*: GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A.; CASTRO, L. B.; HERMANN, J. **Economia brasileira contemporânea: 1945 - 2010.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

CHANG, H. Chutando a escada: A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. Unesp: São Paulo/SP, 2004.

COASE, R. H. The Nature of the Firm. **Economica**, London, v. 4, n. 16, p. 386-405, Nov. 1937. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x>. Acesso em: 10 dez 2023.

CONCEIÇÃO, O. A. C. Os antigos, os novos e os neo-institucionalistas: há convergência teórica no pensamento institucionalista?. **Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 19, n. 36, 2009. DOI: 10.22456/2176-5456.10664. Disponível em: <https://doi.org/10.22456/2176-5456.10664>. Acesso em: 14 maio 2024.

CYSNE, R. P.. Imposto inflacionário e transferências inflacionárias no Brasil. **Brazilian Journal of Political Economy**, São Paulo/SP, v. 14, n. 3, p. 463–470, jul. 1994.

DECRETO de intervenção no RJ suspendeu a tramitação de 536 PECs no Senado. *In*: Senado Notícias. **Especial**. Brasília, 23 fev. 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/02/23/tramitacao-de-mais-de-500-pecs-esta-suspensa-pelo-senado-ate-o-fim-da-intervencao-no-rj>. Acesso em: 20 dez. 2023.

ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. **Democracy Index 2022**. Frontline democracy and the battle for Ukraine. London: EI, 2023.

FONSECA, P. C. D.; AREND, M.; GUERRERO, G. A.. Política econômica, instituições e classes sociais: os governos do Partido dos Trabalhadores no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas/SP, v. 29, n. 3, p. 779–809, set. 2020.

FONSECA, P. C. D.; CUNHA, A. M.; BICHARA, J. DA S. O Brasil na Era Lula: retorno ao desenvolvimentismo?. **Nova Economia**, Belo Horizonte/MG, v. 23, n. 2, p. 403–428, maio 2013.

FRANCO, G. H. B. **A moeda e a lei: uma história monetária brasileira (1933-2013)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

FRANCO, G. H. B. Lições amargas: uma história provisória da atualidade. Rio de Janeiro/RJ: Editora História Real. Ed. 1. 2021.

FUCCILLE, L. A; Democracia e questão militar: a criação do Ministério da Defesa no Brasil. 2006. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas.

FURTADO, C. M.; **Formação Econômica do Brasil**. 18 ed. São Paulo/SP: Companhia das Letras, 2007.

GARCIA VEGA, M. A.; Paul Romer, Nobel de Economia: “A única forma de recuperar a economia é controlando o vírus”. **El País**, Madri, 11 mai. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/economia/2020-05-11/paul-romer-nobel-de-economia-a-unica-forma-de-recuperar-a-economia-e-controlando-o-virus.html>. Acesso em 27 dez. 2023.

GENERAL Heleno, que no passado criticou o Centrão, agora confraterniza com o grupo. **Poder360**. Brasília, 4 ago. 2021. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/brasil/general-heleno-que-no-passado-criticou-o-centrao-agora-confraterniza-com-o-grupo/>>. Acesso em 18 jan. 2024.

GIAMBIAGI, F. **Brasil, raízes do atraso: paternalismo x produtividade**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

GIAMBIAGI, F. Estabilização, reformas e desequilíbrios macroeconômicos: os anos FHC (1995-2002). In: GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A.; CASTRO, L. B.; HERMANN, J. **Economia brasileira contemporânea: 1945-2010**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GIAMBIAGI, F.. Rompendo com a Ruptura: O Governo Lula. In: GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A.; CASTRO, L. B.; HERMANN, J. **Economia brasileira contemporânea: 1945 - 2010**. Rio de Janeiro/RJ: Elsevier, 2011.

GREMAUD, A. P; VASCONCELLOS, M. A. S. de; TONETO JÚNIOR, R.; Economia Brasileira Contemporânea. São Paulo/SP. Quarta Edição. Editora Atlas, 2002.

HERITAGE FOUNDATION; **Economic Freedom Index**. Washington D.C., 2024. Disponível em: <www.heritage.org/index>. Acesso em 8 de janeiro de 2024.

