

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

DEOLINDO CRIVELARO NETO

***Path dependence* e política fiscal no Brasil: do Plano Real ao
impeachment da Presidenta Dilma**

GOIÂNIA

2025



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

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

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

1. Identificação do material bibliográfico

Dissertação Tese Outro*: _____

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

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

2. Nome completo do autor

Deolindo Crivelaro Neto

3. Título do trabalho

PATH DEPENDENCE E POLÍTICA FISCAL NO BRASIL: DO PLANO REAL AO IMPEACHMENT DA PRESIDENTA DILMA

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

Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO¹

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

a) consulta ao(à) autor(a) e ao(à) orientador(a);

b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação.

O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

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

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



Documento assinado eletronicamente por **Fernando De Barros Filgueiras, Professor do Magistério Superior**, em 02/06/2025, às 14:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Deolindo Crivelaro Neto, Usuário Externo**, em 04/06/2025, às 14:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **5362093** e o código CRC **89A614CA**.

DEOLINDO CRIVELARO NETO

***Path dependence* e política fiscal no Brasil: do Plano Real ao
impeachment da Presidenta Dilma**

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

Área de concentração: Estudos Políticos Contemporâneos

Orientador: Dr. Fernando de Barros Filgueiras

GOIÂNIA

2025

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

Crivelaro Neto, Deolindo

Path dependence e política fiscal no Brasil [manuscrito] : do Plano Real ao impeachment da Presidenta Dilma / Deolindo Crivelaro Neto. 2025.

CXXX, 130 f.

Orientador: Prof. Dr. Fernando de Barros Filgueiras .
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Ciências Sociais (FCS), Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais, Goiânia, 2025.

Bibliografia.

Inclui siglas, lista de tabelas.

1. Institucionalismo histórico. 2. Path dependence. 3. Process tracing. 4. Política fiscal brasileira. 5. Plano Real. I. Filgueiras , Fernando de Barros , orient. II. Título.

CDU 316



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata nº 04 da sessão de Defesa de Dissertação de **Deolindo Crivelaro Neto**, que confere o título de Mestre em **Ciência Política**, na área de concentração em **Estudos Políticos Contemporâneos**.

Aos **nove dias de maio de dois mil e vinte e cinco**, a partir das **14:00 horas**, na sala de defesas AS-03 da Faculdade de Ciências Sociais, realizou-se a sessão pública de Defesa de Dissertação intitulada "**PATH DEPENDENCE E POLÍTICA FISCAL NO BRASIL: DO PLANO REAL AO IMPEACHMENT DA PRESIDENTA DILMA**". Os trabalhos foram instalados pela Orientador, Professor Doutor **Fernando de Barros Filgueiras (PPGCPRI/UFG)** com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: Professora Doutora **Camila Romero Lameirão (PPGCPRI/UFG)**, membro titular interno; Professor Doutor **Francisco Mata Machado Tavares (PPGDP e PPGDH UFG)**; membro titular externo. Durante a arguição os membros da banca **não fizeram** sugestão de alteração do título do trabalho. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da Dissertação, tendo sido o candidato **aprovado** pelos seus membros. Proclamados os resultados pelo Professor Doutor Fernando de Barros Filgueiras, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora.

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA



Documento assinado eletronicamente por **Fernando De Barros Filgueiras, Professor do Magistério Superior**, em 09/05/2025, às 16:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Camila Romero Lameirao, Professora do Magistério Superior**, em 09/05/2025, às 16:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Francisco Mata Machado Tavares, Professor do Magistério Superior**, em 12/05/2025, às 08:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **5357354** e o código CRC **9339D744**.

Dedico este trabalho a duas pessoas que não estão neste plano físico, mas muito presente nos meus melhores pensamentos, meu pai (*in memoriam*) e minha filha Lila, cujo o nascimento está previsto para meados de maio de 2025.

AGRADECIMENTOS

Depois de quase 15 (quinze) anos longe da produção acadêmica e em uma área diferente da minha graduação, cursar o Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Goiás foi uma experiência desafiadora e muito enriquecedora que pretendo dar continuidade. Uma conquista dessas, evidentemente, exige uma rede de apoio que deve ser lembrada nesse momento tão especial.

Inicialmente, gostaria de agradecer aos meus pais e a minha irmã, por todo o amor e apoio na minha formação intelectual e como ser humano. A minha esposa, meu amor, minha companheira de vida e mãe da minha maior alegria, também agradeço todo o suporte afetivo e intelectual, bem como a compreensão durante os momentos de ausência para dedicação aos estudos.

Sou uma pessoa muito sortuda ao poder afirmar que, durante as minhas andanças pela vida, mudando de carreira e cidade, pude manter amizades cultivadas desde mais tenra idade e criadas já na fase adulta. Seria impossível nomear esses amigos, que me apoiaram muito nessa conquista, sem causar qualquer injustiça. Assim, ainda que não indique nominalmente (você sabem quem são) queria agradecer a todos os meus amigos pelo apoio.

Como disse anteriormente, a volta a academia, em que pese a alegria que me trouxe, foi uma experiência desafiadora. Portanto, gostaria de agradecer profundamente todos os docentes que me apoiaram nessa jornada, em especial o meu orientador Dr. Fernando de Barros Filgueiras, cujos ensinamentos foram primordiais na elaboração do presente estudo. Também gostaria de agradecer o corpo administrativo da Universidade Federal de Goiás que proporciona a nós, discentes e docentes, as condições materiais para exercermos a atividade acadêmica.

Por fim, gostaria de agradecer a Advocacia-Geral da União, Órgão do Poder Executivo Federal do qual faço parte, tendo em vista que me foi ofertada as condições para conciliar as minhas atribuições como Advogado da União e de discente do programa de mestrado, cujo os ensinamentos adquiridos durante esse período pretendo aplicar durante o exercício do referido cargo.

“Nunca seremos felices, nunca” – Simon Bolivar

RESUMO

A presente dissertação tem como problema de pesquisa verificar a aplicação da *path dependence* à política fiscal brasileira, no período identificado entre a implementação do Plano Real e o impeachment da Presidenta Dilma, por meio do método de pesquisa *process tracing*. Path dependence ou trajetória da dependência é uma teoria ligada ao institucionalismo histórico que defende a tendência de que as instituições e as políticas públicas sigam os parâmetros em que foram criados, mesmo que sejam aleatórios, em decorrência dos retornos crescentes que tal decisão traz aos agentes políticos. As mudanças, por sua vez, ocorreriam em momentos específicos denominados conjunturas críticas. Assim, objetiva-se no presente estudo, considerando o Plano Real como um momento de conjuntura crítica, relacionar a manutenção das políticas fiscais no Brasil sob o aspecto ortodoxo em decorrência dos retornos crescentes oferecidos nesse sentido. O método de pesquisa *process tracing*, por sua vez, consiste na identificação dos mecanismos causais, dentro de um contexto histórico delimitado, que viabilizam o resultado objeto de estudo. Finalmente, a conclusão da dissertação foi no sentido que a grande influência do mercado financeiro e defensores do neoliberalismo (e seus conceitos correlatos) na formulação das políticas fiscais brasileiras criam retornos crescentes para a sua condução baseada na teoria ortodoxa, bem como que qualquer mudança implica em um alto custo de alteração pelos mesmos mecanismos causais ora mencionados.

Palavras-chave: Institucionalismo histórico. *Path dependence*. *Process tracing*. Política fiscal brasileira. Plano Real. Ortodoxia fiscal.

ABSTRACT

The research problem of this dissertation is to verify the application of path dependence to Brazilian fiscal policy, in the period identified between the implementation of the Real Plan and the impeachment of President Dilma, through the process tracing research method. Path dependence is a theory linked to historical institutionalism that defends the tendency for institutions and public policies to follow the parameters in which they were created, even if they are random, due to the increasing returns that such a decision brings to political agents. The changes, in turn, would occur at specific moments called critical junctures. Thus, the objective of this study, considering the Real Plan as a moment of critical juncture, is to relate the maintenance of fiscal policies in Brazil under the orthodox aspect due to the increasing returns offered in this sense. The process tracing research method, in turn, consists of identifying the causal mechanisms, within a delimited historical context, that make possible the result object of study. Finally, the conclusion of the dissertation was that the great influence of the financial market and defenders of neoliberalism (and its related concepts) in the formulation of Brazilian fiscal policies create increasing returns for their conduct based on orthodox theory, as well as that any change implies a high cost of change through the same causal mechanisms mentioned above.

Keywords Historical institutionalism. Path dependence. Process tracing. Brazilian fiscal policy. Fiscal Orthodoxy

LISTA DE SIGLAS

ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

BCB - Banco Central do Brasil

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CAPAG - Notas de capacidade de pagamento

CIDE - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico

COFINS - Contribuição para Financiamento da Seguridade Social.

COPOM - Comitê de Política Monetária

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

CPMF - Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira

CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

DBGG - Dívida Bruta do Governo Geral

DLSP - Dívida Líquida do Setor Público

DRU - Desvinculação de Receitas da União

FEBRABAN - Federação Brasileira de Bancos

FEF - Fundo de Estabilização Fiscal

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

FMI - Fundo Monetário Internacional

FSE - Fundo Social de Emergência

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

IDPE - International Development Policy Establishment

IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPI - Imposto sobre produtos industrializados

IRPJ - Imposto de Renda de Pessoa Jurídica

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

MCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONU - Organização das Nações Unidas

OMS - Organização Mundial da Saúde

OPAEP - Países Árabes Exportadores de Petróleo

ORTN - Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional

OTN - Obrigação do Tesouro Nacional

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PAEG - Programa de Ação Econômica do Governo

PEC – Proposta de emenda à Constituição Federal

PIB - Produto Interno Bruto

PIS - Programa de Integração Social

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PND I - Plano Nacional de Desenvolvimento I

PND II - Plano Nacional de Desenvolvimento II

PP - Partido Progressista

PSI - Programa de Sustentação do Investimento

PT - Partido dos Trabalhadores

RGPS - Regime Geral de Previdência Social

SELIC - Sistema Especial de Liquidação e Custódia

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

SUS - Sistema Único de Saúde

TJLP - Taxa de Juros de Longo Prazo

URV – Unidade Real de Valor

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução da participação dos tributos na renda nacional nos países ricos

Tabela 2 – Leis complementares referentes ao Sistema Financeiro Nacional

Tabela 3 – Normas referentes ao Sistema Financeiro Nacional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
CAPÍTULO I – MARCO TEÓRICO, BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DA POLÍTICA FISCAL BRASILEIRA E METODOLOGIA.....	15
1.1 Marco teórico.....	15
1.1.1 Institucionalismo histórico e <i>path dependence</i>	15
1.1.2 Retornos crescentes e conjunturas críticas	23
1.1.3 Dificuldades de aplicação da <i>path dependence</i> na ciência política	29
1.2 Breve contextualização da política fiscal brasileira e sua relação com a <i>path dependence</i>	31
1.3 Metodologia.....	32
CAPÍTULO II - POLÍTICA FISCAL BRASILEIRA, O PLANO REAL COMO CONJUNTURA CRÍTICA E OS RETORNOS CRESCENTES VOLTADOS À OBSERVÂNCIA DA ORTODOXIA FISCAL	35
2.1 Introdução.....	36
2.2 Breve considerações sobre as políticas fiscais implementadas no Brasil entre o Golpe Militar de 1964 e o impeachment do Presidente Collor	41
2.3 Implementação do Plano Real	48
2.4 Políticas fiscais dos Governo Fernando Henrique Cardoso (janeiro de 1995 à dezembro de 2002).....	50
2.5 Políticas fiscais dos Governos Luis Inácio Lula da Silva (janeiro de 2003 à dezembro de 2010).....	56
2.6 Políticas fiscais dos Governos Dilma Rousseff (janeiro de 2011 à 17 de abril de 2016).....	65
2.7 Breves considerações sobre as políticas fiscais dos Governos Michel Temer e Jair Bolsonaro (18 de abril de 2016 à dezembro de 2022).....	79
2.8 Novo arcabouço fiscal	85
CAPÍTULO III - PATH DEPENDENCE E POLÍTICA FISCAL NO BRASIL	86
3.1 - <i>Path dependence</i> , <i>process tracing</i> e ortodoxia fiscal	86
3.2 Financeirização da economia.....	92
3.3 Neoliberalismo e correntes de pensamento relacionadas	102
CAPÍTULO IV - ACHADOS E DISCUSSÃO.....	109
CONCLUSÃO.....	114
REFERÊNCIAS	116

INTRODUÇÃO

Ao analisar as medidas econômicas (em especial fiscais) adotadas no Brasil após a implementação do Plano Real, marco de estabilização da dívida e do ciclo inflacionário do país, é possível observar um padrão das mesmas voltadas à ortodoxia.

Nesses termos, independentemente do partido que ocupa a Presidência da República ou o momento que a economia vive (aquecimento ou desaquecimento) alguns temas caros à ortodoxia, por exemplo, a necessidade de diminuição dos gastos públicos e o controle da trajetória da dívida pública, são sempre objeto de ampla discussão (e cobrança) por partes de setores de grande influência na sociedade brasileira.

Diante dessa constatação, busca-se nessa dissertação verificar a aplicação da teoria da *path dependence* na formulação e execução das políticas fiscais no Brasil no período compreendido entre a implementação do Plano Real e o impeachment da Presidenta Dilma.

Para tanto, pretende-se no Capítulo I dessa dissertação abordar o marco teórico, cujo principal conceito é o da *path dependence* ou da dependência da trajetória que, quando aplicado no campo das ciências políticas, consiste em uma vocação que as instituições e as políticas públicas sigam os parâmetros em que foram constituídas, as vezes de forma aleatória e sem, necessariamente, estar de acordo com a eficiência (consequentemente, em desacordo com o modelo econômico neoclássico). Ainda dentro da teoria da *path dependence*, será abordado o conceito de retornos crescentes, que representa os incentivos que os agentes recebem na manutenção da trajetória as instituições e políticas públicas, além do conceito de conjunturas críticas que reconhece a possibilidade de mudança substancial na condução daquelas, desde que seja em um período específico em decorrência de uma situação própria.

Tendo em vista se tratar da base de pesquisa da presente dissertação, ainda no Capítulo I, será abordado de forma breve as políticas fiscais no Brasil, e o seu contexto histórico, entre a implantação do Plano Real até o impeachment da Presidenta Dilma.

Finalmente, ainda no Capítulo I da dissertação, será exposta a metodologia que será utilizada na presente dissertação, qual seja, pesquisa qualitativa por intermédio do método *process tracing*, cujo o objetivo é, ao analisar o processo histórico das políticas fiscais dentro do período objeto do estudo, fixar os mecanismos causais que possibilitaram a manutenção das políticas fiscais ortodoxas. Adianta-se, ainda, que serão analisadas 2 hipóteses para justificar a

manutenção das políticas fiscais no Brasil sob a luz da ortodoxia, financeirização da economia e ascensão do neoliberalismo e seus conceitos conexos.

Já no Capítulo II da dissertação as políticas fiscais do Brasil serão abordadas de forma mais aprofundada. Inicialmente, será feito um corte entre dois tipos de políticas fiscais, quais sejam, ortodoxas e heterodoxas, e um panorama da sua aplicação nos países desenvolvidos no pós-segunda guerra mundial. Já em relação ao Brasil, serão abordadas as políticas fiscais, em especial, a partir dos anos 80 (também chamada de década perdida) para contextualizar o momento de implementação do Plano Real. A implementação do Plano Real, também será abordada no Capítulo II da dissertação, e será contextualizada como um momento de conjuntura crítica da política fiscal brasileira, ou seja, uma oportunidade para realização de mudanças estruturais, no caso, o estabelecimento das ideias ortodoxas. Ato contínuo, o Capítulo II da dissertação trará uma descrição destalhada das políticas fiscais dos Governos Fernando Henrique Cardoso, Luis Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff para que sejam analisadas em conjunto com a teoria da *path dependence*. Ainda no Capítulo II da dissertação, mesmo não estando dentro do período objeto do estudo, também serão descritas as principais das políticas fiscais dos Governos Temer e Bolsonaro com a finalidade de se verificar se há uma tendência de continuidade das políticas fiscais em relação aos governantes anteriores

No Capítulo III da dissertação, utilizando os dados apresentados no Capítulo II, será verificado se, com fundamento na teoria da *path dependence*, as políticas fiscais mantêm a mesma trajetória e, em caso de resposta positiva, se as hipóteses formuladas inicialmente para tanto se confirmam, quais sejam, financeirização da economia e ascensão do neoliberalismo e os pensamentos relacionados

Por fim, no Capítulo IV será feita uma síntese dos achados da pesquisa, destacando as contribuições para a teoria institucional, *path dependence* e para política fiscal brasileira, bem como quais são as limitações e perspectivas futuras sobre o tema estudado.

A justificativa da pesquisa, por sua vez, confirmando-se a manutenção de políticas fiscais ortodoxas ao longo de diferentes governos, representados por partidos políticos de diferentes espectros políticos, consiste em demonstrar que tais medidas são aplicadas quase que de forma automática, tendo em vista os retornos crescentes que trazem para aqueles que as mantem e o *feedback* negativo e o alto custo de alteração para os agentes que tentam modificá-las.

CAPÍTULO I – MARCO TEÓRICO, BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DA POLÍTICA FISCAL BRASILEIRA E METODOLOGIA

1.1 Marco teórico

1.1.1 Institucionalismo histórico e *path dependence*

O estudo clássico da ciência política se baseava em espaço territorial e instituições tradicionais como legislatura, executivo, judiciário, burocracia e sistema eleitoral. No século passado, contudo, essa abordagem passou a ser contestada pela Escola de Chicago, ao fundamento de que a mesma seria extremamente formalista e não alcançaria os reais motivos transformadores da política (MARCH; OLSEN, 2009).

Nesse sentido, os cientistas políticos passaram a utilizar uma abordagem comportamental da ciência política, denominada behaviorismo, em que as análises eram fundamentadas empiricamente nas ações dos agentes políticos (MARCH; OLSEN, 2009).

Ato contínuo, no fim do século passado, a abordagem behaviorista também passou a ser criticada por parte dos cientistas políticos ao fundamento de que não trazia uma explicação causal para o fenômeno político. Nesses termos, para NORTH (1990, p. 17) a motivação dos atores políticos é muito mais complexa e menos estável do que o behaviorismo defende, sendo que os mesmos, em geral, pautam as suas escolhas em modelos subjetivos. Além disso, segundo IMMERGUT (1998), a agregação de interesses individuais na concepção behaviorista não implica na soma dessas vontades/ intenções, mas em uma nova modelagem. Citando uma famosa passagem do “*Contrato social*” de Jean-Jacques Rousseau, IMMERGUT (1998) exemplifica a sua crítica à concepção behaviorista ao diferenciar a vontade geral (agregação de vontades individuais, considerando apenas os interesses privados) e a vontade de todos (análise dos prós e contras, que anulam parte das vontades individuais, em busca do interesse comum).

Assim, em um retorno às bases clássicas, parte dos cientistas políticos voltaram a estudar os fenômenos políticos sob o viés do institucionalismo, buscando analisar o fator causal da política. As instituições, com fundamento nessa teoria, possibilitam que ideias, ideologias e dogmas sejam muito relevantes nas escolhas individuais NORTH (1990, p.22).

Seguindo esse posicionamento, segundo MARCH e OLSEN (2009), a organização dos atores políticos se dá por meio das regras e práticas socialmente construídas e coletivamente aceitas. Nesses termos, ainda conforme apontam MARCH e OLSEN (2009, tradução nossa), “[u]ma instituição é um conjunto relativamente duradouro de regras e práticas organizadas, incorporados em estruturas de significado e recursos que são relativamente invariantes face à rotatividade de indivíduos e relativamente resiliente às preferências idiossincráticas e expectativas dos indivíduos e mudanças nas circunstâncias externas”

Importante destacar que essa nova abordagem do institucionalismo não trata as instituições como meros contratos entre atores políticos, mas como conjunto de estruturas, regras (formais e informais), bem como procedimentos que organizam a vida política.

Assim, NORTH (1990, p. 3-4) afirma que as instituições definem e limitam as escolhas dos indivíduos, indicando o que não pode ser feito e quais as condições do que é permitido, bem como moldam as interações humanas. NORTH (1990, p. 4) também diferencia instituições de organizações. As organizações são formações sociais que tem por finalidade atingir determinado objetivo, como partidos políticos ou empresas privadas. Enquanto isso, as instituições, conforme foi acima exposto, são as regras que os indivíduos (e as próprias organizações) estão submetidos.

NORTH (1990, p 5-8) ainda registra que a principal função das instituições é trazer estabilidade e previsibilidade às interações humanas, mesmo que as vezes falhe na eficiência, ao passo que os atores políticos, normalmente, não possuem informações suficientes ao tomar as decisões (assimetria de informações).

As principais abordagens do estudo do institucionalismo, nessa sequência, são (i) escolha racional; (ii) histórico e; (iii) sociológico.

O institucionalismo da escolha racional utiliza a lógica dedutiva e parte da formação das instituições por meio das preferências racionais dos atores sociais, sistematizada pela teoria dos jogos (IMMERGUT, 1998). As instituições, sob esse viés, são decorrentes de ações exógenas e constituem restrições criadas pelo homem à interação política. (NORTH, 1991).

Nesse sentido, o estudo das instituições por meio da “*nova economia institucional*” durante a década de 70 (setenta) tinha por fundamento a teoria econômica neoclássica, buscando exclusivamente a alocação eficiente de recursos públicos e examinar a sua função, com base no método teleológico de Aristóteles, desconsiderando a importância das decisões tomadas no passado (DAVID, 1994). DAVID (1994), por sua vez, discorda dessa abordagem. IMMERGUT

(1998) também critica o institucionalismo da escolha racional por não abordar a (in)justiça das regras institucionais, bem como o conceito da racionalidade limitada.

Já no institucionalismo sociológico, por meio da lógica indutiva, o estudo das instituições é baseado nas relações sociais. As relações sociais que formam as preferências que constituíram as instituições e, conseqüentemente, essas últimas moldam os agentes políticos. Destaque-se que no sociológico, por seguir uma lógica indutiva, ao contrário do institucionalismo da escolha racional, as preferências dos agentes não podem ser estabelecidas previamente.

Finalmente, o institucionalismo histórico também segue uma lógica indutiva (as preferências dos agentes não são estabelecidas previamente) e a sua premissa consiste que as escolhas realizadas no momento da formação das instituições e das políticas públicas influenciam no transcorrer da história das mesmas.

Nesses termos, nas palavras de PETERS, PIERRE e KING (2005, tradução nossa), “*O institucionalismo histórico concebe a política como um processo estável e conservador guiado pela dependência da trajetória, com momentos de abrupta mudança denominado “momentos formativos”*”. As instituições, sob esse prisma, são uma forma de conexão entre passado, presente e futuro (NORTH, 1990, p. 118), além de um legado das lutas políticas (THELEN, 1999).

HALL e TAYLOR (1996) indicam que tal corrente de pensamento decorre de uma resposta as teorias de grupo de política e ao estrutural-funcionalismo. Quanto às teorias de grupo de política, os defensores do institucionalismo histórico não negam a disputa entre os agentes pelos recursos no âmbito político, porém procuram outros elementos para as definições das escolhas públicas (HALL; TAYLOR, 1996). Assim, os institucionalistas históricos buscam nas instituições as motivações para as definições no âmbito público (HALL; TAYLOR, 1996).

Já em relação ao estrutural-funcionalismo, os institucionalistas históricos também foram influenciados pela ideia que a política é um sistema geral de partes interativas, contudo esses últimos entendem que as instituições são os principais propulsores do sistema com um todo (HALL; TAYLOR, 1996). O Estrutural prevalece em relação ao funcionalismo (HALL; TAYLOR, 1996).

Portanto, o institucionalismo histórico auxilia na análise de políticas públicas duradouras, como o estado de bem estar social, bem como relata como as instituições e as políticas públicas, ao longo do tempo, moldam as preferências dos agentes públicos.

Ainda sobre o institucionalismo histórico, HALL e TAYLOR (1996) apontam como bases da referida teoria (i) explicações diversas sobre a relação entre instituições e comportamento individual; (ii) assimetria de poder na condução das instituições; (iii) dependência do caminho e consequências não intencionais; e (iv) preocupação em combinar a análise institucional com outros fatores para alcançar os resultados políticos.

Em relação ao ponto (i), os institucionalistas históricos se dividem em aqueles que explicam a relação entre instituições e comportamento individuais por meio da “*abordagem de cálculo*” e “*abordagem cultural*”. Enquanto que na “*abordagem de cálculo*”, os cientistas políticos apontam que o comportamento dos indivíduos é alterado pela instituição em decorrência das informações que recebem sobre os outros participantes, a “*abordagem cultural*” se fundamenta na premissa de que o comportamento humano não é totalmente racional, mas moldado pelos modelos morais e cognitivos fornecidos pela instituição (HALL; TAYLOR, 1996).

Quanto ao ponto (ii), é destacado no institucionalismo histórico que as instituições, em vez de buscar uma igualdade entre os seus participantes, tendem a beneficiar determinados grupos em detrimento de outros (HALL; TAYLOR, 1996). Especificamente quanto ao ponto (iii), registre-se que o mesmo será melhor desenvolvido ao longo dessa dissertação (em especial no Capítulo I), contudo, adianta-se que a dependência do caminho, em síntese, trata-se da tendência de que as instituições sigam as diretrizes criadas em sua origem, mesmo que as vezes por algum evento aleatório e sem observância da eficiência. IMMERGUT (1998) ainda define este evento aleatório como contingência, ou seja, a possibilidade que o acaso influencie de forma substancial o caminho das instituições.

Por fim, no que diz respeito ao ponto (iv), os institucionalistas históricos, em que pese reconhecerem a sua importância, não limitam as instituições as forças causais da política, apontando, por exemplo, a importância das ideias e ideologias nesse sentido (HALL; TAYLOR, 1996).

Um alerta apresentado por THELEN (1999), ao comparar o institucionalismo da escolha racional com institucionalismo histórico, é afastar o entendimento de que este último seria estudado unicamente pela empiria (afastando-se a teoria) e observando a história em seu aspecto macro (ignorando ações estratégicas individuais), bem como que as preferências e os objetivos surgiriam exclusivamente dentro das instituições (endógenas), não sendo possível que agentes políticos influenciem nesse processo.

Parte dos cientistas políticos criticam a dificuldade que o institucionalismo histórico tem em analisar os conflitos políticos e as relações entre instituições.

À vista disso, PETERS, PIERRE e KING (2005), apontam 2 (duas) falhas no institucionalismo histórico, quais sejam, (i) incapacidade de incorporar adequadamente a mudança política no quadro analítico; e (ii) impropriedade ao identificar o conflito político e o dissenso. Ainda sobre o tema, PETERS, PIERRE e KING (2005) abordam quatro falhas conceituais do institucionalismo histórico. A dicotomia entre política (*politics*) e o desenvolvimento de políticas públicas (*policies*), que acaba por ocultar mudanças políticas estruturais, é a primeira falha apontada pelos autores. A segunda é que o institucionalismo histórico desconsidera às discussões à época da formação das instituições e das políticas públicas, abordando apenas a proposta vencedora. Já a terceira falha consiste em afirmar que o institucionalismo histórico não aborda os conflitos políticos, tanto na formação das instituições e das políticas públicas, como na sua manutenção ao longo da dependência da trajetória. Instituição e políticas públicas, para se manterem, precisam de uma coalização que será constantemente questionada. Assim, o institucionalismo histórico, segundo os autores, não abordaria como essas coalizões se manteriam. Finalmente, os autores apontam como falha do institucionalismo histórico a falta de abordagem das mudanças nas instituições e políticas públicas.

Quanto à essas críticas, conforme será demonstrado a seguir, pode-se apontar que as mudanças nas instituições e nas políticas públicas são explicadas por meio do conceito de conjunturas críticas (PIERSON, 2000). Sobre as mudanças nas instituições, NORTH (1990, p.5) complementa que as mesmas são complexas, ao passo que podem decorrer de alterações de normas formais, informais ou mesmo da impossibilidade de exigência do cumprimento das mesmas.

No mesmo sentido, também conforme será demonstrado ao longo do Capítulo I dessa dissertação, o dissenso e a necessidade de agregar opiniões para formação e manutenção das instituições e das políticas públicas, são explicadas por meio do conceito de retornos crescentes (PIERSON, 2000). Iniciemos pelo conceito de *path dependence*.

Path dependence ou dependência da trajetória é um conceito ligado ao institucionalismo histórico e originário da economia consistindo, em síntese, que na trajetória das instituições e das políticas públicas existem diferentes direções que as mesmas podem seguir ao longo da sua existência, contudo, tendo em vista as opções do passado, os retornos crescentes são maiores se os mesmos continuarem na mesma trajetória (PIERSON, 2000). Da mesma forma, os custos

de alteração de direção também são maiores caso as instituições e as políticas públicas mudem de rota após a sua fundação (PIERSON, 2000).

Importante registrar que um dos principais responsáveis pela incorporação do conceito de *path dependence* à Ciência Política foi o professor Paul Pierson, ao analisar a manutenção do Estado de bem-estar social na Europa, mesmo com a crise econômica dos anos 80 (oitenta) (TORFING, 2009). Assim, tendo em vista a sua importância do estudo da *path dependence* no âmbito da ciência política, transcreve-se o conceito elaborado por PIERSON (2000, tradução nossa) sobre o tema:

Essa concepção de dependência do caminho, na qual os passos precedentes em uma direção específica induzem mais movimento na mesma direção, é bem capturada pela ideia de retornos crescentes. Em um processo de retornos crescentes, a probabilidade de mais passos ao longo do mesmo caminho aumenta a cada movimento por esse caminho. Isso ocorre porque os benefícios relativos da atividade atual em comparação com outras opções possíveis aumentam ao longo do tempo. Para colocar de outra forma, os custos de saída de mudar para alguma alternativa anteriormente plausível aumentam. Os processos de retornos crescentes também podem ser descritos como processos de auto-reforço ou feedback positivo.

Ainda sobre o conceito de dependência da trajetória, Douglas North, pesquisador que também possui uma grande relevância no tema, afirmou que *Path dependence* reforça a importância de se entender o processo histórico, já que não é possível entender as escolhas de hoje sem antes analisar a evolução incremental da instituição (NORTH, 1990, p. 100-101)

Nesses termos, NORTH (1990, p. 98, tradução nossa) afirma que "*A cada passo ao longo do caminho, há [escolhas] — políticas e econômicas — que fornecem ... alternativas reais. A dependência do caminho é uma maneira de estreitar conceitualmente o conjunto de escolhas e vincular a tomada de decisão ao longo do tempo.*"

DAVID (1994) indica três fatores para explicar a incidência da *path dependence* em instituições. O papel da experiência histórica na formação de estruturas de expectativas mutuamente consistentes é o primeiro fator indicado por DAVID (1994) para explicar a incidência da *path dependence* nas instituições. Para o referido autor, a *path dependence* se aplica às instituições ao passo que essas atribuem e exigem o cumprimento de papéis sociais pelos agentes, sendo as referidas condutas compatíveis com de outros indivíduos, nos termos do equilíbrio de Nash. Para DAVID (1994) essa formação de papéis pode se dar imitando a formações de padrões sociais existentes ou, por tentativa e erro, criando novos modelos, mas sempre de forma deliberada, formando um "*capital durável*" das instituições e das políticas públicas.

Já o segundo fator da *path dependence* indicado por DAVID (1994) é que as organizações precisam de canais específicos para tratar as informações e códigos próprios, sendo que esses devem auxiliar na manutenção do “*capital durável*”.

As organizações recebem, armazenam e transmitem muitas informações devendo criar métodos para organizar esse fluxo. Essas organizações, por sua vez, devem criar métodos únicos que aumentam a eficiência no tratamento das informações pelos indivíduos, criando um autoreforço para que os mesmos mantenham a trajetória das instituições e políticas públicas.

Complementaridades ou inter-relação é o terceiro fator indicado por DAVID (1994) para aplicar o conceito de dependência da trajetória às instituições e políticas públicas. As organizações devem executar uma multiplicidade de funções (receber/ armazenar/ transmitir informações; admitir/ instruir novos integrantes, monitorar desempenho, entre outros). Para tanto, de forma a otimizar as tarefas e ensinar os participantes sobre os códigos e costumes, devem se criar rotinas preestabelecidas, com incentivos e/ou recompensas, que sejam compatíveis com todas as funções das organizações e, conseqüentemente, dificultando mudanças estruturais.

Quanto a este ponto, DAVID (1994) indica que essas regras podem criar *clusters*, forjando a trajetória, ainda que de forma inconsciente, da instituição. Determinadas regras de recrutamento, por exemplo, podem limitar o funcionamento e o crescimento da instituição, tendo em vista o *cluster* criado com essa escolha (custos de mudança) (DAVID,1994).

Já para BENNETT e ELMAN (2006), a dependência da trajetória é analisada por meio de quatro aspectos: possibilidade causal, contingência, encerramento e restrição. A possibilidade causal consiste na existência de mais de uma possibilidade de trajeto para as políticas públicas e instituições com resultados diferentes. Se existir trajetórias distintas, porém com resultados iguais, não está configurada a dependência da trajetória para BENNETT e ELMAN (2006). Já a contingência consiste na influência de algum fator aleatório que intervenha na narrativa causal para definir a trajetória (BENNETT; ELMAN, 2006). No mesmo sentido, DAVID (1985) relaciona a teoria da *path dependence* a existência de um padrão estocástico, conceito ligado à estatística que define um sistema formado por variáveis aleatórias, enquanto que IMMERGUT (1998), no mesmo sentido, aponta que a história é marcada por acidentes de tempo e circunstância, não seguindo, necessariamente, uma trajetória lógica e eficiente.

Ao exemplificar a contingência nas políticas públicas, IMMERGUT (1998) cita o trabalho de SKOCPOL que explica a diferença do estado de bem-estar social europeu com o estadunidense. Segundo IMMERGUT (1998), SKOCPOL conclui que o estado de bem estar-social estadunidense é menos protetivo que o europeu não por uma falha daquele, mas em decorrência da forma como as reivindicações sociais que forjaram os referidos programas foram realizadas nos Estados Unidos.

BENNETT e ELMAN (2006) ainda relatam que parte dos cientistas políticos defendem que a contingência é uma característica possível, porém não é um elemento obrigatório para que se configure a dependência do caminho de determinado processo. Já para MAHONEY e SCHENSUL (2006), como para BENNETT e ELMAN (2006), a contingência é um elemento necessário para a configuração da dependência do caminho.

Enquanto isso, o encerramento consiste na impossibilidade (ou grande dificuldade) das políticas públicas e instituições de seguir determinadas trajetórias em decorrências das escolhas anteriores. A restrição, finalmente, é o processo que mantém os atores políticos presos no processo de dependência da trajetória. Quanto à restrição, como ocorre na contingência, há uma divergência entre os autores sobre a necessidade de sua caracterização para se verificar a *path dependence*. Para PIERSON, conforme afirmam BENNETT e ELMAN (2006), para se configurar um processo influenciado pela *path dependence* deve estar caracterizado o feedback positivo (ou auto-reforço) e não a restrição.

Tendo em vista o acima exposto, ainda é importante registrar a classificação de LIEBOWITZ e MARGOLIS (1995) sobre os tipos de *path dependence*, levando em consideração a (i) disponibilidade de alternativas viáveis; (ii) possibilidade de aumento de riquezas/ vantagens. Dessa forma, a dependência da trajetória de primeiro grau consiste em uma escolha inicial de determinado processo que é seguida, mesmo possuindo uma série de outras alternativas, mas que não causa prejuízo. Já a dependência da trajetória de segundo grau, por sua vez, configura-se nas situações em que no momento que a decisão de determinado processo foi tomada, parecia a mais eficiente. Contudo, com o tempo, mostrou-se a menos eficiente. Por fim, na hipótese que a decisão tomada de determinado processo já se mostrava a menos eficiente, está configurada a dependência da trajetória de terceiro grau.

Portanto, para LIEBOWITZ e MARGOLIS (1995) nas situações em que se configuram como dependências da trajetória de primeiro e segundo grau as decisões tomadas não poderiam, por meio de uma escolha racional, ser mais eficientes, diferentemente da de terceiro grau. Assim, a dependência da trajetória de terceiro grau é a única que conflita com o modelo

econômico neoclássico, ao ponto que não possui uma explicação racional dos atores. Registre-se que PIERSON (2020), não aceita essa distinção realizada por LIEBOWITZ e MARGOLIS (1995).

Finalmente, com fundamento em todos os pontos acima indicados, para PIERSON as dificuldades de mudanças no âmbito das instituições e das políticas públicas residem em três pontos (TORFING, 2009). A fraqueza do mecanismo de autocorreção em termos de competição ou aprendizagem é o primeiro ponto indicado por PIERSON, ao passo que o eleitor insatisfeito não consegue trocar de governo facilmente, bem como as discussões, muitas vezes se fixam na teoria e não nos problemas concretos (TORFING, 2009). O fato de o envolvimento dos atores políticos ser esporádico e temporalmente curto é o segundo fator indicado por PIERSON, quanto à dificuldade de alteração da trajetória das instituições e das políticas públicas (TORFING, 2009). Já o terceiro fator que dificulta a alteração da trajetória das instituições e políticas públicas, no entendimento de PIERSON, transcorre da institucionalização das normas que acabam dificultando novas trajetórias, causando uma rigidez institucional na política (TORFING, 2009).

1.1.2 Retornos crescentes e conjunturas críticas

Conforme foi acima exposto, para a teoria da escolha racional, os agentes pautam as suas condutas a depender dos seus interesses pessoais. Posteriormente, os mesmos podem ser alterados, sempre de acordo com as preferências dos agentes. Portanto, no estudo clássico da economia, busca-se nas escolhas dos atores o equilíbrio, previsibilidade e eficiência (PIERSON, 2000). Contudo, empiricamente, verifica-se que as instituições se mantêm, mesmo sem, necessariamente, atingir os interesses dos agentes. Essa inércia decorre de programas institucionalizados, por meio de feedbacks positivos e uma fixação de regras, normas e valores. Essa inércia é denominada por alguns estudiosos por dependência da trajetória (TORFING, 2009).

A teoria de *path dependence*, por sua vez, é importante para realizar uma análise histórica das instituições (e não estática), buscando as razões que impedem as alterações nos seus caminhos (TORFING, 2009). Assim, no âmbito do conceito dependência da trajetória, tendo em vista os retornos crescentes, os custos de alteração e o feedback positivo, as

instituições tendem a manter uma mesma trajetória. Destaque-se que se admite mudanças no âmbito da dependência da trajetória, contudo elas são meramente incrementais e não estruturais.

Especificamente sobre retornos crescentes, a sua formulação se inicia na obra de Adam Smith, por meio da descrição de uma fábrica de alfinetes (ARROW, 2000). Ato contínuo, John Stuart Mill também contribui na elaboração do conceito de retornos crescentes ao estudar o fenômeno do monopólio (ARROW, 2000). Foi Antoine Augustin Cournot, contudo, o primeiro a conceituar explicitamente o conceito de retornos crescentes, ao estudar preços, produção e teoria do valor. O matemático compreendeu a incompatibilidade de retornos crescentes com preços paramétricos, tendo ainda desenvolvido um tipo de raciocínio equivalente ao equilíbrio de Nash (ARROW, 2000).

Para exemplificar a sistemática dos retornos crescentes recorrentemente é citado o modelo de Urna Polya pela literatura especializada. O modelo de Urna de Polya consiste em colocar o mesmo número de bolas, de duas cores diferentes, em uma urna. Em seguida, é retirada uma bola da urna, que é devolvida logo em seguida, com o acréscimo de uma bola adicional da mesma cor (PIERSON, 2000). Ao repetir este ato diversas vezes, a tendência é que a cor que mais saiu, aleatoriamente, tende a se repetir nas operações futuras, ao passo que ela será a maioria na urna (PIERSON, 2000). Dessa forma, o modelo de Urna de Polya, demonstra que em uma cadeia de ações, determinadas condutas reforçam maiores ganhos e tendem a se repetir, ou seja, criam retornos crescentes.

PIERSON (2000), citando ARTHUR (1994), aponta 4 (quatro) características dos retornos crescentes na economia. Os grandes custos fixos ou de configuração tem como consequência, em regra, um incentivo que determinada tecnologia seja adotada por indivíduos e organizações. Essa seria a primeira característica. Já a segunda característica é o efeito de aprendizagem, consistindo na inovação e aperfeiçoamento de tecnologias utilizadas reiteradamente. O efeito de coordenação, terceira característica, representa as vantagens que os indivíduos têm quando determinada tecnologia é utilizada por um grande público, já que se incentiva uma melhora na infraestrutura para usufruir da mesma. A quarta característica, expectativas adaptativas, é a tendência que as pessoas se adequem a determinada tecnologia ao vislumbrar que a mesma pode se tornar hegemônica.

NORTH (1990, p. 95, 103 e 115) defende que todas as características dos retornos crescentes aplicadas a tecnologia também se aplicam as instituições e políticas públicas, sendo tal fenômeno denominado "*rede interdependente de restrições formais e informais*". Com fundamento nesse entendimento, PIERSON (2000) relata que NORTH refuta a aplicação da

teoria neoclássica ao desempenho econômico dos países, ao passo que esse é influenciado diretamente pela teoria da *path dependence* e, portanto, as escolhas iniciais neste campo influenciarão na sua trajetória, mesmo que levam a escolhas ineficazes do ponto de vista econômico.

Em consonância com o acima exposto, NORTH (1990, p.75) também afirma que o desenvolvimento de determinada tecnologia cria uma dependência na trajetória daquele tema, em decorrência dos retornos crescentes que a mesma gera, dificultando o desenvolvimento de alternativas, mesmo que sejam mais eficientes. Além disso, o quadro institucional que irá definir a direção da aquisição do conhecimento, bem como que este norte será essencial para o desenvolvimento (NORTH, 1990, p.75).

No âmbito da ciência política, dois são pontos de destaque na teoria de NORTH sobre a *path dependence* (PIERSON, 2000). O primeiro é comparar características da tecnologia com interações sociais, enquanto o segundo é que o desenvolvimento social está relacionado com os retornos crescentes. Com fundamento nesses pontos, em especial que os retornos crescentes podem manter a ineficiência de uma tecnologia e/ou de uma instituição, NORTH (1990, p. 100) critica tanto os estudos desenvolvidos no âmbito da CEPAL como a teoria da dependência, já que ambas culpam o desempenho aquém das economias da América Latina às condições comerciais impostas pelo Norte Global. Isso porque, para NORTH (1990, p. 100-101), tal explicação exclui os retornos crescentes que a ineficiência das instituições econômicas latino-americanas proporciona a uma parcela dos agentes políticos e a elite econômica.

Já para PIERSON (2000), contudo, as características nos retornos crescentes verificadas na economia são diferentes daquelas na ciência política. Assim, são 4 (quatro) as características indicadas sobre retornos crescentes na ciência política por PIERSON (2000). A primeira é a imprevisibilidade, ao passo que o primeiro evento que definirá a trajetória da instituição ou da política pública é parcialmente aleatório, não se podendo prever como se desenvolverá “*ex ante*” o caminho. Já a segunda característica é a inflexibilidade da trajetória, no sentido de que quanto mais o tempo passa, mais difícil as condições para que sejam realizadas as alterações estruturais. Ato contínuo, a não ergodicidade, terceira característica dos retornos crescentes, está relacionado ao fato de que eventos pequenos/ acidentais no início da trajetória serão lembrados, uma vez que influenciarão na trajetória da instituição ou da política pública.

Em relação a não ergodicidade, DAVID (1994) faz uma comparação da referida característica com o conceito da “mão invisível do mercado”, cunhado por Adam Smith. Diferentemente do defendido por Adam Smith, no sentido de que a “mão invisível” guiaria o

mercado de forma quase que intuitiva à eficiência, DAVID (1994) equipara a evolução das instituições ao polegar do urso panda, estrutura complexa, originada do aumento desproporcional do osso que fazia parte do pulso do animal (DAVID, 1994). Resultado útil, porém, deselegante, nas palavras de DAVID (1994).

Por fim, a quarta característica apontada por PIERSON (2000) dos retornos crescentes é a potencial ineficiência do caminho, ou seja, a trajetória da instituição ou da política pública pode ficar presa em opções menos eficientes a depender das escolhas no momento da sua formação.

Partindo do pressuposto que os retornos crescentes têm origem na economia, PIERSON (2000) ainda aponta quatro pontos que permitem a ligação entre o referido termo à ciência política. O primeiro é o papel central da ação coletiva na política. Os resultados na política dependem do conjunto das ações dos indivíduos de forma coordenada. Ao contrário do mercado que tem várias possibilidades de atuação, no âmbito da política partidária, normalmente, só existe um vencedor (em especial, no momento do sufrágio). Desse jeito, como a ação coletiva está sujeito a retornos crescentes, as mobilizações políticas são estáveis, confirmando a teoria da dependência da trajetória. Um exemplo dessa ação coletiva é o voto útil ou a força dos partidos políticos tradicionais.

Já o segundo ponto de ligação entre a os retornos crescentes e a política é a densidade institucional da política. A política é baseada em autoridade e não troca. Assim, as instituições formais e as políticas públicas por elas formuladas acabam por vincular as condutas dos cidadãos (PIERSON, 2000). Portanto, as instituições rendem retornos crescentes aos atores políticos, mantendo a sua estrutura e convertendo os processos em dependentes da trajetória. (aumenta o custo na mudança).

A autoridade política e assimetria de poder é o terceiro ponto de ligação entre os retornos crescentes e a política indicado por PIERSON (2000). Quando um ator tem poder sobre determinado grupo a lógica é que o *feedback* positivo seja no sentido de acompanhar as suas predileções. Esses poderes vão aumentando ao longo do tempo, determinando a dependência da trajetória de determinada instituição ou política pública.

Finalmente, PIERSON (2000) aponta a complexidade e opacidade da política como o quarto ponto de ligação entre os retornos crescentes e a política. Na economia os atores querem otimizar os seus ganhos. A política é mais complexa, posto que os atores possuem objetivos difusos, em que muitas vezes não há uma ideia exata do que seria ganho. Nessa perspectiva, os

atores tendem a reproduzir os mesmos discursos/ ideologia nesses ambientes complexos e, conseqüentemente, aumentam os ganhos em manter as instituições e políticas públicas em determinada trajetória.

Em contraponto ao defendido por LIEBOWITZ e MARGOLIS, PIERSON (2000) aponta que o processo da *path dependence* na ciência política é mais intenso do que aquele verificado na economia, dificultando (ainda mais) a mudança de trajetória, em decorrência dos seguintes fatores. A ausência ou fraqueza na concorrência é indicado por PIERSON (2000) como um dos fatores que reforçam o processo de *path dependence* na ciência política. Segundo a doutrina, o mercado fornece dois caminhos para corrigir os erros: aprendizagem e competição. Esses dois caminhos, contudo, não se aplicam à ciência política, dificultando a realização de mudanças nessa esfera.

O segundo fator indicado por PIERSON (2000) corresponde a horizontes mais curtos dos atores políticos para apresentar resultados. Grandes mudanças levam tempo e, por questões eleitorais, esses possuem um tempo reduzido. A forte influência do *status quo* das instituições políticas também é um fator indicado por PIERSON (2000) que dificulta a mudança da trajetória na ciência política. Na economia, se o indivíduo comprova a eficiência ou o financiamento de um novo produto, ele consegue mudanças. Já na política não necessariamente. Porque? Os governantes tendem a eleger sucessores, dificultando a celebração de novos arranjos político partidários. Esses sucessores, por sua vez, mantêm estabilidade por meio desses arranjos, dificultando mudanças no rumo de instituições e políticas públicas. Assim, combinado todos esses fatores, os retornos crescentes na política são mais intensos do que na economia (PIERSON, 2000).