INTERNACIONAL TRANSPARENCY. **CPI 2022 for the Americas: fertile ground for criminal networks and human rights abuses**. Disponível em: <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2022-americas-corruption-criminal-network-s-human-rights-abuses>. Acesso em: 12 dez. 2023.

INTERNACIONAL TRANSPARENCY. **Corruption Perception Index 2022 Report**. Disponível em: <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>. Acesso em 12 dez. 2023.

IPEADATA. **EMBI+ Risco-Brasil**. Brasília/DF, 2024. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=40940&module=M>. Acesso em 5 de janeiro de 2024.

IPEADATA. **Indicador IPEA de formação bruta de capital fixo (FBCF): índice real encadeado (média 1995 = 100) (GAC12_INDFBCF12)**. Brasília/DF, 2024. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso 17 jan. 2024.

IPEADATA. **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal**. Brasília/DF, 2024. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerieR.aspx?stub=1&serid=40037&MINDATA=1970&MAXDATA=2025&TNIVID=0&TPAID=1&module=S>. Acesso em 22 mar. 2024.

IPEADATA. **Índice de Gini**. Brasília/DF, 2024. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em 22 mar. 2024.

IPEADATA. **Taxa de câmbio - R\$ / US\$ - comercial - compra - média (BM_ERC)**. Brasília/DF, 2024. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso 17 jan. 2024.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. C.. A CRISE ATUAL E O DEBATE INSTITUCIONAL. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo/SP, v. 36, n. 3, p. 79–97, set. 2017.

LEOPOLDI, M. A. Reforming Social Security under Lula: Continuities with Cardoso's Policies. In: LOVE, Joseph L.; BAER, Werner (Orgs.). **Brazil under Lula**. [S. l.]: Palgrave Macmillan US, 2009. DOI 10.1057/9780230618374. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1057/9780230618374>.

MUELLER, B. Análise Institucional de Direito e Economia: o papel central de direitos de propriedade e custos de transação. **REI - Revista Estudos Institucionais**, [S. l.], v. 9, n. 1, p. 1–20, 2023. DOI: 10.21783/rei.v9i1.747. Disponível em: <https://doi.org/10.21783/rei.v9i1.747>. Acesso em: 14 maio. 2024.

NOGUEROL, L. P. 2008. **Instituições da América Portuguesa: uma herança maldita?** Disponível em: <https://www.ufrgs.br/ppge/wp-content/uploads/2021/06/2008-06.pdf>. Acesso em 20 nov 2023.

NORTH, D. Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge: Cambridge University, 1990.

NUNES, F.; TRAUMANN, T. **Biografia do abismo**: como a polarização divide famílias, desafia empresas e compromete o futuro do Brasil. Rio de Janeiro: HarperCollins, 2023.

PINHEIRO-MACHADO, R. **O Amanhã vai ser maior**. São Paulo: Editora Planeta, 2019.

PIRES, J. C. L.; PICCININI, M. S. A regulação dos setores de infra-estrutura no Brasil . In: GIAMBIAGI, Fabio; MOREIRA, Maurício Mesquita (Org). **A economia brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 1999. p. 217-260.

PIRES, M. **Carga tributária no Brasil: 1990-2021**. Observatório de Política Fiscal - FGV, 2022. Disponível em : <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/series-historicas/carga-tributaria/carga-tributaria-1990-2021>. Acesso em: 23 jul 2024.

PMDB; FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES. **A travessia social: uma ponte para o futuro**. Brasília, s.d. Disponível em: https://complemento.veja.abril.com.br/pdf/TRAVESSIA%20SOCIAL%20-%20PMDB_LIVRETO_PNTE_PARA_O_FUTURO.pdf. Acesso em 30 dez 2023.

QUEIROZ, C. H. de; **A lei de responsabilidade fiscal no contexto da reforma do estado**. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2001. 56 p. Disponível em: <<http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/2698>>. Acesso em 28 abr 2024.

RIBEIRO, L.. A Emenda Constitucional 45 e a questão do acesso à justiça. **Revista Direito GV**, v. 4, n. 2, p. 465–491, jul. 2008.

RICUPERO, R.; “Apogeu e frustração do liberalismo”. In: BACHA, E.; CARVALHO, J. M. de; FALCÃO, J.; TRINDADE, M.; MALAN, P.; SCHWARTZMAN, S. (orgs.). **130 anos: em busca da república**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2019.