Destaque-se ainda que a dependência da trajetória e os retornos crescentes não são sinônimos, conforme explica PIERSON (2000). Tanto a teoria da dependência da trajetória como dos retornos crescentes são baseadas no estudo de processos históricos (e não fatos passados em si), trazendo uma alternativa a análise funcionalista da política. Quanto à análise funcional da política, registre-se que a mesma se baseia na justificação das atribuições de determinada instituição ou política pública sob o viés da teoria das escolhas racionais e, portanto, que a existência da mesma decorre única e exclusivamente para o cumprimento da sua função de forma eficiente (propósito útil). THELEN (1999), por sua vez, apesar de recusar a sua utilização de forma isolada, defende que a incorporação de uma análise das instituições sob a perspectiva funcional, em conjunto com o processo histórico-social em que a mesma foi criada e se desenvolveu, pode auxiliar na sua compreensão. Já quanto às diferenças, PIERSON

(2000) indica que a teoria dos retornos crescentes aborda uma série de fatos históricos para explicar determinado fenômeno. Enquanto isso, a dependência do caminho tenta focar em um evento simbólico para iniciar a análise.

Não fosse todo o acima exposto, ainda dentro do estudo da *path dependence*, faz-se necessária uma abordagem sobre o conceito de conjunturas críticas.

Conjunturas críticas são momentos em que a estrutura das instituições e das políticas públicas estão mais flexíveis, possibilitando que atores políticos exerçam sua influência. Para CAPOCCIA e KELEMEN (2007), no contexto de dependência da trajetória “*definimos conjunturas críticas como períodos de tempo relativamente curtos durante os quais há uma probabilidade substancialmente elevada de que as escolhas dos agentes afetarão o resultado de interesse.*”

O *tempo relativamente curto*, para CAPOCCIA e KELEMEN (2007), é em relação ao processo de dependência da trajetória. Portanto, a conjuntura pode durar uma década, desde que corresponda a um processo de dependência de um século. Já a *probabilidade substancialmente elevada* consiste na alta probabilidade que a conduta dos agentes altere a trajetória de determinada instituição ou política pública (CAPOCCIA; KELEMEN, 2007).

BENNETT e ELMAN (2006), por exemplo, citam a decisão da Suprema Corte dos EUA no caso *Roe v. Wade* que garantiu o direito ao aborto como uma conjuntura crítica. A decisão, em que pese julgar inconstitucional leis que proibiam o aborto, implicou em uma mobilização dos ativistas conservadores contra o aborto.

Os seguidos ciclos de políticas públicas relacionados ao abuso de drogas e álcool também são citados por BENNETT e ELMAN (2006) como situações em que se configuram situações de conjunturas críticas. Isso porque, em regra, um período que busca a reabilitação e educação dos usuários é sucedido por outra que busca o combate e a criminalização dos mesmos.

Nesses termos, NORTH (1990, p. 89) relata que será possível uma mudança estrutural desde que o contexto institucional possibilite a apresentação de novas barganhas e compromissos entre os agentes.

CAPOCCIA e KELEMEN (2007) também apontam algumas falhas ao conceituar determinada situação como conjuntura crítica. A primeira falha ao conceituar conjuntura crítica, segundo CAPOCCIA e KELEMEN (2007), seria não indicar as unidades de análise em relação a qual a o instituto é analisado. Assim, para identificarmos se o fato é uma conjuntura crítica

precisamos, primeiro, fixar uma unidade de análise. No institucionalismo histórico, a unidade de análise, normalmente, é um ambiente institucional em que as decisões dos atores são mais restritas em períodos de equilíbrio e mais livres nas fases de mudanças (CAPOCCIA; KELEMEN, 2007). A existência de poucos estudos de como lidar com os horizontes temporais no institucionalismo histórico seria a segunda falha ao conceituar as conjunturas críticas (CAPOCCIA; KELEMEN, 2007). Nesse mesmo sentido, quanto maior for o tempo da conjuntura crítica (e, portanto, do espaço que os atores tem para tomar decisões), maior a chance que as mesmas sejam limitadas por uma restrição estrutural, segundo CAPOCCIA e KELEMEN (2007).

Além disso, quanto à terceira falha apontada por CAPOCCIA e KELEMEN (2007), é importante destacar que a conjuntura crítica não necessariamente implica em mudança, podendo que, após a verificação da mesma, seja restabelecido o equilíbrio. Em vista disso, CAPOCCIA e KELEMEN (2007) mencionam como exemplo de conjuntura crítica que não implicou mudanças, mas restabeleceu o equilíbrio, o período entre as grandes guerras, em que as democracias ocidentais tomaram decisões que foram responsáveis pela manutenção temporária da democracia e da paz.

Grande parte dos estudos sobre as conjunturas críticas são fundamentados em analogia à economia, deixando de ser problematizada as assimetrias de poderes no âmbito da ciência política. Essa é a quarta falha ao conceituar conjunturas críticas (CAPOCCIA; KELEMEN, 2007). A trajetória não é alterada por uma decisão aleatória, mas por decisões de atores influentes (políticos, burocratas, elite econômica, entre outros).

1.1.3 Dificuldades de aplicação da *path dependence* na ciência política

Existem alguns teóricos que apontam dificuldades na aplicação do conceito de *path dependence* à ciência política. Para TORFING (2009), são cinco os desafios nesse sentido. Senão, vejamos:

Originalmente, a *path dependence* tem por objetivo a manutenção de decisões subótimas. Ocorre que na política é difícil definir o que seria uma decisão ótima, tendo em vista que os atores políticos possuem visões diferentes de como políticas públicas e as instituições devem seguir. Portanto, para TORFING (2009), o primeiro desafio da aplicação da *path dependence* à ciência política é definir que seu objetivo consiste em explicar a dificuldade (não a

impossibilidade) de alteração de políticas públicas e fundamento das instituições. Além disso, considerar que as políticas públicas são homogêneas e estáticas é o segundo desafio da aplicação da *path dependence* no âmbito da ciência política para TORFING (2009).

Já o terceiro desafio da aplicação da *path dependence* na ciência política consiste em explicar como as políticas públicas e as instituições mantêm uma trajetória por meio da ação social e política, ou seja, os próprios atores políticos (públicos e privados) são responsáveis pela manutenção das mesmas. Para TORFING (2009) a manutenção da trajetória das instituições e das políticas públicas decorrem da conduta dos próprios atores políticos, uma vez que eles são responsáveis pela criação de normas, regras e a própria instituição (TORFING, 2009). TORFING (2009) aponta como o quarto desafio de aplicação da *path dependence* à ciência política consiste demonstrar como as regras institucionalizadas criam a inércia das instituições, mantendo a trajetória do caminho por mecanismos diferentes dos retornos crescentes. Nesse sentido, os mecanismos de autoreforço ou retornos crescentes, mantêm a trajetória por meio de ganhos de compatibilidade, coordenação e redução de custos. Contudo, para TORFING (2009), existem outros mecanismos que ajudam a manter a trajetória das instituições e políticas públicas.

Assim, registre-se que diversos cientistas políticos incluem outros mecanismos para explicar a incidência da *path dependence* na ciência política como, por exemplo, *feedback* negativo, e externalidades positivas e negativas (BENNETT; ELMAN, 2006). Especificamente sobre *feedback* negativo, BENNETT e ELMAN (2006) apontam que tal mecanismo, após um período de retornos crescentes, exerce um processo de equilíbrio. Isso porque, ao invés de amplificar os resultados anteriores (retornos crescentes), é uma reação contra os mesmos. Quanto ao tema, PIERSON (2000, tradução nossa), citando ARTHUR (1994, 1), aponta que *feedback* negativo "tende a estabilizar a economia porque qualquer grande mudança será compensada pelas próprias reações que elas geram... O equilíbrio marca o 'melhor' resultado possível sob as circunstâncias: o uso mais eficiente e alocação de recursos."

Nesse mesmo sentido, THELEN (1999) propõe que, para uma melhor compreensão da dependência da trajetória das instituições, deve-se analisar, de forma conjunta, as conjunturas críticas e o *feedback* (positivo e negativo), tendo em vista que saber como as mesmas se formaram pode trazer insights de como terminarão.

Finalmente, o quinto desafio da aplicação da *path dependence* na ciência política para TORFING (2009) é evitar o impasse entre a estratificação dos programas políticos com as

mudanças radicais das mesmas. Essa dicotomia (estratificação x mudanças radicais) separa instituições e política, sendo que ambos estão relacionados.

1.2 Breve contextualização da política fiscal brasileira e sua relação com a *path dependence*

No Capítulo II da presente dissertação, será abordada a política fiscal brasileira, adotando a implementação do Plano Real como marco de sua mudança estrutural (conjuntura crítica). Além disso, no Capítulo III da dissertação, pretende-se discorrer sobre a aplicação da *path dependence* na política fiscal brasileira e as suas consequências.

Tendo em vista a centralidade desses temas no presente estudo, passa-se a descrever uma breve contextualização da política fiscal brasileira e sua relação com a *path dependence*.

Os chamados “*trinta gloriosos*”, período compreendido entre o fim da 2ª guerra mundial e o início dos anos 70 (setenta), consiste em uma fase histórica em que os países ocidentais desenvolvidos passaram por uma elevação considerável do padrão de vida de suas populações, impulsionada por investimentos públicos.

No entanto, em decorrência das crises do petróleo durante a década de 70 (setenta), bem como a alta da inflação combinada com estagnação econômica (*staginflation*), esses mesmos países passaram por uma redução significativa da sua atividade econômica e um aumento expressivo da dívida pública.

Já no Brasil, os volumosos gastos pelos militares durante o regime ditatorial, bem com a alta da inflação, são apontados como um dos fatores que foram preponderantes para a elevação do endividamento público.

Nesses termos, depois do chamado milagre econômico brasileiro durante o fim dos anos 60 (sessenta) e meados dos anos 70 (setenta), a economia nacional passou por uma grave crise nos anos 80 (oitenta), com alta da inflação e estagnação da economia (*stagflation*). Tendo em vista o grave cenário econômico, o Estado brasileiro buscou o Fundo Monetário Internacional – FMI para a celebração de operações de créditos. O FMI, por sua vez, condicionou a concessão auxílios econômicos à tomada de medidas de maior transparência e austeridade fiscal.

Quanto ao ponto, registre-se que os Órgãos Multilaterais Financeiros (FMI, BID, entre outros) pautavam sua atuação no chamado Consenso de Washington que, conforme será melhor

explorado no Capítulo II dessa dissertação, trata-se de um pacote de recomendações dos Estados Unidos direcionadas aos países emergentes no sentido de que a crise econômica que os mesmos viviam durante a década de 80 (oitenta) seria resolvida com a adoção de medidas neoliberais (controle de gastos, privatizações, gerencialismo da administração pública, entre outras medidas).

Assim, durante a década de 80 (oitenta), diversos planos econômicos foram implementados no Brasil na tentativa de cumprir as obrigações assumidas com o Fundo Monetário Internacional – FMI, bem como acabar com a hiperinflação (Cruzado, Plano Bresser e Plano Verão). Em que pese alguns desses planos tenham tido algum sucesso em um primeiro momento, não conseguiram atingir os seus principais objetivos a longo prazo, sendo os anos 80 (oitenta), no âmbito econômico brasileiro, conhecido como a “década perdida”. No início dos anos 90 ainda foi implementado o Plano Collor, também com fundamento no chamado Consenso de Washington, que também não obteve sucesso.

Em 1994, contudo, esses objetivos (pelo menos em um primeiro momento) foram atingidos com a implantação do chamado Plano Real. O Plano Real, conforme será demonstrado de forma mais detalhada no Capítulo II dessa dissertação, foi uma série de medidas, divididas em 3 (três) fases, que conseguiram estabilizar o aumento da dívida pública brasileira e acabar com a hiperinflação.

Também conforme será demonstrado de forma detalhada no Capítulo II dessa dissertação, é possível identificar os elementos da *path dependence* na condução da política fiscal brasileira entre a implantação do Plano Real até o impeachment da Presidenta Dilma.

Portanto, tendo em vista todo o acima relatado e pelo não conhecimento de estudos sobre o tema, pretende-se abordar na presente dissertação, em especial no Capítulo III e IV, a presença da *path dependence* na política fiscal do Brasil, em especial entre a implementação do Plano Real até o impeachment da Presidenta Dilma.

1.3 Metodologia

A presente pesquisa pretende apontar quais foram os elementos que possibilitaram a manutenção da dependência da trajetória da política fiscal brasileira, no período compreendido entre a implantação do Plano Real até o impeachment da Presidenta Dilma.

Nesse sentido, com fundamento na teoria da *path dependence*, objetiva-se provar que a implementação do Plano Real no Brasil pode ser considerada uma conjuntura crítica no âmbito da política fiscal brasileira, possibilitando que a mesma fosse pautada por critérios ortodoxos ligados às orientações de organizações econômicas multilaterais, como, por exemplo, o Fundo Monetário Internacional - FMI. Além disso, busca-se demonstrar a aplicação da teoria da *path dependence* no período referido, tendo em vista os retornos crescentes que tal trajetória reproduz.

O tipo de pesquisa que será utilizado nessa dissertação é a qualitativa, ao passo que se pretende relacionar, estruturalmente, o pensamento econômico na formulação de políticas fiscais no Brasil, entre a implantação do Plano Real até o impeachment da Presidenta Dilma, com a teoria da *path dependence*. Sobre a escolha da metodologia qualitativa, ainda se justifica a mesma em decorrência da maior predileção das pesquisas realizadas dessa forma em considerar o contexto e atores do objeto analisado (CUNHA; ARAÚJO, 2018).

Além disso, aponta-se que essa pesquisa utilizará como método o *process tracing*, uma vez que, por meio de uma análise do contexto histórico do Brasil, busca-se encontrar quais foram os mecanismos causais que permitiram a manutenção da ortodoxia na elaboração e implementação das políticas fiscais (em especial, entre a implantação do Plano Real até o impeachment da Presidenta Dilma). BEACH e PEDERSEN (2013, tradução nossa), citando GERRING, definem *process tracing* como um “*processo de pesquisa dedutiva de dois estágios, onde o analista primeiro esclarece o argumento teórico e então verifica empiricamente cada estágio deste modelo*”.

Portanto, tendo em vista que se busca testar, com base em uma análise bibliográfica prévia, a existência de mecanismos causais entre evidências previamente colhidas, o presente trabalho utilizará o *process tracing* do tipo teste de teoria (BEACH; PEDERSEN, 2013). Para tanto, o Capítulo I da dissertação será dividido em 3 tópicos, consistindo na apresentação do marco teórico, uma breve contextualização da política fiscal brasileira e sua relação com a *path dependence* e a metodologia.

Já no Capítulo II da dissertação será descrito o percurso histórico da política fiscal brasileira antes, durante e depois da implantação do Plano Real. Assim, será considerada como uma hipótese de conjuntura crítica da política fiscal brasileira a implantação do Plano Real. A coleta de dados será feita em banco de dados oficiais (fontes primárias), como Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Banco Central do Brasil (BCB) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), bem como estudos relacionados à política fiscal (fontes secundárias). As

evidências, por sua vez, serão retiradas dos dados colhidos previamente, por meio de observações causais de processos.

Ato contínuo, no Capítulo III da dissertação, por meio das evidências colhidas, se pretende inferir, com base em conhecimentos prévios, portanto, pela lógica bayesiana (BEACH; PEDERSEN, 2013), a existência de mecanismos causais sistemáticos, no âmbito macro, que comprovam a existência da *path dependence* na política fiscal brasileira, em especial no período localizado entre a implantação do Plano Real até o impeachment da Presidenta Dilma. Considerando que essa dissertação se pautará no *process tracing* do tipo teste de teoria, os mecanismos causais podem ser definidos como “*partes sistemáticas que podem ser generalizadas além dos limites do caso único*” (BEACH; PEDERSEN, 2013, tradução nossa).

Ainda quanto aos mecanismos causais, com fundamentado na teoria relações causais determinísticas e sob a perspectiva mecanicista, essa dissertação pretende demonstrar que as condutas analisadas são insuficientes individualmente, mas necessárias para a produção do resultado, bem como que as mesmas transmitem forças causais.

O teste dos mecanismos causais, por sua vez, será feito pelo procedimento de argolas, consistindo, conforme indicado por BEACH e PEDERSEN (2013), citando VAN EVERA (1997), em mecanismos causais necessários (segunda dimensão), porém não necessariamente únicos para a obtenção do resultado (primeira dimensão). Isso porque, a demonstração que a política fiscal brasileira seguiu uma mesma linha teórica em períodos localizados entre a implantação do Plano Real até o até o impeachment da Presidenta Dilma, com fundamento nos conceitos correlacionados à *path dependence*, em especial, conjunturas críticas e retornos crescentes, é possível, porém não exclui outros mecanismos causais que contribuíram para o resultado estudado.

Remore-se, ainda, que a análise da *path dependence* e seus conceito correlatos, em especial retornos crescentes e conjunturas críticas, tratam-se do exame de tomada de decisão dentro de um ambiente de incertezas. O método de análise de tal fenômeno, portanto, deve reconstituir cada etapa do processo de tomada de decisão, para verificar quais eram os elementos disponíveis, bem como quais prevaleceram, para que os atores adotassem determinada conduta (CAPOCCIA; KELEMEN, 2007). Assim, CUNHA e ARAÚJO (2018) indicam três passos, que serão observados na presente dissertação, para verificação se um mecanismo está no caso objeto da análise. O primeiro passo consiste em conceituar, com base na bibliografia sobre o tema, cada parte do mecanismo causal (CUNHA; ARAÚJO, 2018).

Enquanto isso, o segundo passo consiste em realizar testes empíricos do mecanismo causal para verificar o seu funcionamento (CUNHA; ARAÚJO, 2018). Finalmente, o terceiro passo é analisar as evidências empíricas de cada parte do mecanismo causal para avaliar a sua presença (ou não) no caso (CUNHA; ARAÚJO, 2018).

Por fim, ainda é importante registrar que foram formuladas duas hipóteses para explicar a manutenção da trajetória da política fiscal no Brasil durante a implantação do Plano Real até o impeachment da Presidenta Dilma.

A primeira hipótese consiste na financeirização da economia, em especial a partir dos anos 90, e a sua influência na política fiscal brasileira. Nesse sentido, por ter conquistado uma grande fatia da economia brasileira, o mercado financeiro passou a ter grande influência na tomada de decisão das políticas públicas e, conseqüentemente, na manutenção de políticas fiscais ortodoxas.

Para comprovar o mecanismo causal dessa hipótese, pretende-se demonstrar a desregulação do setor financeiro e ampliação da participação do mesmo na economia brasileira a partir da década de 90 e, conseqüentemente, o crescimento da sua influência na formulação e implementação das políticas fiscais em detrimento de outros setores (indústria, serviço, entre outros). Além disso, também será demonstrado a quase autonomia do mercado financeiro em relação aos Estados nação, considerando os mecanismos causais anteriormente apontados.

Por fim, ainda com a finalidade de comprovar o mecanismo causal dessa hipótese, serão selecionados dados oficiais e artigos, que comprovam a influência do mercado financeiro na condução das políticas fiscais.

A segunda hipótese consiste que a política fiscal brasileira manteve a trajetória ortodoxa em decorrência da ascensão de uma ideologia neoliberal, em conjunto com alguns conceitos correlatos como teoria da escolha racional e *new management*

Quanto à segunda hipótese, o mecanismo causal consistirá em demonstrar, por meio da revisão da literatura e da declaração dos Ministros da Fazenda/ Economia, como essa ideologia e seus conceitos relacionados se encontram presentes na implementação das políticas fiscais.

CAPÍTULO II - POLÍTICA FISCAL BRASILEIRA, O PLANO REAL COMO CONJUNTURA CRÍTICA E OS RETORNOS CRESCENTES VOLTADOS À OBSERVÂNCIA DA ORTODOXIA FISCAL

2.1 Introdução

A política fiscal, conjunto de medidas voltada para manutenção do equilíbrio das receitas e despesas de um Estado, trata-se de importante mecanismo de estabilização macroeconômico, redistribuição de renda e alocação de recursos (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2020).

Uma das principais classificações das políticas fiscais é a sua divisão em 2 (duas) linhas de pensamento: políticas fiscais ortodoxas e políticas fiscais heterodoxas.

As políticas fiscais ortodoxas, segundo BRESSER-PEREIRA (1982), consistem em uma menor intervenção do Estado na área econômica, objetivando exclusivamente a manutenção do equilíbrio da inflação e o endividamento dos Estados em patamar baixo.

Nesses termos, BRESSER-PEREIRA (1982), cita as seguintes medidas como condizentes ao pensamento fiscal ortodoxo: (i) reduzir as despesas do Estado e equilibrar o orçamento público; (ii) reduzir e controlar a quantidade de moeda em circulação; (iii) liberalizar os preços de quaisquer tabelamentos; (iv) liberalizar a taxa de juros; (v) liberalizar ou tornar realista (geralmente desvalorizando) a taxa de câmbio; e (vi) eliminar todos os subsídios.

O pensamento ortodoxo é fundamentado na percepção de que qualquer injeção de dinheiro público no mercado apenas reduziria a demanda do setor privado em percentual equivalente, não trazendo qualquer benefício econômico. Tal efeito é denominado *crowding out* (PIRES, 2017, p 88). Além disso, ainda com fundamento nessa linha de pensamento econômica, os subsídios estatais (auxílios financeiros diretos, isenções fiscais, linhas de crédito com condições favoráveis, entre outros) causaria uma distorção no mercado, impedindo a livre concorrência e, conseqüentemente, uma maior eficiência, inovação e baixa dos preços pela iniciativa privada.

Já as políticas fiscais heterodoxas, idealizada por John Maynard Keynes, são fundadas em uma maior intervenção do Estado na economia com a finalidade de fomento da produção e do bem-estar da população.

Para Keynes o efeito *crowding out* só se aplica na hipótese de pleno emprego. Já na hipótese em que não se verifica o pleno emprego, entretanto, tendo em vista a rigidez dos salários, o mercado não se ajusta automaticamente as mudanças criando recursos produtivos

ociosos. Assim, na hipótese em que não se verifica o pleno emprego, a intervenção estatal é essencial para desenvolvimento da economia, na visão Keynesiana (heterodoxa) (PIRES, 2017, p 88).

Registre-se que no período anterior as grandes guerras mundiais, as políticas fiscais eram predominantemente pautadas nos ideais ortodoxos. PIKETY (2014, p. 462) indica que entre o século XIX e a primeira guerra mundial o montante correspondente aos tributos correspondia a menos de 10% da renda nacional. Assim, os Estados apenas custeavam questões relacionadas a soberania e proteção à propriedade (polícia, justiça, exército, entre outros), sem garantir os chamados direitos sociais (PIKETY, 2014, p. 462)

As mazelas das grandes guerras e da crise de 1929, contudo, impuseram uma maior atuação do Estado na economia e, conseqüentemente, que as políticas fiscais seguissem os parâmetros heterodoxos.

Nesse sentido, PIKETY (2014, p. 466-467) esclarece que no período do pós-guerra, os países desenvolvidos passaram a gastar muito mais para prover serviços públicos e garantir uma rede de seguridade, concluindo ainda que o *“Estado fiscal ao longo do último século corresponde, em essência, à constituição de um Estado social”*, bem como que o expansionismo fiscal foi responsável pela diminuição da desigualdade até o final da década de 70 (setenta) nesses países.

Corroborando o acima exposto, HARMES (2019, p. 70) afirma que, tendo em vista que o federalismo fiscal de primeira geração foi responsável por corrigir falhas de mercado e diminuir a desigualdade social nos países ricos entre o fim da 2ª guerra mundial e o final da década de 70 (setenta), esta política pública está relacionada aos objetivos da social democracia.

Para comprovar essa maior participação estatal na economia, PIKETY (2014, p. 463) indica, por meio do gráfico abaixo, que entre os anos 1920 a 1980 a participação dos tributos na renda nacional nos países ricos aumentou, pelo menos, entre 3 (três) e 4 (quatro) vezes.

UM ESTADO SOCIAL PARA O SÉCULO XXI

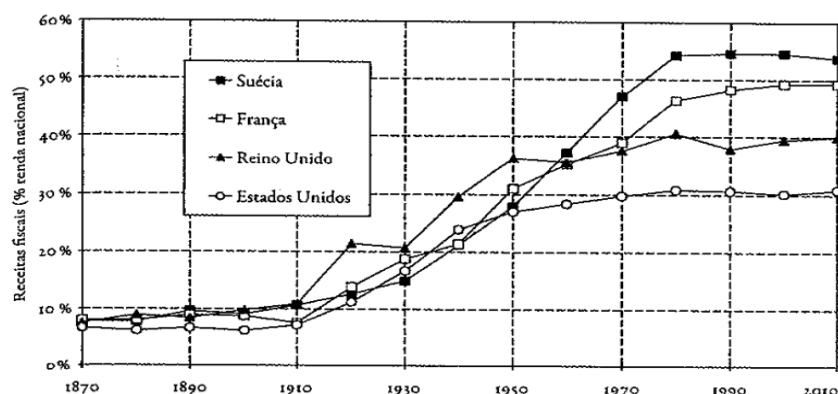


GRÁFICO 13.1. Receitas fiscais nos países ricos, 1870-2010

As receitas fiscais representavam menos de 10% da renda nacional nos países ricos até 1900-1910; depois, passaram a representar entre 30% e 55% em 2000-2010.

Fontes e séries: ver www.intrinseca.com.br/ocapital.

Tabela 1 – Evolução da participação dos tributos na renda nacional nos países ricos

Ocorre que ao longo da década de 70 (setenta), mais especificamente em 1973 e 1979, a economia global foi duramente impactada pelas chamadas crises do petróleo que consistiu, em síntese, na redução drástica da produção e exportação da referida commodities pelos Países Árabes Exportadores de Petróleo (OPAEP), além de Egito e Síria. A redução inesperada da produção e exportação de petróleo pelos países produtores implicou em um aumento exponencial do referido produto e, tendo em vista a dependência desse combustível fóssil no transporte em âmbito global, o encarecimento de toda a cadeia produtiva.

O mundo ocidental, por sua vez, entrou em uma crise econômica severa na mesma época, tendo em vista a alta de inflação e do desemprego (*staginflation*). Tal cenário, *staginflation*, destaque-se, vai de encontro a um dos principais fundamentos do Keynesianismo, no sentido de que, com fundamento na curva de Phillips, a inflação e o desemprego seriam variáveis inversamente proporcionais. Destaque-se as considerações de HARMES (2019, p. 70, nossa tradução) no sentido de que a “*estagflação foi para o Estado-providência o que a Grande Depressão foi para o capitalismo de mercado livre do final do século XIX e início do século XX, na medida em que ambas foram crises que minaram as ideias econômicas dominantes do seu tempo*”.

HARMES (2019, p. 70) ainda completa que o fato de Milton Friedman, expoente do neoliberalismo, ter previsto a *staginflation*, enquanto os economistas Keynesianos, com

fundamento na chamada curva de Phillips, afirmavam a impossibilidade de tal fenômeno ocorrer, reforçou a mudança de paradigma da condução da política fiscal nos países ricos.

Assim, tendo em vista o cenário acima descrito, os fundamentos econômicos keynesianos passaram a ser questionados e, conseqüentemente, a política fiscal predominante voltou a ser a ortodoxa.

Também é importante registrar que, com a mudança ideológica predominante, bem como o fenômeno da globalização, a própria atividade econômica passou por uma severa mudança, ao passo que o setor financeiro passou a ter uma maior relevância.

A frase “*there is no alternative*”, representado pelo anacrônico TINA e repetido várias vezes pela 1ª ministra da Inglaterra no período, Margareth Thatcher, foi um mantra utilizado pelos economistas ortodoxos para defender a aplicação de medidas de redução de gastos públicos e de austeridade, ao fundamento de que condutas favoráveis ao mercado são sempre boas para a sociedade (STREECK, 2017, pp. 34).

Exemplificando o acima exposto, o Tratado de Maastricht de 1992, que criou o Euro, estipulou que os países aderentes deveriam manter a sua dívida pública total inferior à 60 % (sessenta por cento) do PIB, enquanto o déficit orçamentário anual não poderia ultrapassar 3% (três por cento) do PIB (PIKETY, 2014, p. 550). Para PIKETY (2014, p. 551), contudo, tais parâmetros não possuem qualquer embasamento técnico, tratando-se de uma escolha meramente política (leia-se, ideológica).

Especificamente sobre o endividamento público, PIKETY (2014, p. 550), critica a conduta dos Estados nação que, objetivando o restabelecimento do equilíbrio fiscal, se utilizam de políticas de austeridade e emissão de títulos da dívida pública para a captação de recursos, com fundamento no pensamento econômico ortodoxo. Isso porque, tal conduta, além de dificultar a manutenção de um Estado Social, remunera os mais ricos, aumentando ainda mais a desigualdade (em especial nos países mais pobres) (PIKETY, 2014, p. 550).

Corroborando essas conclusões e especificamente sobre os países em desenvolvimento, CHANG (2007, p. 98-99) afirma que a crise fiscal, ao menos desde os anos 70 (setenta), é atribuída pelo *mainstream* a uma prodigalidade deste grupo de Estados nação. No entanto, o *International Development Policy Establishment – IDPE* defende que o principal problema dos países em desenvolvimento é a sua falta de capacidade e de legitimidade em tributar, visto que, em comparação com os países desenvolvidos, possuem muito mais limitações tanto para

aumentar a tributação, como para fiscalizar e administrar essa atividade (CHANG, 2007, p. 98-99).

É importante registrar que a mudança de paradigma fiscal e social no fim da década de 80 (oitenta) ocorreu predominantemente nos países ricos, ao passo que nos países pobres e de renda média a participação dos tributos na renda nacional, durante a década de 70 (setenta), era entre 10% (dez por cento) e 20% (vinte por cento) (PIKETTY, 2014, p. 478). Portanto, o estado de bem-estar social nem chegou a ser implementado nos países do Sul Global.

Ocorre que, mesmo sem a implementação de um estado de bem-estar social, os Estados Unidos, por meio de instituições financeiras internacionais, condicionaram a ajuda financeira aos países da América Latina a partir dos anos 80 (oitenta) à observância das regras do chamado Consenso de Washington.

Em consonância com o retorno da predominância das políticas fiscais ortodoxas e o neoliberalismo, o Consenso de Washington é baseada na *New Institutional Economics - NIE*, consistindo na premissa de que, para o bom funcionamento da economia, a ação estatal deveria ser mínima, limitando-se a resguardar o baixo endividamento público, o controle da inflação, bem como a garantia da propriedade, obrigatoriedade dos contratos e a segurança pública (PERES; SANTOS, 2019, p.109; DIAS, 2019, p. 403).

Especificamente quanto ao Brasil, seguindo a conclusão apontada por PIKETTY (2014, p. 478) referente aos países em desenvolvimento, deve-se registrar que o Estado de bem-estar social não foi implementado durante o chamado “trinta gloriosos”, como ocorreu na Europa e Estados Unidos.

Além disso, o regime militar brasileiro sustentou o chamado “*milagre econômico*”, período compreendido entre o fim dos anos 60 (sessenta) e boa parte dos anos 70 (setenta) por meio de um gasto considerável de recursos públicos, implicando em um aumento exponencial da dívida pública. Essas condições nacionais, somadas ao cenário internacional, fez com que a inflação brasileira chegasse a patamares astronômicos, jogando o país em uma grave crise econômica, que será melhor abordada no próximo tópico.

Por fim, ainda é importante fazer algumas considerações sobre a chamada “trindade impossível” ou “trilema político” (HARMES, 2019, p. 135). A “trindade impossível” consiste no modelo econômico fundado na premissa de que os governos só conseguem implementar, de forma simultânea, 2 (dois) dos 3 (três) objetivos a seguir: mobilidade de capital, taxa de câmbio fixa e autonomia da política monetária (HARMES, 2019, p. 135). Com fundamento nesse

modelo econômico, HARMES (2019, p. 135-141) relata que a escola austríaca, que tem como principal expoente Friedrich Hayek, abre mão da autonomia monetária, em prol da taxa de câmbio fixa e mobilidade de capitais. Enquanto isso, segundo HARMES (2019, p. 135-141), a Escola de Chicago, base do neoliberalismo e representada por Milton Friedman, defende que a taxa de câmbio deve ser flutuante, enquanto que o Estado Nação deve manter a sua autonomia monetária (são, em regra, contra o Euro, por exemplo) e a mobilidade de capitais. Por fim, HARMES (2019, p. 135-141) afirma que, tendo em vista a *staginflation*, os keynesianos são contra a mobilidade de capitais e, conseqüentemente, a favor da autonomia monetária e taxa câmbio fixa.

2.2 Breve considerações sobre as políticas fiscais implementadas no Brasil entre o Golpe Militar de 1964 e o impeachment do Presidente Collor

Durante o fim da década de 60 (sessenta) e boa parte da década de 70 (setenta) a economia brasileira passou por uma forte expansão, sendo esse período denominado como “milagre econômico”.

Especificamente entre os anos de 1968-1973, as taxas de crescimento foram em média de 11,1% ao ano em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), além de uma inflação baixa, para os padrões brasileiros, bem como o registro de superávits no balanço de pagamentos (VELOSO; VILLEL; GIAMBIAGI, 2008). Já entre 1974 e 1978, o crescimento brasileiro foi em média de 6,7% ao ano em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) (FAUSTO, 2003, p. 497).

Em regra, são apontados 2 (dois) fatores que possibilitaram o chamado o “milagre econômico” brasileiro. O primeiro foi a implementação de uma política fiscal, monetária e creditícia expansionista, com incentivos às exportações, de forma a desenvolver o parque industrial brasileiro (VELOSO; VILLEL; GIAMBIAGI, 2008). Essas políticas foram implementadas no Governo Médici (1969 a 1974), por meio do Plano Nacional de Desenvolvimento I (PND I) e, em especial, no Governo Geisel (1974 a 1979), através do Plano Nacional de Desenvolvimento II (PND II), proposto para enfrentamento da chamada primeira crise do petróleo, decorrente da Guerra do Yom Kippur (FAUSTO, 2003, p. 495-498). Já o segundo fator que é atribuído ao milagre econômico brasileiro foram as reformas realizadas no governo Castelo Branco (1964-1967), por meio do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) (VELOSO; VILLEL; GIAMBIAGI, 2008).

O PAEG, por sua vez, teve como seus formuladores principais Mário Henrique Simonsen, Roberto Campos (Ministro do Planejamento) e Otávio Gouveia de Bulhões (Ministro da Fazenda) que, em síntese, consistiu em reformas no sistema tributário, financeiro e fiscal para controle da inflação e déficit público, bem como uma abertura da economia brasileira ao comércio exterior (VELOSO; VILLEL; GIAMBIAGI, 2008). Cite-se como medidas no âmbito do PAEG (i) corte de subsídios para importação de trigo e petróleo; (ii) achatamento dos salários; (iii) ajuste nas contas das empresas estatais; e (iv) aumento da arrecadação de impostos (FAUSTO, 2003, p. 471).

Em que pese o expressivo crescimento econômico, SOUZA (2018, p. 111) indica que, com fundamento no Censo Demográfico de 1970, ocorreu um aumento significativo na desigualdade social e qualidade de vida no Brasil no chamado “milagre econômico”. Nesses termos, registre-se que, durante a década de 60 (sessenta), ocorreram perdas significativas na renda dos 50% (cinquenta por cento) mais pobres, enquanto que ocorreu um aumento rápido da fração da renda dos 5% (cinco por cento) mais ricos (SOUZA, 2018, 111), bem como, o salário mínimo real, entre a década de 60 (sessenta) e 70 (setenta), registrou uma perda de 30 % (trinta por cento) (SOUZA, 2018, p. 111).

Corroborando o acima exposto, é importante apontar que o achatamento dos salários no âmbito do PAEG se deu por meio de (i) criação de fórmulas para reajustes dos mesmos abaixo da inflação; (ii) leis que impossibilitavam greves; e (iii) o fim da estabilidade no emprego após 10 (dez) anos, sendo tal benefício substituído pela criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) (FAUSTO, 2003, p. 471 e 472).

A governo militar, ao tentar justificar tal disparate, investiu em propaganda fundada na teoria de Kuznets, no sentido que existira um *trade-off* passageiro entre crescimento e igualdade, sendo que este último seria alcançado com o desenvolvimento econômico acelerado e progresso tecnológico (SOUZA, 2018, p. 111). Este pensamento pode ser sintetizado na frase “Fazer o bolo crescer para depois dividi-lo”, atribuída à Antonio Delfim Netto, Ministro da Fazenda durante os governos Costa e Silva e Emílio Médici, além de ser signatário do Ato Institucional nº 5, medida que recrudesceu a repressão do Regime Militar no Brasil.

O expressivo crescimento da economia brasileira durante o chamado milagre econômico, contudo, conforme foi acima exposto, não se traduziu em uma melhora de vida da população. Ao contrário disso, apenas acentuou a desigualdade.

A partir do final da década de 70 (setenta), conforme já foi apontado no tópico anterior, com o grande endividamento dos Estados nação, baixo crescimento econômico e aumento da inflação (*staginflation*), o pensamento econômico neoliberal passou a ter um maior protagonismo no âmbito global, reduzindo significativamente o modelo de Estado Social.

No Brasil, além de toda a conjuntura externa, acima exposta ainda deve ser abordado o vertiginoso aumento no endividamento público promovido pelos militares ao longo do regime ditatorial, tendo o mesmo subido de 15,7% do PIB em 1964 para 54% do PIB em 1984 ao fim do regime de exceção (BARRUCHO, 2024). A dívida externa, por sua vez, aumentou em mais de 30 (trinta) vezes, passando de US\$ 3,4 bilhões em 1964 para mais de US\$ 100 bilhões em 1985 (BARRUCHO, 2024).

Também deve se registrar que até a década de 80 (oitenta) inexistia um orçamento único, mas contas diversas (GIAMBIAGI; HORTA, 2023). Especificamente no âmbito da União, existia o orçamento geral (único submetido ao crivo do Poder Legislativo), o orçamento monetário, a conta de dívida, o orçamento da Previdência Social e o orçamento das empresas estatais (GIAMBIAGI; HORTA, 2023). Essa sobreposição de orçamentos (em especial, a autonomia orçamentária das empresas públicas), em conjunto com uma fragmentação de funções monetárias e fiscais entre diversas instituições (Banco do Brasil, Banco Central, entre outros) foram, segundo GIAMBIAGI e HORTA (2023), um dos fatores responsáveis pelo descontrole e falta de transparência das contas públicas brasileiras. A criação de um orçamento único e a Secretaria do Tesouro Nacional, por sua vez, trouxeram mais transparência e ordem aos gastos do erário, porém não foram suficientes para enfrentar a alta da inflação e a crise fiscal (LOPREATO, 2013, p. XIII).

A combinação dos cenários internacional e nacional acima descritos foram responsáveis por uma grande crise econômica no Brasil durante a década de 80 (oitenta), sendo o referido período denominado por historiadores e economistas como “década econômica perdida”. Para corroborar essa alcunha, registre-se que no ano de 1985, o índice anual de inflação chegou à 231% (BARRUCHO, 2024). Já em 1989, durante o governo Sarney, a inflação chegou a quase 2.000% no ano (BARRUCHO, 2024). Além disso, entre o ano de 1981 e 1983 foi registrada uma contração de 8,6% da economia brasileira, a pior já registrada na história. (CARVALHO, 2018, p. 144).

Nesse contexto, pode-se mencionar como um marco da grave crise econômica que o Brasil enfrentou durante a década de 80 (oitenta), a decretação da moratória da dívida externa, anunciada no dia 20 de fevereiro de 1987 pelo Presidente Sarney.

Seguindo a nova ordem econômica mundial e buscando frear a grave crise econômica em que o Brasil se encontrava, em meados da década de 80 (oitenta) foi iniciada a implementação de medidas relacionadas à política fiscal ortodoxa, voltadas principalmente, a diminuição da participação do Estado na economia e tentativa de controle do endividamento público (PERES; SANTOS, 2019, p.108).

Seguindo essa linha de pensamento econômico, o governo brasileiro recebeu entre a década de 80 e início dos anos 2000 assistências financeiras do Fundo Monetário Internacional - FMI, tendo esta instituição internacional atribuído o excesso de intervenção estatal à elevação do déficit público, bem como exigido em contrapartida um rigoroso ajuste fiscal, (LOPREATO, 2013, p. 129), tudo em observância aos fundamentos do Consenso de Washington.

Também conforme já foi adiantado no Capítulo I dessa dissertação, ao longo dos anos 80 (oitenta) e começo dos anos 90 (noventa) diversos planos econômicos foram implementados para buscar a estabilidade econômica.

Inicialmente, alguns desses planos econômicos tiveram algum sucesso, contudo, não se sustentaram. O conjunto de medidas que mais se destaca nesse sentido foi o Plano Cruzado, adotado durante o Governo Sarney, conforme se passa a demonstrar.

Mesmo com uma grande pressão popular, não foi aprovada em 1984 a chamada emenda constitucional Dante de Oliveira que alterava o sufrágio da Presidência da República para eleições diretas (FAUSTO, 2003, p. 509-510). Assim, em 1985, o Colégio Eleitoral (por meio de eleições indiretas) elegeu a chapa Tancredo/ Sarney. Enquanto que Tancredo Neves, Presidente da República, era o candidato preferido da população e representante da redemocratização, José Sarney, Vice Presidente da República, era um político aliado à ditadura militar (FAUSTO, 2003, p. 511-512), que se encerrava de forma “*lenta, gradual e segura*”, parafraseando Ernesto Geisel, quarto Presidente do referido período de exceção.

Tancredo Neves, contudo, não conseguiu tomar posse, em decorrência do seu falecimento em 21 de abril de 1985, tendo José Sarney se tornado Presidente da República (FAUSTO, 2003, p. 514). Mesmo com a abertura política, por uma grande ironia/ tragédia do destino, a ditadura militar ainda manteve um aliado civil durante 5 (cinco) anos na Presidência da República.

O Plano Cruzado, por sua vez, consistiu em uma série de medidas econômicas adotadas pelo governo Sarney, por meio do Decreto-lei n.º 2.283 de 28.2.1986 para combate do aumento da inflação (MARQUES, 1988, p. 443). MARQUES (1998, P. 443) registra que o Plano

Cruzado foi publicado quase que simultaneamente (e também de forma unilateral pelo Poder Executivo) com os planos de combate à inflação na Argentina e Israel.

Entre as medidas adotadas, destaque-se a (i) mudança da moeda de cruzeiro para cruzados (mil cruzeiros corresponderiam a um cruzado); (ii) reajuste automático dos salários sempre que a inflação acumulada fosse superior à 20 %; (iii) proibição de correção monetária para contratos com duração inferior à 1 (um) ano, enquanto que para contratos com vigência superior, o reajuste deveria ser nos termos do índice OTN (antiga ORTN); (iv) permissão de correção monetária para cadernetas de poupança, saldos do FGTS, PIS e PASEP; e (v) congelamento de preços (MARQUES, 1988, p. 448).

Registre-se que o Plano Cruzado foi elaborado com fundamento na teoria sobre inflação inercial elaborada pelos economistas André Lara Resende e Pérsio Arida no artigo “*Inflação Inercial e Reforma Monetária*”, originalmente em inglês e também chamada de “Proposta Larida”, exposto em uma conferência organizada pelo *Institute of International Economics*, realizada em dezembro de 1984 na cidade de Washington/ EUA (SILVA, 2008).

Em síntese, os referidos economistas apontavam que a inflação brasileira era inercial, ou seja, que o aumento contínuo dos preços decorria de fatos passados, tendo em vista o comportamento crônico dos agentes econômicos, ou seja, “*a cadeia de realimentação atrelava a inflação presente à inflação passada*” (MARQUES, 1988, p. 440). Isso porque, ao contrário do que defendia a corrente ortodoxa, a inflação não decorria do déficit do setor público, uma vez que não existia excesso de demanda, nem choque de oferta no Brasil (LOPREATO, 2013, p.170).

Dessa forma, RESENDE e LARA (1984), propõe apagar a “memória inflacionária” por meio da introdução de uma nova moeda indexada ao índice ORTN, o novo cruzado, que circularia concomitantemente com a moeda que estava em vigor, o cruzeiro.

Até dezembro de 1986, o Plano Cruzado foi considerado um sucesso. Isso porque, enquanto que em março de 1986 a taxa de inflação em 12 (doze) meses medida pelo IPCA foi de 214,6%, em dezembro do mesmo ano foi de 76,8% (MARQUES, 1988, p. 439). Esse sucesso inicial do Cruzado, contudo, não se sustentou e no primeiro bimestre de 1987 a taxa anual de inflação já estava em 337%. (BARBOSA, 2023).

As principais causas apontadas pelos economistas para o fracasso do Plano Cruzado são a falta de credibilidade do mercado consumidor em decorrência das distorções promovidas pelo congelamento de preços, bem como a queda abrupta da balança comercial brasileira pela

valorização artificial da moeda nacional por meio da taxa de câmbio fixa (MARQUES, 1988, p. 439).

Ato contínuo, com o fracasso do Plano Cruzado, o novo Ministro da Fazenda, Luis Carlos Bresser Pereira, apresentou um novo plano de estabilização da inflação e estímulo do crescimento econômico em junho de 1987, por meio do Decreto-Lei nº 2.335/1987, denominado Plano Bresser (MACARINI, 2009, p.48). Esse conjunto de medidas para controle de inflação foi denominado Plano Bresser e, em síntese, consistiu em (i) congelamento de preços; (ii) extinção do “gatilho” de aumento salarial; (iii) preservação da indexação dos contratos; (iv) aplicação de um fator de deflação; (v) desvalorização cambial; e (vi) correção prévia de um conjunto de preços “*estruturalmente atrasados*”, como combustíveis, gás de cozinha, tarifas telefônicas, entre outros (MACARINI, 2009, p. 48 - 49).

Tais medidas, no entanto, não foram suficientes para melhorar a grave crise econômica. Pode-se mencionar, como causas desse novo fracasso (i) não atingimento dos termos esperados na negociação com credores exteriores; (ii) otimismo demasiado na queda imediata da inflação e déficit fiscal; (iii) e insatisfação dos trabalhadores com a perda de poder de compra (MACARINI, 2009, p. 52-56). Conforme exposto por MACARINI (2009, p. 56), já em 16.11.1987, menos de 5 (cinco) meses do seu lançamento, um Editorial da Folha de São Paulo concluiu que “*O atual plano de estabilização falhou...*”.

Ainda sob o governo Sarney, por meio da Lei nº 7.730 de 31/01/1989, mais um conjunto de medidas econômicas foi proposta para estabilização da inflação e retomada do crescimento econômico, o Plano Verão. O Plano Verão consistia em medidas direcionadas para conter a alta da inflação (da mesma forma que foram concebidos os Planos Cruzados e Bresser), bem como medidas de combate do déficit fiscal (CARDOSO, 2025). Assim, além das já conhecidas medidas de congelamento de preço, pode-se mencionar como medidas do Plano Verão (i) desvalorização da taxa de câmbio; (ii) criação de uma moeda nova, o cruzado novo, que valia 1.000 (hum mil) cruzados; (iii) reajuste de tarifas públicas; e (iv) restrição do crédito (CARDOSO, 2025). Prometeu-se ainda um forte reajuste fiscal por meio de privatizações, demissões de servidores e controle de despesas (CARDOSO, 2025). Ocorre que com as greves dos trabalhadores por reajustes salariais, campanha presidencial de 1989 e o contínuo aumento da inflação, o governo logo abandonou o Plano Verão, deixando a grave recessão econômica para o próximo governo resolver (CARDOSO, 2025).