RICUPERO, R.; **A diplomacia na construção do Brasil: 1750-2016**. Rio de Janeiro: Versal, 2017.

SAFATLE, C.; BORGES, J.; OLIVEIRA, R. **Anatomia de um desastre**: os bastidores da crise econômica que mergulhou o país na pior recessão de sua história. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2016.

SCHWARCZ; L. M.; STARLING, H. **Brasil**: uma biografia. São Paulo: Companhia das Letras. Ed. 2. 2015.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. Ed. 1. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SENADORES criticam comemoração de Bolsonaro da suspensão dos testes da CoronaVac. In: Senado Notícias. **Especial**. Brasília, 10 nov. 2020. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/11/10/senadores-criticam-comemoracao-de-bolsonaro-da-suspensao-dos-testes-da-coronavac>>. Acesso em: 22 dez. 2023.

SILVA, L. I. L.; **Carta ao povo brasileiro**. São Paulo, 2002. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/2006/05/10/carta-ao-povo-brasileiro-por-luiz-inacio-lula-da-silva/>. Acesso em: 12 dez. 2023.

SKIDMORE, T. E. Brazil's Persistent Income Inequality: Lessons From History. **Latin American Politics and Society**. Vol. 46, No. 2 (Summer, 2004), pp. 133-150.

TESOURO NACIONAL TRANSPARENTE. **Entendendo os gráficos: resultado primário e estoque da dívida pública federal**. Brasília/DF, 2024. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/historias/entendendo-os-graficos-resultado-primario-e-estoque-da-divida-publica-federal>. Acesso em 12 mar. 2024.

TRAUMANN, T.; **O pior emprego do mundo**: 14 ministros da Fazenda contam como tomaram as decisões que mudaram o Brasil e mexeram no seu bolso. São Paulo: Planeta. 2018.

VARIETIES OF DEMOCRACY. **Democracy Report 2023**. Disponível em: <https://v-dem.net/publications/democracy-reports/>. Acesso em: 12 jan. 2024.

WERNECK, R.; ALTERNÂNCIA POLÍTICA, REDISTRIBUIÇÃO E CRESCIMENTO, 2003-2010. In: ABREU, M. P.; **A ordem do progresso** - Dois séculos de política econômica no Brasil. Editora Elsevier. Ed. 2. 2014.

WERNECK, Rogério L. F. **Setting up a modern macroeconomic policy framework in Brazil, 1993-2004**. Commission on Growth and Development Working Paper, n. 45. Washington, D.C.: World Bank Group. 2009. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/639411468016784260/Setting-up-a-modern-macroeconomic-policy-framework-in-Brazil-1993-2004>. Acesso em: 11 mai. 2024.

WILLIAMSON, O. E.; *The New Institutional Economics: taking stock, looking ahead*. **Journal of Economic Literature**, Nashville, v. 38, n. 3, p. 595-613, 2000.

APÊNDICE A - ASPECTOS DA LIBERDADE ECONÔMICA

Doze aspectos da liberdade econômica são medidos pelo índice, divididos em 4 grupos:

- 1) Estado de Direito: direitos de propriedade, efetividade judiciária e integridade governamental
 - a) Direitos de propriedade: A habilidade de acumular riquezas e propriedades é fundamental para os investidores e trabalhadores, de forma que permite que os indivíduos poupem e invistam seguros de que sua propriedade está segura de roubo e expropriação. Para isso, é preciso o fortalecimento de contratos, que são a base para a especialização econômica e fundamentais para o correto funcionamento do sistema econômico.
 - b) Efetividade judiciária: Estruturas legais efetivas protegem os indivíduos a partir do Estado de Direito, de forma que a justiça possa assegurar que as leis sejam respeitadas e que violações, inclusive de governos e de partidos poderosos, sejam punidas. O documento de 2023 ressalta que há evidências de que países com sistemas judiciários efetivos são fatores críticos para empoderar indivíduos.
 - c) Integridade governamental: Com a relação direta entre intervenção governamental e corrupção, regulações desnecessárias podem acabar gerando clientelismo, suborno, nepotismo, peculato e corrupção. Por isso a transparência se faz necessária para o livre mercado.
- 2) Tamanho do governo: carga tributária, despesas do governo e saúde fiscal.
 - d) Carga tributária: Governos com menor carga tributária maximizam a liberdade de seus cidadãos, dado que impostos altos diminuem os incentivos de trabalho e, por consequência, reduzem a atividade do setor privado. Por conta dos impostos indiretos sobre a renda, o Índice mede a carga fiscal por conta da porcentagem da tributação sobre o Produto Interno Bruto (PIB).
 - e) Despesas do governo: Os gastos do governo podem acontecer de várias formas, sendo considerados investimentos quando financiam pesquisas, melhoram a infraestrutura ou aumentam o capital humano.