Já no começo da década de 90 e sob o governo de um novo Presidente, Fernando Collor de Mello, foram adotadas um novo conjunto de medidas econômicas. Esse conjunto de medidas,

adotadas pelo primeiro presidente eleito após o regime militar foram denominadas Plano Collor, sendo o seguinte contexto em que foram implementadas.

A Constituição Federal de 1988, grande marco da redemocratização brasileira, em que pese *zeitgeist* do fim dos anos 1980, buscou compor uma liberalização da economia nacional com a garantia de um estado de bem estar-social, em resposta a violação sistemática de direitos e aumento da desigualdade social durante a ditadura militar. Quanto ao orçamento, é consenso entre os juristas que o princípio da publicidade e transparência fiscal foi alçado ao patamar constitucional com a Constituição Federal de 1988 (MENDES; BRANCO, 2021, p. 1655 e 1656).

Além dos direitos sociais e liberalização da economia, também deve-se registrar que a promulgação da Constituição Federal de 1988 restabeleceu uma dinâmica de governar brasileira nominada por ABRANCHES (2019) como “presidencialismo de coalizão”. Esse modo de governar exige, em síntese, que a Presidência da República, dentro de uma federação multipartidária como é a brasileira, crie coalizões com partidos políticos, por meio de compartilhamento de fins ideológicos, cargos e/ou orçamento, para que os seus objetivos sejam atingidos em votações no âmbito das duas Casas do Poder Legislativo (ABRANCHES, 2019, p. 75-80).

As eleições presidenciais de 1989, primeira após o regime militar, foram marcadas pela disputa, no segundo turno, entre Fernando Collor de Mello e Luis Inácio Lula da Silva. Com uma cobertura tendenciosa da mídia a seu favor, em especial no último debate promovido pela Rede Globo de Televisão, Fernando Collor de Mello venceu o pleito e tomou posse como presidente da República em 15 de março de 1990.

Em 16 de março de 1990, um dia após a sua posse, Collor e sua Ministra da Fazenda, Zélia Cardoso de Mello, anunciaram o chamado Plano Collor que, entre as medidas imediatas, consistiam (i) reforma monetária, que incluía o bloqueio de 70% dos ativos financeiros do setor privado e a alteração da moeda de cruzado novo para cruzeiro; (ii) ajuste fiscal; (iii) política de rendas baseada num novo congelamento de preços; e (iv) a introdução de uma taxa de câmbio flutuante (BRESSER-PEREIRA; NAKANO, 1991). Já as políticas de médio prazo consistiam em abertura comercial e privatizações, especificamente sobre este último, nos termos da Lei nº 8.031/90 (BRESSER-PEREIRA; NAKANO, 1991).

O Plano Collor tinha por fundamento que a alta inflação não decorria do endividamento público, mas da liberdade dos agentes em movimentar os ativos financeiros, a depender da

situação econômica, anulando as medidas da autoridade monetária (LOPREATO, 2013, p. 163). Assim, as medidas econômicas adotadas objetivavam, principalmente, reduzir a monetização e a liquidez direcionadas ao consumo e especulação (LOPREATO, 2013, p. 163).

Como ocorreu no Plano Cruzado, o Plano Collor apresentou alguns resultados satisfatórios iniciais, como uma queda (ainda que breve) dos preços, superávit primário e pequeno déficit operacional (LOPREATO, 2013, p. 164). Ocorre que com os problemas na gestão da liquidez monetária, o impasse da retomada da negociação da dívida externa, e a retomada do pagamento dos seus encargos, o Plano não se sustentou (LOPREATO, 2013, p. 163).

Segundo BRESSER-PEREIRA e NAKANO (1991) é esperado um certo grau de desaquecimento da economia em um programa de estabilização econômica dessa magnitude. Contudo, ainda segundo os autores, o Plano Collor causou uma grave recessão, pela falta de moeda em circulação, com a consequente desorganização de toda a cadeia produtiva (BRESSER-PEREIRA; NAKANO, 1991). A FIESP registrou em abril de 1990, como resultado da desorganização provocada pelo Plano Collor, uma queda da atividade econômica de 22,3% em relação a abril de 1989, enquanto isso, segundo a FGV o índice de utilização da capacidade instalada da indústria brasileira em abril de 1990 foi de 61% (menor registro da série histórica que se iniciou na década de 60), sendo que, em janeiro do mesmo ano, esse índice foi de 79% (BRESSER-PEREIRA; NAKANO, 1991). Além do que, o principal problema a ser enfrentado, a alta inflação, continuou sem solução (BRESSER-PEREIRA; NAKANO, 1991). Corroborando o fracasso do Plano Collor, entre 1989 e 1992, a economia brasileira sofreu uma retração de 7,7% (CARVALHO, 2018, p. 145),

Não bastasse o fracasso dos planos de estabilização econômicas acima mencionados, registre-se ainda que em decorrência dos mesmos foram ajuizadas milhares de ações judiciais contra a União, objetivando o ressarcimento dos prejuízos sofridos pelos autores e, consequentemente, prejuízo ao erário (FRANÇA, 2023).

2.3 Implementação do Plano Real

Após o impeachment do primeiro presidente eleito democraticamente da Nova República em outubro de 1992, em decorrência de denúncias de corrupção, o Brasil continuava mergulhado em uma grave crise política e econômica.

Ao tomar posse como presidente da República decorrente do impedimento de Fernando Collor de Mello, Itamar Franco nomeou o sociólogo Fernando Henrique Cardoso para o cargo de Ministro das Relações Exteriores. Em maio de 1993, após 3 (três) trocas em 7 (sete) meses de Governo Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso foi nomeado Ministro da Fazenda.

Com a ajuda de alguns economistas, como André Lara Resende, Edmar Bacha, Pêrsio Arida, Armínio Fraga, Gustavo Franco, entre outros, bem como resgatando (e afastando) alguns conceitos e instrumentos já discutidos em momentos anteriores, como a inflação inercial e a indexação da moeda, o então Ministro da Fazenda anunciou, ainda no ano de 1993, o chamado Plano Real.

Em observância a visão econômica preponderante e objetivando assegurar maior credibilidade em relação aos investidores internacionais, o Plano Real buscava um controle maior das contas públicas e sustentabilidade da dívida, por meio de uma diminuição da ação estatal, privatizações e ampliação de ingresso do capital estrangeiro no país (LOPREATO, 2013, p. XIV).

Corroborando o acima exposto, extrai-se da exposição de motivos da norma que instituiu o Plano Real, a Medida Provisória nº 434/1994 (BRASIL, 2025i), que o objetivo do novo regime era “*reduzir o déficit fiscal a zero*”. (VANNUCCI, 2023, p. 43).

A implantação do Plano Real foi realizada em 3 (três) fases. A primeira consistiu em um ajuste fiscal, por meio do lançamento do Programa de Ação Imediata (PAI), objetivando o alcance de um maior equilíbrio orçamentário (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2019).

Isso porque, tendo em vista o fracasso do Plano Cruzado, os economistas responsáveis pelo Plano Real adotaram o entendimento ortodoxo sobre o tema (diferentemente daquele que fundamentava o conceito da inflação inercial), baseado no princípio que o problema da inflação decorria do déficit público e, portanto, o seu combate exigia um ajuste fiscal (LOPREATO, 2013, p. 171).

Durante essa primeira fase, o governo federal reduziu os gastos públicos e ampliou a receita com a privatização de empresas públicas dos setores siderúrgicos e petroquímico (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2019). Ato contínuo, em fevereiro de 1994 foi criado o Fundo Social de Emergência (FSE), substituído pelo Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), objetivando a desvinculação de algumas receitas do governo federal (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2019).

A segunda fase de implantação do Plano Real consistiu na criação de uma moeda escritural, a Unidade Real de Valor (URV), que começou a ser utilizada a partir de 1º de março de 1994 e tinha como principal objetivo a estabilização da inflação. Quanto à segunda fase, deve-se registrar a influência do “Proposta Larida” que, em que pese não ter obtido sucesso quanto ao diagnóstico da inflação (inercial/ retroalimentação inflacionária), descreveu o instrumento a ser utilizado para combatê-la (indexação da nova moeda escritural, que circularia concomitantemente com a moeda então vigente).

Em 1º de julho de 1994, foi iniciada a última fase de implementação do novo plano de estabilização econômica que consistia na criação da nova moeda, o Real (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2019). Além da criação da nova moeda, foram adotadas uma série de medidas para estabilização de preços, sem que fosse utilizada a técnica de congelamento (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2019).

Com essas medidas, foi registrada uma queda na inflação de 47,43% (junho de 1994) para 6,84% (julho de 1994) (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2019).

Não fosse o acima exposto, outras medidas econômicas decorrentes das balizadas do Plano Real (e, conseqüentemente, fundamentadas nos princípios da ortodoxia) foram implementadas durante os governos Fernando Henrique Cardoso que auxiliaram no controle do endividamento público, geração de saldos primários e solvência da dívida pública (LOPREATO, 2013, p 9). Passeamos a tratar dessas medidas adotadas nos mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

2.4 Políticas fiscais dos Governo Fernando Henrique Cardoso (janeiro de 1995 à dezembro de 2002)

O êxito do Plano Real foi o trunfo de Fernando Henrique Cardoso na vitória das eleições presidenciais de 1994. Nesse esteio, durante os mandatos do presidente Fernando Henrique (em especial no primeiro) foram adotadas novas medidas econômicas de acordo com o Consenso de Washington, visando a estabilização da inflação e o déficit público.

Primeiramente, pode-se mencionar com uma dessas medidas o refinanciamento das dívidas dos Estados pela União, por meio da Lei 9.496/97 (VANNUCCI, 2023, p. 45), tendo em vista o descontrole das contas dos Entes subnacionais com a estabilização da inflação

(LOPREATO, 2013, p. 166). Essa medida se diferencia dos demais auxílios promovidos pela União em favor dos Estados, ao passo que exigia contrapartidas dos Entes subnacionais como, por exemplo, (i) privatização, permissão ou concessão de serviços públicos, reforma administrativa e patrimonial; (ii) redução de gastos com pessoal; (iii) modernização no processo de arrecadação de tributos; e (iv) redução da relação dívida consolidada com a receita real líquida (VANNUCCI, 2023, p. 45).

Ato contínuo, outros 2 (dois) marcos do novo regime fiscal brasileiro foram a reforma administrativa, promovida pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998 (BRASIL, 2025b), bem como a alteração dos critérios de aposentadoria do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), por meio da Emenda Constitucional nº 20 de 1998 (BRASIL, 2025b). Quanto à reforma administrativa, pode-se dizer que as mesmas tinham por fundamento a teoria da administração gerencial ou *new public management* que, em síntese, buscava uma alteração da burocracia brasileira, por meio da incorporação de práticas da iniciativa privada (LEITE, 2019, p. 202-255). Entre as alterações promovidas, pode-se citar, (i) elevação da eficiência como princípio constitucional; (ii) vinculação da estabilidade à uma avaliação durante estágio probatório de 3 (três) anos; e (iii) teto remuneratório (LEITE, 2019, p. 99). Já em relação as alterações do RGPS, pode-se mencionar (i) a mudança da base de cálculo do valor do benefício; (ii) introdução do fator previdenciário; (iii) substituição do critério “anos de serviço” para “tempo de contribuição”; e (iv) fim da aposentadoria proporcional por tempo de serviço (LOPREATO, 2013, p 184).

Em que pese o acima exposto, importante registrar que no ano de 1998, visando a sua reeleição e de encontro a base teórica do Plano Real, o Presidente Fernando Henrique Cardoso interferiu no Banco Central com a finalidade de controlar o câmbio (ABRANCHES, 2018, p. 197).

Já em 1999, após a reeleição e em resposta às crises do México (1994), do Sudeste Asiático (1997) e da Rússia (1998), bem como em decorrência do novo acordo assinado com o FMI em 1998, foi implementado no Brasil o regime de política econômica nomeado de “tripé da política macroeconômica” com fundamento no modelo econômico da “trindade impossível” ou “trilema político” (PASTORE, 2025, p.11). Como o nome já diz, o tripé da política macroeconômica brasileira é fundado em 3 (três) ações. A primeira consiste em criar uma âncora nominal por meio do regime de metas de inflação e de câmbio flutuante (PASTORE, 2025, p.11). A segunda ação é a garantia de independência do Banco Central (ampliada para o regime de autonomia, por meio da Lei Complementar 179/2021) para que, por meio da fixação

da taxa de juros e outros instrumentos, possa controlar a inflação (PASTORE, 2025, p.11). Enquanto que a terceira ação é a obrigação de que o governo gere superávits primários para controle do endividamento público e afastamento da dominância fiscal (PASTORE, 2025, p.11).

Especificamente sobre a aplicação dos conceitos da “trindade impossível” no Brasil pós Plano Real, parte da academia defende que as mesmas proporcionaram uma valorização do real, mas com um prejuízo às políticas de fomento à industrialização, tendo em vista que as mesmas para serem implementadas de forma satisfatória, necessitam de taxas de juros baixas e câmbio competitivo (PERES; SANTOS, 2019, p.109; DIAS, 2019, p. 407 e 421).

Além disso, mesmo com a observância de benefícios a longo prazo, não se pode ignorar a abrupta desvalorização sofrida pelo Real em decorrência da adoção do câmbio flutuante no primeiro mês de 1999, tendo a moeda brasileira sofrido uma queda no seu valor de 64% (sessenta e quatro por cento) entre 11 e 30 de janeiro de 1999, ou seja, passando de R\$ 1,21 (frente ao dólar) para R\$ 1,98 (PASTORE, 2025, p.84). O cenário promoveu um grande endividamento (e até quebra) de parte significativa do setor privado que realizava importações.

Ainda quanto ao tripé macroeconômico e as críticas de PIKETTY já expostas nessa dissertação, LOPREATO (2013, p. 161 e 175) afirma que a estrutura da remuneração da dívida pública brasileira (elevada remuneração das aplicações de curto prazo e grande parte atrelada a SELIC), em que pese manter a vantajosidade e credibilidade dos títulos públicos brasileiros, tornou-se um dos fatores do elevado nível de juros do país e, em conjunto com a observância da meta de superávit primário, da alta carga tributária brasileira e baixo investimento público. Para o autor, trata-se de uma herança do período de alta inflação em que tal medida tinha por finalidade proteger (e incentivar) credores dos títulos da dívida pública brasileira (LOPREATO, 2013, p. 192-197). O referido autor, citando NAKANO, ainda afirma que em qualquer outro país com o déficit nominal zero (como foi atingido diversas vezes pelo Brasil após a implementação do Plano Real) implicaria um efeito positivo na taxa de juros (LOPREATO 2013, p. 209). Em complemento, LOPREATO (2013, p. 210), citando NAKANO defende, que o Banco Central, por meio da oferta de moeda, determinaria a taxa de remuneração de curto prazo, enquanto que a Secretaria do Tesouro Nacional, por meio de emissão de títulos da dívida pública, regularia as taxas de médio e longo prazo (maiores que aquelas fixadas pelo Banco Central). Assim, o Brasil teria um mercado de moeda e de dívida pública de livro-texto que favoreceria a diminuição dos juros e da dívida pública (LOPREATO, 2013, p. 210). Tais alterações, conforme será demonstrado ao longo dessa dissertação, não foram concretizadas.

Outra medida que foi apresentada para assegurar a implementação de um pensamento fiscal ortodoxo nas políticas fiscais do Brasil foi a promulgação da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal. Já no art. 1º da Lei Complementar nº 101/2000 está definido que a mesma tem por finalidade estabelecer “*normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal*” (BRASIL, 2025f). Enquanto isso, no § 1º do seu art. 1º, a Lei Complementar nº 101/2000 define responsabilidade na gestão fiscal como “*ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.*” (BRASIL, 2025f). A Lei de Responsabilidade Fiscal, ainda consolidou normas referentes a controle de déficit e a da dívida pública, bem como limites para gastos com pessoal (Lei Complementar nº 82/1995 e Lei Complementar 96/1995), no âmbito da União, Estados, Municípios e Distrito Federal (LOPREATO, 2013, p. 184). No âmbito orçamentário, em decorrência do disposto no art. 4º, § 1º da Lei Complementar 101/2000, pode-se mencionar a necessidade de inclusão do superávit primário na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), mais especificamente em seu anexo, tornando-a, na prática, uma despesa obrigatória e, conseqüentemente, reforçando a observância do tripé macroeconômico (LOPREATO, 2013, p. 185).

Importante conclusão apontado por LOPREATO (2013, p. 178 -179) é a mudança do próprio federalismo em decorrência do novo regime fiscal, com um maior controle do ente central do orçamento público e de ferramentas para incentivar os Entes subnacionais a também adotarem as medidas de ajuste fiscal. Para tanto, o autor aponta 4 motivos que justificam a sua conclusão quanto a alteração do federalismo em decorrência do novo regime fiscal (LOPREATO, 2013, p. 178-179). Em primeiro lugar, LOPREATO (2013, p. 178-179) afirma que com a privatização de empresas federais, o repasse financeiro para as congêneres estaduais também diminuiu e, conseqüentemente, aos Entes subnacionais. O fim do repasse de agências de créditos aos bancos estaduais, por sua vez, é apontado LOPREATO (2013, p. 178-179) como o segundo motivo da alteração do federalismo brasileiro. O terceiro motivo que explica a alteração do federalismo brasileiro em decorrência do novo regime fiscal é a descentralização das ações, exigindo-se do Ente central apenas o repasse das verbas aos Entes subnacionais para que os mesmos realizem, de fato, as políticas públicas (LOPREATO, 2013, p. 178-179). E,

finalmente, o quarto motivo indicado por LOPREATO (2013, p. 178-179) no sentido de que a implementação do novo regime fiscal culminou na alteração da própria federação é a criação de regras nacionais de responsabilidade fiscal, impedindo (ou ao menos dificultando) que os Estados, Municípios e Distrito Federal manipulem o orçamento, bem como criando punições pelo não cumprimento dos comandos legais e constitucionais. Cite-se, de forma exemplificada, retenção de repasses e impedimento de celebração de operações de crédito, como punições aos Estados, Municípios e Distrito Federal que não cumprirem as regras fiscais. Outro fator que também deve ser levado em consideração para a mudança do federalismo brasileiro em decorrência do novo regime fiscal são as condicionantes impostas pelo Ente central para que os Entes subnacionais recebam auxílios financeiros, como ocorreu com a Lei 9.496/97. Assim como acima foi apontado, tal conduta tem por finalidade alinhar a política fiscal em todas as esferas políticas, da nacional à local, passando pelos Estados e Distrito Federal (regional) (LOPREATO, 2013, p. 188).

Seguindo ainda as premissas do Plano Real, os dois governos Fernando Henrique acabaram com instrumentos de políticas desenvolvimentistas, tirando o papel do Estado como indutor do crescimento, bem como promoveu uma série de privatizações e reforma microeconômicas favoráveis ao capital privado (LOPREATO, 2013, p. 9 e 165).

Ainda quanto a diminuição da intervenção estatal na economia, as privatizações, segundo a visão liberal, têm por finalidade reduzir passivos no orçamento público e viabilizar a abertura do Brasil ao comércio internacional (LOPREATO, 2013, p. 9 e 178). Seguindo esse entendimento e, conseqüentemente, encerrando a fase nacional-desenvolvimentista do século passado, foi finalizado o sistema nacional de energia elétrica e telecomunicações, privatizadas empresas estatais relevantes (Vale, Siderbras, Portobras, RFFSA, entre outras), além da transformação do BNDES de agência de fomento para banco de investimento (LOPREATO, 2013, 178). Ainda nessa linha de pensamento e mimetizando a estrutura das *agencies* estadunidenses, foram criadas as agências reguladoras no Brasil, com a finalidade de fiscalizar e disciplinar os serviços que eram prestados pelo Estado e foram transferidos à iniciativa privada por privatizações, concessões, entre outros instrumentos congêneres.

Quanto às políticas sociais, mesmo que pareça contraditório com todo o acima exposto, deve-se registrar que importantes marcos institucionais foram criados durante o governo Fernando Henrique Cardoso, especialmente (i) na saúde (estruturação do Sistema Único de Saúde - SUS); (ii) no ensino básico (criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério FUNDEF); (iii) na política urbana (criação

do Estatuto das Cidades); e (iv) em programas de distribuição de renda (ARRETCHE; MARQUES; FARIA, 2019, p. 7) Conforme será demonstrado no próximo tópico, entretanto, tais políticas foram ampliadas e universalizadas nos Governos Lula (ARRETCHE; MARQUES; FARIA, 2019, p. 7)

Destoando dos governos anteriores, é importante destacar que os dois governos do Presidente Fernando Henrique tiveram um único Ministro da Fazenda, Pedro Malan, corroborando uma homogeneidade na condução das políticas econômicas, em especial políticas fiscais, entre janeiro de 1995 e dezembro de 2002.

Mesmo tendo promovido reformas essenciais para a superação da crise estabelecida nos anos 80, ao fim do governo Fernando Henrique Cardoso a economia do Brasil se encontrava em uma situação de atenção, ao passo que a volatilidade do câmbio e instabilidade dos juros comprometiam o controle da dívida e, conseqüentemente, o investimento público e a atividade econômica (LOPREATO, 2013, p. 202). Especificamente sobre a dívida pública, em 2002, tal montante atingia 76% (setena e seis por cento) do PIB (DIAS, 2019, p. 409).

Outro evento que abalou gravemente a popularidade do Governo Fernando Henrique foi o chamado “apagão”, que consistiu em um forte racionamento de energia elétrica determinado pelo governo federal durante 9 (nove) meses, por meio da Medida Provisória nº 2.147, de 15 de maio de 2001, com a finalidade de se evitar a interrupção no fornecimento de energia elétrica em decorrência do baixo nível de água nos reservatórios brasileiros (OLIVEIRA, 2021).

Assim, em julho de 2002, às vésperas da eleição presidencial, a avaliação de ruim e péssimo do Governo Fernando Henrique Cardoso se encontrava em alta, atingindo a marca de 34 % (trinta e quatro por cento) (CAVERSAN, 2002). O apoio parlamentar à Fernando Henrique Cardoso também despencou no fim do seu segundo mandato (WELLER; LIMONGI, 2024, p. 15). Quanto a dificuldade de manutenção do apoio parlamentar, pode-se citar que o custo na gestão do chamado presidencialismo de coalizão, ou seja, montante gasto pelo Executivo para apoio do Legislativo, aumentou 15,5% em relação ao seu segundo primeiro (ABRANCHES, 2019, p.228).

Nesse cenário, Fernando Henrique não conseguiu emplacar o seu sucessor, Jose Serra, e o postulante pelo Partido dos Trabalhadores, Luis Inácio Lula da Silva, sagrou-se vencedor do pleito eleitoral para Presidência da República de 2002.

Com a vitória da eleição presidencial de 2002 por Luis Inácio Lula da Silva, o Real sofreu uma nova desvalorização considerável, não pela alteração do câmbio fixo para o

flutuante, mas em decorrência da desconfiança do mercado sobre a manutenção do tripé macroeconômico pelo novo governo (PASTORE, 2025, p.84). Em 1º de maio de 2002 o Real era cotado frente ao dólar em R\$ 2,38, enquanto isso, em 22 de outubro de 2002, após o anúncio da vitória de Luis Inácio Lula da Silva, o Real passou a ser cotado à R\$ 3,92, portanto uma desvalorização de 65% (sessenta e cinco por cento) (PASTORE, 2025, p.84).