O governo pode gastar com bens públicos, em que os benefícios são retornados para a sociedade de forma que os mercados não precificam corretamente. Importante lembrar que todos os gastos são financiados por impostos e tem custos de oportunidade. Deve ser observado para não gerar ineficiência, burocracia e diminuir a produtividade.

- f) Saúde fiscal: O orçamento força o governo a delimitar prioridades e a forma em que os recursos serão alocados, assim como a forma que será feita a intervenção. A definição orçamentária aponta para o compromisso (ou sua falta) dos governantes com a gestão de recursos, essencial para o avanço da liberdade e para o crescimento a longo prazo.

3) Eficiência regulatória: liberdade para fazer negócios, liberdade laboral e liberdade monetária

- g) Liberdade para fazer negócios: Um dos principais indicadores de liberdade econômica é a possibilidade de um indivíduo abrir uma empresa sem a intervenção de regulações desnecessárias por parte do Estado, que aumentam os custos de produção. Além das taxas de lucros e a produtividade dos negócios, a facilidade de abrir negócios afeta bastante a liberdade econômica de um país.
- h) Liberdade laboral: A liberdade econômica trata da possibilidade de encontrar empregos e que as empresas tenham livre contratação e demissão, de forma que o estado intervém com controles de jornadas de trabalho, salários mínimos, condições de trabalho, etc. Para a fundação, os sindicatos podem tanto ajudar quanto atrapalhar nos mercados de trabalho, assim como leis rígidas prejudicam negócios e trabalhadores da mesma forma e impedem que as condições de oferta e demanda sejam supridas por empregados e empregadores por eles não conseguirem ter o direito de livre negociação.
- i) Liberdade monetária: Uma moeda estável e preços estáveis são necessários para a confiança dos indivíduos, que utilizam a moeda como meio de troca, unidade de conta e reserva de valor. A política monetária, nesse caso, importa por conta da capacidade de

acumulação de capital e a criação de valor a longo prazo. Não há apenas uma teoria correta sobre a política monetária, mas a primazia por inflação baixa e banco central independente.

4) Abertura de mercado: liberdade de comércio, liberdade de investimentos e liberdade financeira

- j) Liberdade de comércio: A estabilidade da política comercial desempenha um papel fundamental para as empresas, especialmente diante da crescente globalização das cadeias de produção e distribuição. Ações governamentais de intervenção, como a imposição de tarifas, tributos sobre exportação e importação, licenciamentos e regulamentações, podem gerar incertezas, prejudicando a liberdade de comércio. Essas intervenções também tendem a distorcer os incentivos tanto para consumidores quanto para produtores, impactando negativamente a dinâmica do mercado.
- k) Liberdade de investimentos: Um mercado aberto de investimentos maximizam as oportunidades empresariais e incentivam o crescimento da atividade econômica ao aumentar a produtividade e as ofertas de emprego. Uma estrutura de investimentos abrange todas as empresas e através da transparência incentiva a competição e a inovação. As restrições à circulação de capitais nacionais e internacionais prejudicam a alocação de recursos e diminuem a produtividade, de forma a reduzir o potencial de crescimento econômico. Quando há liberdade de investimentos, o capital flui entre os setores mais necessitados de recursos, de forma que os retornos são maiores.
- l) Liberdade financeira: Ao expandir oportunidades financeiras de poupança, crédito, pagamentos e investimentos para pessoas físicas e jurídicas, o ambiente bancário amplia a concorrência entre investidores e empreendedores. Garantir transparência e a integridade de informações são importantes papéis do estado ao divulgar ativos, passivos e riscos, mas não deve limitar a concorrência e aumentar os custos da atividade ao promover ineficiência.