Já prevendo a reação da elite econômica à sua eleição, ainda durante a campanha eleitoral, foi divulgada a chamada “Carta ao povo brasileiro” de autoria atribuída à Antonio Palocci, chefe de campanha e futuro Ministro da Fazenda, e assinada pelo então candidato Lula que, entre outros compromissos, garantia que o seu eventual governo buscaria a estabilidade macroeconômica e o cumprimento dos contratos (WELLER; LIMONGI, 2024, p. 162 e 163).

Ainda objetivando transmitir confiança a elite econômica mundial, Lula, manifestou-se positivamente a assinatura de um acordo com o FMI, durante o governo FHC, Simultaneamente, José Dirceu, presidente do Partido dos Trabalhadores, viajou para os Estados Unidos com a finalidade tranquilizar o mercado financeiro e instituições multilaterais, bem como estabelecer contato com membros do então presidente estadunidense, o republicano George W. Bush (WELLER; LIMONGI, 2024, p. 162).

Em reforço a essa postura menos combativa em face da elite econômica, denominada à época de “Lulinha paz e amor”, após a eleição o Presidente deixou ser fotografado com um violino na mão, instrumento em que se segura com a mão esquerda e toca com a direita, em alusão ao equilíbrio que exerceria o cargo da Presidência da República (WELLER; LIMONGI, 2024, p. 164). Para WELLER e LIMONGI (2024, p.164), contudo, em uma análise retrospectiva dos dois primeiros mandatos do presidente Lula, a foto deveria ser tocando um piano, instrumento que o músico se coloca ao centro para tocar com as duas mãos.

2.5 Políticas fiscais dos Governos Luis Inácio Lula da Silva (janeiro de 2003 à dezembro de 2010)

Mesmo com a mudança de governo em 2003 (e a desconfiança do mercado), as promessas eleitorais foram cumpridas e as políticas ortodoxas no âmbito fiscal se mantiveram (leia-se, tripé macroeconômico), em especial no 1º mandato do presidente Lula (PASTORE, 2025, p.108).

Nesse sentido, segundo VANNUCCI (2023, p. 52), o Ministério da Fazenda elaborou em 2003 um documento denominado “*Política Econômicas e Reformas Estruturais*” em que o governo de Lula anunciava que tinha como um de seus objetivos centrais a estabilidade da relação dívida com o PIB e a “*promoção de um ajuste definitivo nas contas públicas*” (BRASIL, 2003).

Corroborando o acima exposto, pode-se mencionar a indicação de Henrique Meirelles para Presidência do Banco Central, com liberdade para indicação dos seus diretores, bem como o teor do discurso de posse do Ministro da Fazenda, Antonio Palocci, que expressamente afirmou que iria observar a responsabilidade fiscal, controle de inflação e o câmbio livre, bem como garantir a sustentabilidade dívida pública (PASTORE, 2025, p.108-109).

Outra importante demonstração de continuidade da política fiscal do primeiro mandato do Presidente Lula, foi a adoção dos fundamentos econômicos da chamada “Agenda Perdida” (PASTORE, 2025, p.107). O referido documento, elaborado durante a campanha eleitoral de 2002 pela equipe econômica do candidato Ciro Gomes, era um compromisso do postulante à cadeira presidencial em manter as diretrizes da política econômica do Plano Real (PASTORE, 2025, p.107 e108). Antonio Palocci, em mais um aceno a continuidade da política econômica estabelecida pelo novo regime fiscal brasileiro, afirmou que observaria (como de fato observou) o programa proposto no documento “Agenda Perdida” (PASTORE, 2025, p. 107 e 110), tendo ainda nomeado o economista Marcos Lisboa, um dos autores do documento, como parte da sua equipe.

Em vista disso, pode-se mencionar as seguintes medidas do primeiro ano do primeiro mandato do governo Lula: (i) instituição da idade mínima de 55 anos para mulheres e 60 anos para homens para aposentadoria por tempo de contribuição no serviço público, bem como aumento da idade mínima para aposentadoria no respectivo cargo, por meio da Emenda Constitucional nº 41/2003; (ii) renovação da Desvinculação de Receitas da União – DRU (maior flexibilidade orçamentária, inclusive para pagamento de juros da dívida); (iii) prorrogação da CPMF; (iv) elevação da alíquota da CSLL; (v) e alteração da base do PIS/COFINS com a finalidade de aumento a arrecadação (PIRES, 2017, p 51- 52).

No âmbito monetário, as políticas também seguiam a linha daquelas adotadas no governo Fernando Henrique Cardoso. O presidente do Banco Central, Henrique Meirelles, manteve os juros em um patamar elevado. Em um jantar promovido pela Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN), inclusive, o presidente do Banco Central afirmou que a manutenção dos juros elevados foi responsável por afastar o fenômeno da aceleração inflacionária,

(CARVALHO, 2018, p. 14), em explícita alusão a regra de Taylor, teoria ortodoxa de controle da inflação. Sobre a regra de Taylor, contudo, RESENDE (2022, p. 59-61) explica que a teoria no sentido de que o aumento ou a redução da taxa de juros, de forma inversamente proporcional, elevará ou reduzirá a taxa de inflação não possui comprovação empírica e foi desacreditada, pelo seu não funcionamento, após a crise do *subprime*.

Esse conservadorismo econômico (com baixo crescimento econômico), contudo, passou a ser alvo de críticas tanto por parte do próprio Partido dos Trabalhadores (FOLHA DE SÃO PAULO, 2015), como pelo empresariado, conforme entrevista do presidente da FIESP em 2004 (BARROS, 2004) relatada por CARVALHO (2018, p. 15). Durante a campanha presidencial de 2006, inclusive, o candidato de oposição, Geraldo Alckmin, ressaltou diversas vezes que o crescimento econômico do Brasil era baixo, de forma desqualificar a condução da referida área no primeiro mandato do Presidente Lula (CARVALHO, 2018, p. 18).

Além disso, o Ministro Antonio Palocci começou a ser acusado de participar do “mensalão” (esquema de corrupção que será abordado a seguir) por membros do governo, inclusive pela então Ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff (ALENCAR, 2005). Ato contínuo, com a divulgação da quebra do sigilo bancário do caseiro Francenildo Costa no âmbito da CPI dos Bingos, o Ministro Antonio Palocci renunciou ao seu cargo em abril de 2006 (CARVALHO, 2018, p. 18 e 19).

Dessa forma, a partir de 2007 ocorreram mudanças nas políticas macroeconômicas no Brasil, sendo adotadas políticas fiscais heterodoxas (VANNUCCI, 2023, p. 58). Para LOPREATO (2013, p. 204), o marco de tais mudanças, no entanto, se dá em abril de 2006 com a dança das cadeiras no Ministério da Fazenda do Governo Lula: sai Antonio Palocci, autor da Carta ao povo brasileiro e fiel guardião das regras do Consenso de Washington, e entra Guido Mantega, economista que, conforme será demonstrado, pautava suas ações em uma linha econômica desenvolvimentista e estruturalista (LOPREATO, 2013, p. 204). Para os economistas que seguiam uma linha econômica desenvolvimentista e estruturalista, por sua vez, o papel primordial do Estado da Economia não seria de investir, em que pese tal conduta pudesse ocorrer em setores estratégicos, mas de promover a concorrência do mercado privado, auxiliar a indústria nacional na sua atuação no mercado interno e externo, bem como enfrentar a má distribuição da renda, sem ignorar o tripé macroeconômico (LOPREATO, 2013, p. 212). O Estado tem que ser grande, porém com controle fiscal, na concepção dessa linha de pensamento econômico, assim a poupança fiscal teria que ser alta suficiente para financiar as

medidas estatais sem comprometer as finanças públicas, para essa linha de pensamento econômico (LOPREATO, 2013, p. 212 e 213).

Essas medidas fiscais expansionistas foram reforçadas em 2008, com a finalidade de combater a crise financeira internacional decorrente do estouro da bolha do mercado imobiliário americano, também chamada de crise do *subprime* (DIAS, 2019, p. 410). Além disso, conforme será melhor demonstrado no Capítulo III dessa dissertação, tais medidas fiscais expansionistas ao invés de terem sido criticadas, foram requeridas pelos maiores defensores da ortodoxia econômica, quais sejam, mercado financeiro e instituições financeiras multilaterais.

Tais medidas, registre-se, ainda tiveram como anteparo o cenário externo favorável ao Brasil com a alta das commodities. CARVALHO (2018, p. 13), com fundamento no levantamento realizado pelo FMI, aponta que as commodities tiveram, em média, um aumento de 326% (trezentos e vinte e seis por cento), entre dezembro de 2001 e abril de 2011, ainda que os mesmos tenham sofrido uma queda brusca durante a crise de 2008.

Portanto, o Ministério da Fazenda sob o comando de Guido Mantega observou a responsabilidade fiscal, porém incluiu como diretriz uma postura mais ativa (LOPREATO, 2013, p. 213). Com fundamento nessa nova diretriz, o segundo mandato do governo Lula se diferenciou do primeiro, na área econômica, ao passo que ocorreu uma ampliação de programas sociais, tendo por base o bolsa família, o aumento real do salário mínimo e a expansão de benefícios previdenciários (LOPREATO, 2013, p. 214). Além disso, também foram majorados os créditos oferecidos por bancos públicos, os investimentos públicos em infraestrutura e as transferências aos Entes subnacionais (LOPREATO, 2013, p. 214 e PIRES, 2017, p 58).

Nesse sentido, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN (2018, p. 24), órgão do Ministério da Fazenda, afirma que em 2007 o Governo Federal, ao lançar o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), adotou um posicionamento expansionista em sua política fiscal. O PAC, por sua vez, tinha como um de seus principais objetivos a melhoria da infraestrutura no Brasil, como habitação, saneamento e transporte, por meio do financiamento/apoio público (DIAS, 2019, p. 410). Corroborando a sua natureza expansionista, registre-se que os projetos do PAC ampliaram os investimentos públicos em infraestrutura de 1,62% do PIB em 2006 para 3,27% do PIB em 2010 (ARRETCHE; MARQUES; FARIA, 2019, p. 434). Segundo ROSSI (2024, p. 29), nesse sentido, o investimento público do governo central passou de uma média de 0% no período de 2002 à 2006 para 25 % entre 2006 até o fim do segundo mandato do Presidente Lula (2010).

Assim, especificamente quanto ao incentivo ao investimento, LOPREATO (2013, p. 224) relata que durante o segundo mandato do governo Lula, foram adotadas 3 (três) ações governamentais. A primeira consistia na criação de grupos empresariais, com capital público e privado (e diminuição de riscos para este último), para investimento em infraestrutura. Já a segunda ação, segundo LOPREATO (2013, p. 225 e 226), foi por meio de créditos do BNDES promover fusões e aquisições entre empresas nacionais, com a finalidade de aperfeiçoar a estrutura produtiva brasileira. A transformação de empresas nacionais em *players* globais, por meio de uma política industrial mais ativa do governo federal, com créditos do BNDES, bem como participação acionária do BNDESPar e fundos de pensão de empresas estatais, foi a terceira ação governamental do governo Lula de incentivo ao investimento (LOPREATO, 2013, p. 226). Especialmente quanto à segunda e terceira ação, o governo buscava criar uma rede de fornecedores internos, tendo em vista o sucesso dessas empresas nacionais no mercado externo, bem como ampliar as exportações e blindar o país de vulnerabilidades externas (LOPREATO, 2013, p. 226).

Além disso, também se deve apontar algumas mudanças no piso e na metodologia do superávit primário. Quanto ao mínimo de superávit primário, o montante de 4,25 % sobre o PIB em 2007 foi reduzido para 2,5 % em 2009, como parte da política econômica de combate à crise econômica mundial do *subprime*, retomando o patamar de 3,3% em 2010 (LOPREATO, 2013, p. 226). Já quanto à metodologia, os investimentos relacionados ao PAC, além dos resultados da Petrobras e Eletrobras, garantindo a essas empresas públicas uma maior flexibilidade para a realização de investimentos, foram excluídos do cálculo do superávit primário. (LOPREATO, 2013, p. 227 e 228). CARVALHO (2018, p. 30) defende essa metodologia, tendo em vista que se tratam de gastos com investimento e não gastos correntes, bem como que a mesma é utilizada em diversos países como o Reino Unido.

LOPREATO (2013, p. 228) pondera ainda que as ações acima descritas não comprometeram a trajetória de queda da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), já que, conforme dados do Banco Central, esse montante caiu entre dezembro/2002 (56,5%) e março de 2006 (51,8%), mantendo essa trajetória até dezembro de 2010 (40,4%). Quanto ao ponto, importante fazer a distinção dos dois indicadores utilizados em comparação com o PIB para medir o passivo do Estado brasileiro: Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e Dívida Líquida do Setor Público (DLSP). A DBGG considera como passivo do Estado Brasileiro o total da dívida interna e externa de todos os Entes da federação, enquanto

que a DLSP, subtrai da DBGG os créditos do país, como reservas cambiais e créditos concedidos pelo BNDES (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2025a).

O perfil da dívida também melhorou, segundo CARVALHO (2018, p. 35), com o aumento dos seus prazos de vencimento, redução das obrigações externas (dólar) em relação às internas (reais), bem como quitação da dívida com o FMI. Reforçando a melhora da qualidade da dívida (e não apenas o seu montante), CARVALHO (2018, p. 35) indica que durante a crise cambial de 1999 a relação reserva cambial brasileira em comparação dívida externa de curto chegou a ser de 90% (noventa por cento), ao passo que em 2008 essa proporção era de aproximadamente 20% (vinte por cento), um dos fatores que contribuíram para que a crise do *subprime* não fosse tão severa no Brasil (ao menos em um primeiro momento). As reservas internacionais, nesse sentido, aumentaram de USD 55 bilhões de dólares em 2005 para USD 207 bilhões de dólares em 2007 (CARVALHO, 2018, p. 35).

Sobre os incentivos e subsídios fiscais, instituídos especialmente para o enfretamento do crise de 2008, porém mantidos até o fim do segundo mandato do Presidente Lula, cite-se a (i) ampliação de possibilidades para utilização de créditos tributários para investimentos; (ii) depreciação de investimentos de forma antecipada para fins de compensação do IRPJ e CSLL; (iii) redução de tributos com condicionantes (importação, investimento, etc); (iv) e políticas de equalização de juros para fomento da atividade industrial (LOPREATO (2013, p. 230 e 231). Sobre a redução de tributos destaque-se a do Imposto sobre produtos industrializados - IPI para automóveis, linha branca, bens de capital e insumos para construção civil (PIRES, 2017, p 58).

Essas medidas de incentivos e subsídios fiscais, implementadas de forma permanentes e seguindo uma lógica tipicamente Keynesiana, especialmente durante o segundo mandato do mandato do Presidente Lula, foram positivas para o fomento da atividade industrial brasileira, segundo LOPREATO (2013, p. 231). Já em relação as mesmas medidas implementadas no primeiro mandato Dilma, as análises são bem diferentes, conforme será apontado no próximo tópico.

Quando aos bancos públicos, registre-se duas funções dessas entidades financeiras durante o segundo mandato do presidente Lula: expansão de crédito para a contenção da crise do *subprime* de 2008 e propulsor da economia a longo prazo. Especificamente em relação a primeira função, mencione-se o Programa de Sustentação do Investimento – PSI, que tinha por objetivo financiar a aquisição de bens de capital, (CARVALHO, 2018, p. 78) e abertura de linhas de crédito pelo BNDES, no importe de R\$ 100 bilhões, para a manutenção do capital de giro das empresas, bem como às exportações (PIRES, 2017, p 58). Já em relação às medidas de

longo prazo, para não comprometer o superávit primário, os bancos públicos passaram a capitalizar as empresas estatais por meio de compra/ aumento na participação acionária, com fundamento na MP 487/2010 (LOPREATO, 2013, p. 234).

Também com a finalidade de não impactar o superávit primário e aumentar a oferta de créditos, o Tesouro Nacional emprestou ao BNDES o montante de R\$ 180 (cento e oitenta) bilhões de reais (LOPREATO, 2013, p. 236). Essa operação não impactou no superávit primário, já que o aumento da dívida pública por meio da emissão de título se anulou com a inclusão do crédito em favor referida instituição financeira (LOPREATO, 2013, p. 236). Diversos economistas à época criticaram a operação, em síntese, por maquiagem das contas públicas e pela diferença dos índices de correção dos títulos públicos (SELIC) e daquele que o BNDES pagaria pelo empréstimo ao Tesouro Nacional (TJLP), causando, conseqüentemente, um prejuízo ao erário (LOPREATO, 2013, p. 236). Ainda quanto às críticas, PASTORE (2024, p. 18) atribuiu essa manobra, transferência de recursos do Tesouro à bancos estatais, à perda de grau de investimento do Brasil (classificação dada por instituições financeiras privadas à solvabilidade dos Estados nação) e a depreciação do Real.

Especificamente quanto ao aumento na participação em capital de empresas estatais, também deve-se registrar que o próprio Ente central realizou tais operações, destacando-se o aumento da participação acionária na Petrobrás, no biênio 2007-2008, de 39,8% para 48,3% do capital social com a descoberta do pré-sal (grande reserva de petróleo em território marítimo brasileiro) (LOPREATO, 2013, p. 240 e 241).

Por fim, em relação aos programas sociais, conforme já foi mencionado no tópico anterior, o governo Lula criou uma série de mecanismos para ampliar e promover o estado de bem estar social, bem como aumentar a distribuição de renda (ARRETCHE; MARQUES; FARIA, 2019, p. 7) Nesses termos, o Governo Lula proporcionou aumentos reais do salário mínimo (ARRETCHE; MARQUES; FARIA, 2019, p. 7), mais especificamente, de 6,8 % no período de 2003-2005, bem como de 5,9% no período de 2003-2005 (CARVALHO, 2018, p. 12). Apenas a título comparativo, entre 1999-2002, esse aumento foi de 1,8% e, entre 2015 e 2016, de 1,2% (CARVALHO, 2018, p. 12). Frise-se que tais aumentos não beneficiaram apenas os assalariados, já que diversos benefícios sociais e previdenciários tem o seu valor atrelado ao salário mínimo (CARVALHO, 2018, p. 20-21).

No que se refere à Educação, mantendo-se o estímulo ao desenvolvimento ensino básico, também foi ampliada a oferta pública do fundamental (FUNDEF substituído pelo FUNDEB), técnico e superior. (ARRETCHE; MARQUES; FARIA, 2019, p. 7 e 8) Enquanto

isso, o SUS passou a oferecer tratamento dentário, aumento na oferta de medicamentos e programas específicos para população em situação de vulnerabilidade. (ARRETCHE; MARQUES; FARIA, 2019, p. 7 e 8).

O programa social mais representativo dos governos Lula, ressalva-se, foi o Bolsa Família. O Bolsa Família, programa de distribuição de renda, foi criado por meio da Lei nº 10.836/2004 e em decorrência da junção de diversos programas com o mesmo propósito. Em síntese, o programa atende famílias em situação de pobreza extrema e exige algumas contrapartidas para o recebimento do benefício, como a comprovação de frequência na escola dos filhos e da realização do pré-natal pelas gestantes. (CARVALHO, 2018, p. 19). Corroborando a massificação desse programa de distribuição de renda, aponta-se que enquanto que o Programa Bolsa Família em 2004 tinha 3,6 milhões de beneficiários, em 2010 esse número chegava em 12,8 milhões (CARVALHO, 2018, p. 19). Em que pese a crítica por uma parcela da elite econômica e intelectual brasileira, o Bolsa Família obteve sucesso em reduzir a extrema pobreza e melhorar a distribuição de renda (em conjunto com o aumento do salário mínimo), sendo atribuído, apenas ao referido programa, a melhoria do índice Gini do Brasil (CARVALHO, 2018, p. 20-23).

Além de todo o acima exposto, menciona-se, ainda, a criação do programa habitacional Minha Casa Minha Vida - MCMV, por meio da Lei nº 11.977/ 2009 e que previa a construção de 1 (hum) milhão de casas para famílias de baixa renda, com recursos públicos complementados pelo FGTS (PIRES, 2017, p 58). Segundo a Secretaria de Comunicação Social, até dezembro de 2024 (o programa foi retomado em 2023), 1,25 milhão de moradias foram construídas/ estavam com o contrato assinado para serem construídas, no âmbito do referido programa (BRASIL, 2025).

LOPREATO (2013, p. 204), avalia que, até o fim do segundo mandato Lula, a mudança do marco fiscal brasileiro a partir de 2006, seguindo uma linha econômica mais desenvolvimentista e estruturalista, com a maior intervenção do Estado (empresas públicas, articulação e financiamento de projetos de investimentos privados, incentivos fiscais, entre outros) e aumento real do salário mínimo e criação/ ampliação de programas sociais, foi benéfico ao Brasil, uma vez que proporcionou uma expansão das políticas sociais e do crescimento econômico, mas sem prejudicar a observância do tripé macroeconômico, instituído ainda no governo Fernando Henrique Cardoso.

Corroborando o acima exposto, o superávit primário brasileiro durante os anos de 2005 e 2008 foi, em média, de 3,4% do PIB, o mesmo do período entre 2002 e 2004 (CARVALHO,

2018, p. 34). Após uma queda no período de 2008-2009 em decorrência da crise do *subprime* (1,9% do PIB), o superávit primário brasileiro voltou a subir atingindo o percentual de 2,6% do PIB em 2010 (CARVALHO, 2018, p. 34). Além disso, enquanto que a média de crescimento do PIB brasileiro nos anos 80 (oitenta) e 90 (noventa) foram de 2,7%, nos anos 2000 o referido índice subiu para 3,7% (CARVALHO, 2018, p. 13). Já o dólar comercial que, em média, estava cotado em R\$ 2,92 em 2004, caiu para 1,76 em 2010 (CARVALHO, 2018, p. 36).

Diante de todo o exposto, CARVALHO (2018, p. 13), sem negar o cenário externo favorável, atribui esse crescimento às políticas fiscais expansivas que proporcionaram uma maior distribuição de renda e investimentos públicos nas áreas de infraestrutura e social. Esse período é denominado por Edmar Bacha como o “*milagrinho brasileiro*”, em alusão ao grande crescimento econômico brasileiro durante o fim dos anos 60 (sessenta) e grande parte dos anos 70 (setenta) (CARVALHO, 2018, p. 13).

Nesse sentido, ao final do segundo mandato, 83 % (oitenta e três por cento) da população brasileira avaliava o governo Lula, como bom ou ótimo, a maior marca da série histórica (DATAFOLHA, 2010). Também como marco dessa boa avaliação, destaque-se a capa da revista *The Economist* de novembro de 2009 em que o Cristo Redentor aparece decolando como um foguete, do Corcovado (ECONOMIST, 2009).

Não se pode ignorar, contudo, o grande marco negativo dos dois primeiros governos Lula: o Mensalão.

O deputado Roberto Jefferson deu uma entrevista em 2005 acusando o governo de pagar uma “mesada” aos parlamentares em troca de apoio (WELLER; LIMONGI, 2024, p. 176). Esse esquema de corrupção foi nomeado como mensalão. A denúncia foi comprovada ao ser publicizado um esquema de pagamento de propina, operacionalizado pelo publicitário Marcos Valério e por meio do Banco Rural, à partidos políticos. (WELLER; LIMONGI, 2024, p. 176).

O Partido dos Trabalhadores - PT, cuja uma das principais bandeiras era o combate à corrupção, teve um abalo forte em sua imagem frente a opinião pública forçando o partido a reformular a sua estratégia para buscar apoio parlamentar (WELLER; LIMONGI, 2024, p. 176 e 177). Isso porque, para buscar apoio dos partidos contra a turbulência política promovida pelo mensalão (e de até eventual processo de impeachment), o Presidente Lula realizou uma reforma ministerial para garantir como base do governo o Partido Progressista - PP (partido do Presidente da Câmara, Severino Cavalcanti, responsável por (in)admitir o início do processo de

impedimento do Presidente da República) e do Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB.

Além disso, grandes caciques do PT, como José Dirceu, foram condenados em decorrência do mensalão, deixando um vácuo para quem seria o candidato do partido nas eleições presidenciais de 2010 (WELLER; LIMONGI, 2024, p. 178 e 179). O vácuo foi preenchido pela Ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff.

Ao auxiliar o governo a se afastar das políticas fiscais ortodoxas do primeiro mandato do Presidente Lula para enfrentamento da crise de 2008, sendo conhecida, inclusive, como “mãe do PAC”, a economista Dilma Rousseff ganhou prestígio no Partido dos Trabalhadores e em parte da opinião pública (WELLER; LIMONGI, 2024, p. 198 e 199). Além disso, Dilma Rousseff era a antítese dos líderes do Partido dos Trabalhadores envolvidos no escândalo do mensalão, tratando-se de um quadro técnico do governo e, portanto, distante de esquemas de corrupção sistêmicos (WELLER; LIMONGI, 2024, p. 198 e 199).

Dessa forma, com Michel Temer como vice, consolidando (em um primeiro momento) o PMDB como base do governo, Dilma Rousseff foi a vencedora do pleito para a Presidência da República de 2010, mesmo com o já difundido antipetismo, pautado em um discurso anticorrupção (WELLER; LIMONGI, 2024, p. 200).

2.6 Políticas fiscais dos Governos Dilma Rousseff (janeiro de 2011 à 17 de abril de 2016)

O ciclo fiscal anticíclico, iniciado em face da crise de 2008, durou até o final do primeiro mandato da Presidenta Dilma. Para WELLER e LIMONGI (2024, p. 200), contudo, em que pese o acerto durante a crise de 2008, com o endosso, inclusive, do BID, FMI e mercado financeiro, as políticas fiscais ao longo do primeiro governo Dilma deixaram de ser anticíclicas e passaram a ser permanentes (ou pró-cíclicas), já que o cenário fiscal mundial e brasileiro tinham se alterado.

Cite-se como algumas dessas políticas econômicas do primeiro mandato da Presidenta Dilma (i) o corte unilateral de juros; (ii) regulação da entrada de capitais no Brasil e aumento do depósito compulsório das instituições financeiras; (iii) controle de preços das empresas

estatais; (iv) controle de preços administrativo e tarifas; e (iv) ampliação das desonerações e incentivos fiscais (DIAS, 2019, p. 411 e 420).

Nesses termos, em entrevista ao jornal Valor Econômico, o Secretário de Política Econômica do Governo Dilma, justificou o baixo crescimento do ano de 2012 à uma transição do Brasil à “Nova Matriz Econômica”, que consistia em síntese, uma combinação de juros baixos, desvalorização cambial e desonerações e incentivos tributários para estimular o crescimento (ROMERO, 2012). O termo Nova Matriz Econômica, por sua vez, passou a ser utilizado por economistas liberais se referirem (e principalmente criticar) medidas econômicas desenvolvidas por partidos de esquerda (CARVALHO, 2018, p. 59). Sobre o “espantinho” criado pelos economistas ortodoxos sob a denominação de “Nova Matriz Econômica”, segundo ROSSI (2024, p. 50), cita-se algumas medidas como intervenção no regime cambial, controle de preços controlados/ tarifas, regulação do mercado bancário e expansão de créditos por bancos públicos.

CARVALHO, contudo, tendo em vista o forte apoio da entidade (e seus associados) às medidas adotadas pelo primeiro mandato do Governo Dilma (mesmo que, posteriormente, os mesmos adotassem uma postura crítica), denomina esse modelo econômico de Agenda FIESP (2018, p. 59). A economista ainda completa que o modelo econômico adotado durante o primeiro mandato da Presidenta Dilma foi uma inversão em relação aquele adotado pelo segundo mandato do Presidente Lula, já que em vez de uma política monetária contracionista (juros altos) e uma política fiscal expansionista (crescimento de gastos e investimentos públicos), foi adotado uma política monetária expansionista (juros baixos) e uma política fiscal contracionista (corte de gastos e investimentos públicos) (CARVALHO, 2018, p. 56-58). Quanto ao aspecto contracionista da política fiscal da presidenta Dilma, CARVALHO (2018, p. 87) explica que essa se manteve no primeiro ano do mandato da Presidenta, já que a partir de 2012, os subsídios e desonerações compensaram o corte de gastos e investimentos, passando a ser considerada expansionista.

Já para ROSSI (2024, p. 50 e 51) existem duas grandes falhas no discurso daqueles que culpam exclusivamente as medidas adotadas durante o primeiro governo Dilma, chamado genericamente de Nova Matriz Econômica, à crise de 2015. Em primeiro lugar, o caráter generalista das críticas (todas as medidas intervencionistas foram/ são ruins) não estabelece uma causalidade direta entre as mesmas e a crise de 2015 (ROSSI, 2024, p. 50 e 51). Além disso, em segundo lugar, os dados do crescimento econômico durante a implementação da chamada Nova Matriz Econômica (entre 2009 e 2014) é expressivamente superior (2,8%) em

comparação ao período consequente, entre 2015 e 2019, em que a política econômica predominante foi aquela ditada pelos economistas liberais ortodoxos (-0,5%).

Essas medidas econômicas adotadas no primeiro mandato da Presidenta Dilma, segundo CARVALHO (2018, p. 11), pressionada pelo setor industrial para manutenção do crescimento e competitividade no mercado internacional, tiveram alto custo e baixa efetividade. Sobre o ponto, DIAS (2019, p. 421) e CARVALHO (2018, p. 74) ainda alertam que diversos setores econômicos aproveitaram todos esses benefícios (desonerações, juros baixos, etc) para recompor a sua margem de lucro, tendo em vista o pleno emprego, e não para fomentar da economia nacional.

A financeirização da econômica brasileira, transferindo grande parte do capital produtivo para ativos financeiros, também foi um dos motivos que levaram a ineficácia das medidas econômicas adotadas no primeiro mandato da presidenta Dilma para CARVALHO (2018, p. 74)

Especificamente em relação à regulação da entrada de capitais no Brasil e aumento do depósito compulsório das instituições financeiras, PASTORE (2024, p 156 e 157) indica que tal conduta se iniciou no segundo mandato do Governo Lula para fins de controle de inflação, mas se ampliou (de forma equivocada, na opinião do economista) durante primeiro mandato da Presidenta Dilma. Isso porque, sem descartar o acerto das medidas pontuais para a contenção da crise de 2008, as políticas fiscais expansionistas praticadas pelos países emergentes e desenvolvidos, criaram uma forte aceleração da inflação (PASTORE, 2024, p. 18). Assim, a partir de meados de 2010, os países emergentes e desenvolvidos deveriam tomar medidas de controle da inflação (PASTORE, 2024, p. 18).

Ocorre que mesmo com a alta das taxas de inflação, o Banco Central, ficou desde julho de 2009 até 2011 sem elevar a taxa SELIC, objetivando controlar a inflação e endividamento por meio da regulação da entrada de capitais no Brasil e aumento do depósito compulsório dos bancos (PASTORE, 2024, p 156 a 158). Tais medidas, segundo PASTORE (2024, p. 159), devem ser utilizadas de forma pontuais. Nesses termos, a inflação medida pelo IPCA caiu entre 2004 (7,6%) e 2006 (3,1%), sofreu uma elevação até 2008 (5,9%), teve uma nova queda em 2009 (4,3%) e, finalmente, em 2010, chegou em 5,9% (CARVALHO, 2019, p. 35)

Passada a eleição Presidencial de 2010, todos os agentes do mercado esperavam um aumento da SELIC em 2011 objetivando segurar a alta da inflação e puxá-la em direção a meta, segundo PASTORE (2024, p. 163). No entanto, já na segunda reunião do COPOM de 2011, foi

informado que a SELIC seria reduzida em 25 pontos-base e que a diminuição da taxa (e não o seu aumento) seria a tendência (PASTORE, 2024, p. 168). Essa decisão, na avaliação de PASTORE (2024, p. 164 e 167) abalou significativamente a credibilidade do Banco Central do Brasil, configurando-se uma intervenção do Executivo nas decisões da autoridade monetária, e implicando no estoura da meta da inflação.

CARVALHO (2018, p. 58), contudo, conforme já foi acima exposto, pondera que a redução da taxa de juros era um apelo do mercado (em especial, os industriais), citando, para tanto, uma declaração do Presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP, Paulo Skaf, em maio de 2011 nesse sentido. Assim, não poderia se falar em quebra de credibilidade frente ao mercado para CARVALHO (2018, p. 58). Além disso, rememore-se o defendido por RESENDE (2022, p. 59-61), no sentido que a utilização dos juros como controle da inflação (Regra de Taylor) foi descredibilizada após a crise do *subprime*. Já para ROSSI (2024, p. 37 e 38), a redução da taxa de juros em conjunto com a chamada guerra dos *spreads* que, em síntese, diminuiu os lucros dos bancos privados em decorrência das taxas oferecidas pelas instituições financeiras estatais, não causou uma quebra de credibilidade, mas um forte descontentamento do setor financeiro pela redução significativa dos seus ganhos.

Ato contínuo, em 2013 o Banco Central do Brasil retomou o aumento da taxa de juros, bem como vendeu o equivalente a R\$ 100 bilhões de dólares em *swaps* cambiais, intervenção sem precedente na história econômica brasileira, na tentativa de estabilização da inflação e do câmbio (PASTORE, 2024, p. 168). Para PASTORE (2024, p. 168), no entanto, tais condutas, não foram suficientes para restabelecer a credibilidade do Brasil e evitar a grave recessão econômica que o país mergulhou em 2015.

A concessão de vultuosas linhas créditos por bancos estatais também foi mantido durante o primeiro mandato do governo Dilma (MACHADO; GOMIDE; PIRES, 2019, p. 439 e 440), como por exemplo o PSI, formulado, inicialmente, com caráter temporário para enfrentamento da crise do *subprime* (CARVALHO, 2018, p.78). Na verdade, segundo PASTORE (2024, p. 156 e 161), a transferência de recursos do Tesouro Nacional para concessão de linhas de créditos pelo BNDES, por meio de emissão de títulos da dívida e, portanto, fora da meta do superávit primário e com um prejuízo ao erário, conforme já foi acima explicado, foi estendida à Caixa Econômica Federal, bem como teve seu volume intensificado primeiro mandato do governo Dilma. Nesse sentido, enquanto que 34 % (trinta e quatro por cento) do total de empréstimos em 2008 foram realizados por bancos públicos, no ano de 2014 esse percentual chegou à 52 % (cinquenta e dois por cento) (PASTORE, 2024, p 161).

Em decorrência do pleno emprego, contudo, o crédito público barato não foi complementar ao investimento privado, mas o substituiu (efeito *crowding out*), segundo DIAS (2019, p. 421). Além disso, as empresas se encontravam endividadas, não fazendo sentido aumentar as obrigações bancárias para aumentar a sua operação (CARVALHO, 2018, p. 80).

As contas dos Entes subnacionais também foram afetadas no primeiro governo Dilma, ao passo que a União concedeu aval para que os mesmos contratassem operações de créditos com instituições financeiras, mesmo sem cumprir os requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (PASTORE, 2024, p 161). Tal conduta do Governo Federal pode ser constada no afrouxamento das regras para cálculo na Nota CAPAG dos Entes Subnacionais pela Secretaria do Tesouro Nacional, sendo este índice responsável por medir a saúde financeira dos Estados, Municípios e Distrito Federal.

As desonerações e incentivos tributários, por sua vez, são as medidas econômicas mais emblemáticas (e criticadas) do primeiro mandato da Presidenta Dilma. Conforme foi exposto no tópico anterior, as desonerações e incentivos tributários já tinham sido adotados durante o segundo mandato do Presidente Lula. Ocorre que, durante grande parte do segundo mandato do Presidente Lula tais medidas foram justificadas pela crise do *subprime*. Além disso, durante o primeiro mandato da Presidenta Dilma, tais medidas de incentivo foram ampliadas, ao passo que em 2010 as mesmas causaram uma queda anual de arrecadação no importe de R\$ 140 bilhões, enquanto que em 2014 esse custo foi de R\$ 250 bilhões (CARVALHO, 2018, p. 69-71). Pode-se mencionar, nesses termos, (i) o Plano Brasil Maior, que reduziu o IPI sobre construções, maquinários, veículos, entre outros; (ii) redução/isenção de tributos incidentes sobre a cesta básica; e (iii) desoneração da folha salarial, entre outros (CARVALHO, 2018, p. 69-70).

Sobre esta última medida, desoneração da folha salarial, o principal objetivo era garantir os empregos e elevar a competitividade da indústria brasileira (CARVALHO, 2018, p. 70-72). No entanto, além de ter se tornando permanente (inicialmente era para ser temporário), foi expandido de 4 (quatro) para 56 (cinquenta e seis) setores beneficiados, perdendo a sua característica de fomento ao setor industrial (segundo a Receita Federal, por exemplo, os setores de transportes e construção juntos, também beneficiados pela desoneração na folha de pagamento, possuíam mais trabalhadores que da indústria) (CARVALHO, 2018, p. 70). Além da perda dos objetivos principais, a ampliação dos setores que foram beneficiados com a desoneração aumentou exponencialmente o custo da referida política pública, sendo que em 2012 o mesmo era de 0,08% do PIB, enquanto que em 2014, com inclusão da construção civil

e transportes, aumentou para 0,25% do PIB. Ainda sobre o tema, inclua-se a observação de ROSSI (2024, p. 34) de que o consumo de bens duráveis é cíclico (não se troca de geladeira, carro e máquina de lavar todo ano) e, portanto, o incentivo desse setor por meio de desonerações tem um efeito temporário.

A própria Presidenta Dilma, posteriormente, reconheceu que as políticas de desonerações foram equivocadas (CASTRO, 2017). Mesmo com a autocrítica da presidenta, não se pode ignorar, conforme apontado por CARVALHO (2018, p. 71 e 72), que a expansão da política de desonerações e incentivos fiscais foi chancelada (e muitas vezes conduzida) pelo próprio Congresso Nacional, inclusive, em alguns casos, sob suspeita de corrupção, conforme investigações da Operação Lava Jato que será abordada a seguir.

Por fim, ao contrário do amplamente divulgado e nos termos do já acima exposto, ocorreu uma redução dos gastos e investimentos públicos no primeiro mandato da Presidenta Dilma (CARVALHO, 2018, p. 81). Em 2011, os investimentos do Ente central caíram 19,6% em relação ao ano anterior, bem como reduziram em 1%, considerando todos investimentos dos Entes e estatais, no período entre 2010 e 2014. (CARVALHO, 2018, p. 89). Mesmo os programas de distribuição de rendas, corriqueiramente apontados como políticas públicas que consomem grande parte dos recursos públicos, tiveram um aumento de 5,8 % ao ano no governo Dilma, sendo que os mesmos gastos cresceram 7,5% ao ano no segundo governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Já as despesas primárias federais cresceram em média 5,2 % ao ano no primeiro mandato da Presidenta Dilma, registro inferior aquele calculado no segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (5,6 %) e dos mandatos do Presidente Lula (7,2%) (CARVALHO, 2018, p. 89). Quanto aos gastos com funcionalismo público, a referida queda é ainda mais latente, já que no primeiro mandato da Presidenta Dilma foi registrado um aumento de 1% com esses gastos, em contraponto com aumento de 5,9 % da mesma rubrica nos dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso (CARVALHO, 2018, p. 88). Essa queda dos gastos e investimentos públicos (um dos pilares do “milagrinho” econômico), substituído por desonerações, créditos públicos, concessões e juros baixos, tinha por objetivo transferir à iniciativa privada a condução do crescimento econômico. Conforme foi acima apontado, no entanto, os investimentos não foram realizados pela iniciativa privada, tendo a referida política pública se mostrado altamente custosa e ineficiente.

Especificamente sobre as obras de infraestrutura do PAC, programa de financiamento de projetos de infraestrutura conforme já foi apontado, existem críticas quanto ao planejamento, em especial durante o primeiro mandato da Presidenta Dilma (MACHADO; GOMIDE; PIRES,

2019, p. 442). Isso porque os processos de seleções de obras não possuíam critérios rígidos quanto a avaliação de riscos e alternativas, desconsideração da dimensão territorial que as obras seriam feitas, bem como verificação da sobreposição com projetos de outros Entes da federação (MACHADO; GOMIDE; PIRES, 2019, p. 442 e 443). O PAC, segundo os autores, também não atingiu um dos seus objetivos de melhorar a regulação na área de infraestrutura, tendo em vista que os seus investimentos eram predominantemente públicos (MACHADO; GOMIDE; PIRES, 2019, p. 443).

Endossando as críticas e previsões negativas acima expostas, ao fim do primeiro mandato da Presidenta Dilma, o Brasil se encontrava em uma grave crise política e econômica. Em 2014 foi o primeiro ano que o Brasil registrou déficit primário (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2025). O déficit ajustado de 2014, desconsiderando as manobras fiscais (inclusão de despesas no PAC referente à saúde, educação e segurança e que, portanto, não podem ser consideradas investimentos) foi de -0,9%, em comparação com o superavit de 0,2% de 1997, segundo pior resultado da série (CARVALHO, 2018, p.87).

Para CARVALHO (2018, p. 89), o déficit decorre da combinação de aumento dos subsídios com a diminuição das receitas. Em relação aos subsídios, como os recursos injetados no MCMV ou os repasses implícitos ao BNDES, registre-se que tal rubrica teve o maior crescimento, 20,7%, entre as despesas primárias. Já a arrecadação federal cresceu, 2,9% ao ano no primeiro mandato da Presidenta Dilma, resultado expressivamente inferior ao registrado no segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (8,4%) e nos mandatos do Presidente Lula (6,1%) (CARVALHO, 2018, p. 89). CARVALHO (2018, p. 89) atribui essa queda não só a desaceleração da atividade econômica em si, mas também as volumosas desonerações que passaram de uma média de R\$ 26,3 bilhões ao ano durante os anos de 2006 a 2010, para uma média de R\$ 69,3 bilhões, ao ano, entre 2011 e 2014. ROSSI (2024, p. 49) faz uma análise no mesmo sentido de CARVALHO, afastando a tese defendida por economistas liberais/ ortodoxos de que a crise de 2015 teria sido causada por uma “gastança” do governo federal.

Outro indicador que apontava um quadro econômico preocupante era a inflação que, após fechar 2013 em 5,91% no acumulado de 12 meses, segundo o IPCA, em setembro de 2014 já estava em 6,75%, índice distante do centro da meta (CARVALHO, 2018, p. 95).

Ainda sobre os motivos que levaram ao severo recesso econômico e agravamento das contas públicas, PIRES (2017, p 62-63) ainda indica uma série choques negativos que implicaram no grave recesso econômico.

Primeiro choque negativo indicado pelo autor é o denominado termos de troca, consistindo na queda da demanda por produtos brasileiros (commodities) em decorrência da redução do crescimento global (PIRES, 2017, p. 62-63). A crise hídrica que atingiu São Paulo e Rio de Janeiro, reduzindo a capacidade de produção de energia próximo ao patamar do racionamento de 2001 e que gerou dúvida em investidores quanto à possibilidade de ampliação da produção industrial, é indicado como segundo fator para o recesso econômico (PIRES, 2017, p. 62-63). O desinvestimento na Petrobras, entre 2013 e 2015, também é indicado por PIRES (2017, p. 62-63) como um dos fatores do recesso econômico brasileiro desencadeado a partir de 2014. Por fim, a depreciação da taxa de câmbio (cerca de 70% entre agosto de 2014 e dezembro de 2015) é apontado por PIRES (2017, p. 62-63) como o quinto fator da crise econômica brasileira iniciada em 2014.

CARVALHO (2018, p. 43-53), por sua vez, aponta 3 (três) os fatores para explicar a queda do crescimento econômico brasileiro, a partir de 2011, que culminou na grave crise de 2015. O primeiro é a baixa competitividade, bem como falta de estrutura produtiva e diversidade do setor industrial brasileiro, que não acompanhou os serviços, setor que se destacou durante o “milagrinho” econômico (CARVALHO, 2018, p. 43-46). Corroborando essa conclusão, pode-se citar que no triênio 2006-2008, a produção interna brasileira cobriu apenas 50,6 % do aumento de consumo de bens duráveis, ao passo que 36,1% foi atendida por um incremento de exportações e 13,3% pela reversão de exportações direcionadas ao mercado interno (ROSSI, 2024, p.23). ROSSI (2024, p. 31), nesses termos, conclui que ocorreu uma massificação e dos padrões de consumo, sem o acompanhamento da cadeia produtiva brasileira, não sendo possível a sustentação desse avanço tendo em vista entraves estruturais do subdesenvolvimento.

A alta de inflação do setor de serviços, já que o mesmo exigia um grande número de trabalhadores e sem uma concorrência internacional, é o segundo fator apontado CARVALHO (2018, p. 46-49). ROSSI (2024, p. 42) vai ao encontro do defendido por CARVALHO, apontando como causa da inflação o processo distributivo e a melhoria do mercado de trabalho, em especial, no setor de serviços. Ilustrando este fator, registre-se que enquanto o centro da meta da inflação era de 4,5%, a média geral do referido índice do primeiro mandato do governo Dilma, medido pelo IPCA, foi de 6,17%, enquanto que a inflação específica de serviços, no mesmo período, foi de 8% (ROSSI, 2024, p. 43). Repise-se que a meta de inflação foi cumprida no período de 2006 à 2010 tendo em vista a valorização do real frente ao dólar, que compensava

a alta dos serviços, mas não se pode ignorar o peso dos preços do referido setor a partir de 2011, quando se encerrou o chamado *boom* das commodities (CARVALHO, 2018, p. 46-48).

Por fim, também deve se apontar que, mesmo com algum avanço na renda dos 50% mais pobres da população brasileira, os recursos financeiros brasileiros se concentraram (ainda mais) no topo da pirâmide (1% mais ricos), sendo que o meio do estrato socioeconômico nacional foi o mais prejudicado (CARVALHO, 2018, p. 49-53). Esse fenômeno, segundo CARVALHO (2018, p. 51) e citando MORGAN, é chamado de “*squeeze middle*” ou “miolo espremido”. O caráter regressivo dos tributos indiretos (em especial sobre o consumo), altas taxas de juros e a estrutura do mercado de créditos (conforme já exposto anteriormente), por sua vez, são indicados como as causas dessa concentração de renda no topo da pirâmide socioeconômica brasileira (CARVALHO, 2018, p. 53). Especificamente sobre os impostos indiretos, incidentes de forma idêntica sobre toda população quando da aquisição de bens e serviços e, portanto, com um peso muito maior na renda dos mais pobres, a Receita Federal do Brasil informou que a referida espécie tributária correspondeu à 49,7 % da arrecadação total em 2015, correspondendo ao 2º país da OCDE nesse quesito (CARVALHO, 2018, p. 163). Já os impostos diretos com caráter progressivo e incidentes de forma diferenciada sobre a renda, lucros e ganhos de capital, corresponderam à 18,27% da arrecadação no Brasil, garantindo o Brasil o penúltimo lugar dentro os países da OCDE quanto ao tema (CARVALHO, 2018, p. 163).

De todo acima exposto, é possível concluir que grande parte dos economistas, de diferentes espectros ideológicos, avaliam que as medidas adotadas durante o primeiro mandato do governo Dilma foram equivocadas (ao menos em parte) e responsáveis pela recessão econômica brasileira iniciada em 2015. Os motivos que levaram a presidente Dilma e o seu Ministro da Fazenda, Guida Mantega, a adotarem tais medidas, bem como o peso das mesmas na recessão iniciada em 2015, contudo, não possuem o mesmo consenso.

Sobre a grave crise política, indica-se as chamadas jornadas de junho de 2013 e operação Lava Jato que, entre outros desdobramentos e em conjunto com circunstâncias diversas, culminaram na ascensão da extrema direita brasileira e no *impeachment* da Presidenta Dilma em 2016.

Quanto às jornadas de junho de 2013, inicialmente, é importante registrar que até março daquele ano a aprovação do governo Dilma atingiu 65%, sua maior marca, com direito a elogios de adversário políticos (Marina Silva e Fernando Henrique Cardoso) e empresariado, setor historicamente crítico aos governos petistas (WELLER; LIMONGI, 2024, p. 204 e 205). No

entanto, no dia 27 de junho do mesmo ano, a aprovação despencou para 30% (WELLER; LIMONGI, 2024, p. 204 e 205). Qual o motivo? As manifestações massivas por todo o país conhecidas como jornadas de junho de 2013. Iniciadas em São Paulo em decorrência do aumento das passagens de ônibus e capitaneadas por movimentos sociais, as manifestações se espalharam pelo país todo e foram cooptadas pelos mais diversos grupos (em especial, uma nova direita organizada no ambiente virtual como, por exemplo, Movimento Brasil Livre – MBL, Vem pra Rua e Revoltados Online), com reivindicações difusas (cite-se, contra o aborto, contra o casamento homoafetivo, contra os programas de distribuição de renda, a favor de um golpe militar) e especialmente contra a corrupção (WELLER; LIMONGI, 2024, p. 206 e 207). Apesar de diversas medidas da Presidenta Dilma para tentar atender os anseios expostos nos protestos, inclusive com a aprovação de medidas de combate à corrupção, as condições políticas do governo se deterioraram gravemente e não melhoraram no fim do seu primeiro mandato (WELLER; LIMONGI, 2024, p. 208).

Além disso, corroborando o acima exposto sobre o chamado “*squeeze middle*”, não por um acaso, a grande massa de apoiadores das jornadas de junho de 2013 e operação Lava Jato (que será abordada a seguir) foi a classe “espremida” entre o topo (1% mais rico da população) e a base da pirâmide socioeconômica (50% mais pobres da população) (CARVALHO, 2018, p. 47 e 51).

Nesse momento de extrema fragilidade da Presidência da República foi apresentada a Proposta de Emenda Constitucional nº 358/13, aprovada e convertida em Emenda Constitucional nº 86/ 2015, que tornou obrigatória a execução de emendas individuais à lei orçamentária até o limite de 1,2% da receita corrente líquida (RCL), também conhecido como orçamento impositivo, marco normativo significativo ao passo que se trata da primeira medida aprovada/tomada pelo Congresso Nacional para retirar parte do orçamento do Poder Executivo em seu benefício. Tal medida, em conjunto com as demais aprovadas/ tomadas ao longo dos governos Temer, Bolsonaro e Lula III (emenda de comissão, emenda do relator, orçamento secreto e emenda PIX), fortaleceram o Congresso Nacional em detrimento do Poder Executivo, sendo apontado como a principal causa da alteração substancial (e até extinção, por alguns cientistas políticos) do chamado presidencialismo de coalizão.

Já a Operação Lava Jato, que teve início em março de 2014, trata-se de uma investigação sobre um imenso esquema de corrupção sistêmico, envolvendo o pagamento de propina por grandes empresas (em especial construtoras) tanto aos partidos governistas, entre eles o PMDB, PP e principalmente o PT, como aos da oposição (BARROS, 2022, p. 325 e 326). As

descobertas da Operação Lava Jato foram viabilizadas por diversas delações premiadas (cite-se, do doleiro Alberto Youssef e do empreiteiro Marcelo Odebrecht), instrumento criado por uma lei aprovada por Dilma Rousseff após as reivindicações das jornadas de junho de 2013 (BARROS, 2022, p. 320). Os procuradores do Ministério Público Federal, em especial Deltan Dallagnol, e o juiz federal de 1ª instância do caso, Sérgio Moro, em que pese o notório abuso das atuações dos órgãos acusador e julgador na condução da Operação Lava Jato, ganharam grande notoriedade e apoio popular, pautando, inclusive o noticiário, de acordo com o andamento das investigações (BARROS, 2022, p. 325 e 326). Em novembro de 2014, ainda no âmbito da Operação Lava Jato, foi deflagrada a operação Juízo Final que prendeu diretores da Petrobrás e donos das principais empreiteiras do país, gerando mais delações premiadas e jogando o mundo político como um todo (em especial o PT) na lama.

Tendo em vista a crise econômica e política acima relatada, bem como após uma reeleição apertada em 2014 (51,6% dos votos), a Presidenta Dilma alterou drasticamente as políticas econômicas, nomeando para Ministro da Fazenda, Joaquim Levy, representante do mercado financeiro e declaradamente liberal (no sentido econômico da palavra) (CARVALHO, 2018, p 97).

Nesse sentido, logo no começo de 2015 foi encaminhado uma medida provisória, revendo as regras de concessão e de cálculo do (i) seguro-desemprego; (ii) abono salarial; (iii) pensões de morte; (iv) auxílio-doença; e (v) seguro do pescador artesanal, na tentativa de iniciar um ajuste fiscal (PIRES, 2017, p 63). Ainda quanto às despesas, foi encerrado o subsídio fiscal dado às tarifas de energia elétrica (PIRES, 2017, p 63), bem como foi diminuído em R\$ 58 bilhões de reais as verbas destinadas ao PAC (CARVALHO, 2018, p. 97). Além disso, foram realizados contingenciamentos e foram suspensas as contratações de novos servidores no âmbito da administração pública federal (PIRES, 2017, p 63).

Já quanto às receitas, foram revertidas desonerações que culminaram no aumento da (i) CIDE combustíveis; (ii) tributos sobre folha de pagamento; (iii) contribuições sobre o lucro de instituições financeiras; e (iv) IPI de móveis e veículos (PIRES, 2017, p 63). Os preços monitorados/ administrados também foram bruscamente reajustados, podendo se mencionar as tarifas de energia elétrica (51%), gás de cozinha (22,6%) e gasolina (20,1%) (CARVALHO, 2018, p. 98), implicando na elevação da inflação, aumento de juros e redução da renda disponível do setor privado, especialmente das famílias e, conseqüentemente, impactando sobre o consumo e a oferta de crédito (PIRES, 2017, p. 62-63). Sobre preços monitorados/ administrados, destaque-se o conceito exposto no relatório de inflação do COPOM, no sentido

de se tratar daqueles “*cuja sensibilidade a fatores de oferta e demanda é menor, mas não necessariamente aqueles que são diretamente regulados pelo governo*” ou ainda “*aqueles que, a despeito de estarem relacionados com oferta e demanda, dependem de autorização ou conhecimento prévio de algum órgão do poder público*”, bem como taxas, tarifas e preços públicos (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2002). O crescimento desses valores de forma “repentina”, decorreu de um fracasso na tentativa de controle dos preços monitorados/administrados durante o início do primeiro mandato da Presidenta Dilma, citando-se, de forma exemplificada, a redução a zero da CIDE Combustíveis para compensação do reajuste da gasolina e a extinção de encargos incidentes sobre a energia elétrica para redução das tarifas, por meio da Medida Provisória 579/2013 (CARVALHO, 2018, p. 65-68). Reforçando o apoio das entidades industriais às medidas econômicas adotadas no primeiro mandato da Presidenta Dilma, CARVALHO (2018, p. 68) cita uma entrevista do Presidente da FIESP, em que o mesmo celebra a extinção de encargos incidentes sobre a energia elétrica para redução das tarifas, ressaltando que tal conduta vai ao encontro da campanha lançada pela entidade em 2011 denominada “Energia a Preço Justo”. Para conter a alta da inflação decorrente do aumento abrupto dos preços monitorados/administrados, nesse sentido, o Banco Central elevou a taxa Selic de 11,75% em dezembro de 2014 para 14,25% em julho de 2015 (CARVALHO, 2018, p. 98).

Finalmente, sob o aspecto financeiro, a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), índice de diversos contratos do BNDES, foi elevado, bem como foi reduzido o Plano Safra e encerrado o PSI do BNDES.

Grande parte das desonerações, contudo, não foram aprovadas pelo Congresso Nacional, além do fim dos supersalários do serviço público e a volta da CPMF, prejudicando sensivelmente o ajuste fiscal que o governo pretendia implementar (CARVALHO, 2018, p. 98). O aumento do desemprego (6,2% em 2014 para 9% em 2015) prejudicou ainda mais o aquecimento da economia e, conseqüentemente, a arrecadação (CARVALHO, 2018, p. 100).

ROSSI (2024, p. 52), por sua vez, aponta que o ano de 2014, foi um ano de desaceleração, por falta de investimento público e em decorrência de um cenário externo desfavorável, enquanto que a crise foi causada pelas medidas tomadas a partir de 2015, denominado pelo autor como “choque recessivo de 2015”. Em decorrência da queda dos preços das commodities, crise hídrica e efeitos colaterais da Operação Lava Jato, já logo no início do segundo mandato da Presidenta Dilma, conforme já foi acima exposto, optou-se por uma operação de choque na política econômica durante um momento de grave instabilidade política, citando-se a ameaça

de impeachment, pedido de recontagem de votos pelo candidato derrotado e aprovação da chamada pauta bomba pelo Congresso Nacional (medidas legislativas que implicaram em um aumento considerável dos gastos públicos), segundo o autor (ROSSI, 2024, p. 53). Para ROSSI, o choque recessivo (ajuste fiscal, contração monetária, aumento dos preços administrados, forte desvalorização cambial, entre outras medidas já mencionadas nessa dissertação), em vez do gradualismo na alteração da política econômica, foi o principal fator para a grave crise econômica que se iniciou em 2015, ao passo que atuou de forma pró-cíclica frente a desaceleração de 2014 (2024, p. 53 e 54).

Em decorrência da crise acima descrita, o déficit primário explodiu de 17 bilhões (2014) para R\$ 111 bilhões (2015), enquanto que a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) em relação ao PIB subiu de 56,3% (2014) para 65,5% (2015) e a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) cresceu de 32,6% (2014) para 35,6% (2015) (CARVALHO, 2018, p. 101). O custo fiscal para manutenção do presidencialismo de coalizão (liberação de emendas aos parlamentares para apoio, concessão de cargos, entre outras medidas), por sua vez, subiu 42% no segundo semestre de 2014 em comparação com o mesmo período de 2013, bem como 46% no primeiro semestre 2015 sobre o primeiro semestre de 2014 (ABRANCHES, 2019, p. 308)

Com esses resultados desastrosos, bem como uma inflação de 10,67%, uma queda de 3,5% do PIB no ano e a perda de grau de investimento de uma agência de classificação de risco, em dezembro de 2015, o Ministro Joaquim Levy pediu demissão ao não conseguir impor as medidas ultraliberais que desejava. Nelson Barbosa, até então Ministro do Planejamento, foi nomeado Ministro da Fazenda, com a finalidade de dar um maior gradualismo ao ajuste fiscal (CARVALHO, 2018, p. 100-102). Nesses termos, menciona-se o Projeto de Lei Complementar nº 257/2016 encaminhado ao Congresso Nacional que, em conjunto com um refinanciamento da dívida dos Estados, propunha uma reforma fiscal de médio e longo prazo que, entre as medidas apresentadas, vetava à alta do salário mínimo acima da inflação, um programa de desligamento voluntário de servidores e uma limitação ao aumento despesas (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2025).

Não era apenas a economia que preocupava a Presidenta Dilma, entretanto.

No dia 02 de dezembro de 2015, em retaliação ao não apoio da Chefe do Executivo pelo arquivamento do seu processo de cassação por corrupção, Eduardo Cunha, Presidente da Câmara dos Deputados, aceitou o pedido de impeachment da Presidenta Dilma assinado pelos juristas Hélio Bicudo, Miguel Reale Junior e Janaína Paschoal (ABRANCHES, 2019, p. 306).

Além disso, diante desse choque recessivo e fim da diminuição drástica das políticas de redistribuição de renda (programas de transferência de renda, taxa de desemprego baixa e valorização do salário mínimo acima da inflação), grande parte da base eleitoral do Partido dos Trabalhadores abandonou Dilma logo ao fim de 2015 (ROSSI, 2024, p. 59). Enquanto isso, para os setores econômicos e financeiros, o choque de recessão não teria sido suficiente, faltando ainda um programa amplo de privatizações, redução dos gastos sociais, fim da obrigatoriedade dos gastos com educação e saúde, bem como uma reforma trabalhista que retirasse o poder dos sindicatos e diminuísse o poder de negociação dos trabalhadores (ROSSI, 2024, p. 59). Em dezembro de 2015, enquanto que 11 % aprovavam a gestão da Presidenta Dilma, 65% reprovavam e 60 % eram a favor do seu *impeachment* (DATAFOLHA, 2015).

Com a abertura do processo de *impeachment*, o Governo Dilma ficou paralisado, empenhado em sua defesa, até o seu afastamento pela Câmara dos Deputados em abril de 2016 e a aprovação do seu impedimento pelo Senado em agosto do mesmo ano.

Diante de todo o acima exposto, é possível concluir que as medidas adotadas durante o segundo mandato da Presidenta Dilma não foram suficientes para reverter a grave crise econômica em que se encontrava Brasil, sendo esse um dos motivos (lembrar das jornadas de junho de 2013 e a operação Lava Jato, acima mencionados) que levaram ao seu *impeachment* em 2016.

Nesses termos, o *impeachment* da Presidenta Dilma, formalmente, decorreu das chamadas “pedaladas fiscais” e assinatura de decretos de crédito suplementar em desconformidade com as disposições legais. As pedaladas fiscais consistiam em atrasos de repasses aos bancos públicos para o pagamento de benefícios sociais, enquanto que as referidas instituições financeiras honravam os programas de transferência de renda sem qualquer mora. Esses atrasos, na interpretação dos autores do pedido de *impeachment*, consistiam em empréstimos das instituições financeiras públicas à União, conduta vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal e que se subsumiria na definição de crime de responsabilidade fiscal, conforme dispõe o art. 85, VI da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2025b) c/c art. 4º, VI da Lei 1079/1950 (BRASIL, 2025c) e, conseqüentemente, apta a ensejar o *impeachment* da Presidenta da República. Já os decretos de crédito suplementar, autorizando o acréscimo de recursos para pagamento de despesas já previstas no orçamento, teriam sido assinados pela Presidenta Dilma, estando a chefe do Poder Executivo ciente que os mesmos impediriam o cumprimento da meta fiscal, violando o disposto no art. 10, 6, da Lei 1079/1950 (BRASIL, 2025c).

No entanto, conforme amplamente divulgado à época, o impeachment tinha por finalidade retirar a ocupante da cadeira da presidência para alterar os rumos da econômica, em uma tentativa de retirar o país da recessão (CARVALHO, 2018, p. 109 e 111). Corroborando tal conclusão, o próprio vice-presidente, Michel Temer, em uma palestra à empresários em Nova Iorque, afirmou que a Presidente Dilma sofreu o impeachment por não ter seguido as diretrizes da política econômica presentes no documento intitulado “Ponte para o futuro” (EXAME, 2016), que foi lançado em outubro de 2015 pela Fundação Ulysses Guimarães, ligada ao PMDB (ROSSI, 2024, p. 64).

Se contrapondo a capa da *The Economist* já relatada na presente dissertação (THE ECONOMIST, 2009) e ao encontro com situação econômica e política vivida pelo Brasil à época da publicação, pode-se mencionar as capas da referida revista de setembro de 2013, em que o Cristo Redentor está em queda livre, após o “lançamento” de 2009 (THE ECONOMIST, 2013), e a de abril de 2016, no qual a icônica e internacionalmente reconhecida estátua brasileira segura uma placa de “S.O.S.”, posteriormente à votação da Câmara de Deputados que afastou a Presidenta Dilma Rousseff da Presidência da República (THE ECONOMIST, 2016).

2.7 Breves considerações sobre as políticas fiscais dos Governos Michel Temer e Jair Bolsonaro (18 de abril de 2016 à dezembro de 2022)

Ainda no ano de 2016, sob o governo de Michel Temer e com Henrique Meirelles como Ministro da Fazenda (presidente do Banco Central durante os dois mandatos do Presidente Lula), foi aprovada a Emenda Constitucional nº 95/2016, também chamada de Emenda do Teto de Gastos, o grande marco neoliberal da política fiscal brasileira.

Em síntese, o teto limitava as despesas primárias (obrigatórias, discricionárias e investimentos) a mesma rubrica do ano de 2016, corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, por um período de 20 (vinte) anos. Inicialmente, as únicas despesas excepcionadas desse limite, conforme exposto no art. 107, § 6º do ADCT (BRASIL, 2025a) foram (i) transferências constitucionais; (ii) os créditos extraordinários para atender a despesas imprevisíveis e urgentes; (iii) despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e (iv) despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

Essa medida foi duramente criticada por diversos economistas e especialistas em políticas públicas, na medida em que limitava duramente os chamados investimentos sociais

(educação, saúde, segurança, etc.) durante 20 (vinte) anos, no decurso de um período de grave recessão econômica. Para CARVALHO (2018, p. 120 e 121) o objetivo do teto, na prática, era diminuir os gastos vinculados (por exemplo, com educação e saúde) e, à longo prazo, a desconstrução do ainda incipiente estado de bem-estar social brasileiro.

Quanto à política monetária, também em consonância com uma ideologia neoliberal, foi aprovada a Lei nº 13.483/2017 que, ao criar a Taxa de Longo Prazo (TLP), em substituição a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), equipara, na prática, as condições de empréstimos do BNDES à aquelas oferecidas pelos bancos privados. Segundo PASTORE (2024, p. 170), tal mudança possibilitou o aumento do mercado privado de capitais, em especial quanto ao financiamento de projetos de infraestrutura. Ainda sobre o BNDES, foi criado um departamento de desestatização (ROSSI, 2024, p. 70).

A legislação trabalhista também foi substancialmente alterada, a favor dos empregadores, durante o governo Michel Temer. Menciona-se, como algumas dessas mudanças, (i) a possibilidade de terceirização de atividade fim; (ii) possibilidade de alterações do contrato de trabalho; (iii) flexibilização das regras referente a jornada de trabalho e; (iv) o fim da obrigatoriedade de contribuição sindical. (ROSSI, 2024, p. 69).

O governo Michel Temer ainda encaminhou uma proposta de reforma à previdência, aprovada no governo Bolsonaro, que, entre outras medidas, aumentou a idade mínima para se aposentar e introduziu uma nova fórmula do cálculo das aposentarias que implicou na redução dos benefícios e aumento das alíquotas das contribuições previdenciárias (ARAÚJO, 2023).

O contingenciamento das despesas de março de 2017, no importe de R\$ 42 bilhões de reais (R\$ 10,5 bilhões só em investimentos) também é um dos exemplos das medidas fiscais contracionistas adotadas no Governo Temer.

Em que pese a adoção das medidas ortodoxas acima relatadas, seguindo os anseios do mercado (em especial, financeiro), a economia brasileira não conseguiu sair da recessão que se encontrava, tendo o Governo Temer sido obrigado a rever as previsões de metas fiscais, ampliando os déficits para os anos de 2017, 2018 e 2019 e passando a prever superavit apenas em 2021 (CARVALHO, 2018, p. 140), bem como tendo registrado em 2016 um aumento de gasto primário no importe de 1,6% em relação à 2015 (ROSSI, 2024, p. 71). Entre o ano de 2015 e 2016, menciona-se ainda, foi registrada a segunda pior queda da economia brasileira na história (8,5%), perdendo apenas para aquela registrada entre 1981 e 1983 (8,6%) (CARVALHO, 2018, p. 144), bem como, no ano de 2017, a maior taxa de desocupação da série

histórica no importe de 13,2 milhões de desempregados (para fins de comparação, em 2014, essa taxa era de 6,7 milhões de desempregados) (ROSSI, 2024, p. 71). Apenas em 2017 o Brasil saiu tecnicamente da recessão, ao registrar o crescimento de 1 % do PIB (ROSSI, 2024, p. 71).

Por fim, alguns analistas apontam que se não fossem os escândalos de corrupção durante o breve Governo Temer, como o vazamento de conversas do Ministro de Planejamento, Romero Jucá, com o presidente da Transpetro em que aquele menciona um grande acordo com todos os Poderes da República para retirar a presidente Dilma e barrar a Lava Jato (CARVALHO, 2018, p. 115), bem como a divulgação de gravações em que o próprio Presidente da República determina que um dos donos da JBS, grande conglomerado empresarial brasileiro do setor de alimentos, mantenha o pagamento de propinas (CARVALHO, 2018, p. 137), as reformas neoliberais teriam sido ainda mais extensas e profundas.

Após a divulgação do teor das gravações acima relatadas, ademais, o objetivo do governo Temer se limitou apenas a “chegar ao fim” de 2018.

Com a posse do Presidente Jair Messias Bolsonaro em janeiro de 2019 e nomeação do economista Paulo Guedes como o “Super Ministro da Economia” (fusão dos antigos Ministérios da Fazenda, do Planejamento, da Indústria e Comércio, e do Trabalho), a política fiscal neoliberal se fortaleceu ainda mais no Brasil.

A primeira medida econômica nesse sentido, conforme já foi acima exposto, foi a aprovação da reforma da previdência, encaminhada ainda no Governo Temer, por meio da Emenda Constitucional nº 103/2019 que, em síntese, ampliou o tempo de contribuição e de idade para ser beneficiário Regime Geral de Previdência Social (BRASIL, 2025b). ROSSI (2024, p 78) aponta que a proposta inicialmente encaminhada era mais rígida que a aprovada constando, inclusive, a possibilidade que o trabalhador migrasse do regime de repartição simples (os contribuintes pagam a aposentadoria daqueles que estão na inatividade) para o regime de capitalização (cada contribuinte junta um montante que será responsável pelo pagamento se sua aposentadoria). Para o autor, tal mudança, na prática, inviabilizaria o Regime Geral de Previdência Social - RGPS (ROSSI, 2024, p. 78)

Além disso, ainda no primeiro ano do mandato do Presidente Bolsonaro, por meio do seu Ministro da Economia, também apelidado pelo chefe do Executivo de “Posto Ipiranga”, em referência a uma propaganda que o referido estabelecimento comercial possuía todas qualidades/ funções essenciais, foi encaminhado ao Congresso Nacional a PEC Emergencial, PEC dos Fundos Públicos e PEC do Pacto Federativo, constituindo o chamado “Plano Mais

Brasil” (ROSSI, 2024, p.79). De forma exemplificativa, cite-se que as propostas de emenda à constituição possuíam os seguintes objetivos: (i) reforma administrativa; (ii) extinção das despesas mínimas obrigatórias em educação e saúde; e (iii) extinção de fundos públicos infraconstitucionais para o financiamento setorial e regional (ARAÚJO, 2023). Para ROSSI (2024, p. 79 e 80) uma das propostas de alteração à Constituição Federal que mais sintetizam o objetivo do “Plano Mais Brasil” era a inclusão de um parágrafo ao art. 6º do texto constitucional que limitava a observância do direito à educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados ao “*equilíbrio fiscal intergeracional*”, ou seja, na hipótese de restrições orçamentárias, os referidos direitos sociais fundamentais deveriam ser suprimidos.

Além disso, o governo Bolsonaro ainda promoveu a venda da Eletrobrás, bem como privatizações por meio de “desinvestimentos”, que consistia, sucintamente, em venda de empresas subsidiárias de empresas estatais e de participações do setor público dessas sociedades empresárias (ARAÚJO, 2023). Importante destacar que o referido método, “desinvestimento” teria por finalidade burlar a necessidade de autorização legislativa para a realização de privatizações (ARAÚJO, 2023). Por meio desse subterfúgio, registre-se, a Petrobras vendeu a BR Distribuidora, refinarias, polos e campos de petróleo, Gaspetro, gasodutos, Liquigás, termelétricas, usinas eólicas, entre outros ativos, enquanto que o BNDES arrecadou mais de 70 bilhões com a venda em participação acionária (ROSSI, 2024, p. 88).

Durante o governo Bolsonaro ainda foi aprovada a Lei Complementar nº 179/2021, que garantiu a autonomia do Banco Central, bem como a Lei nº 13.820/2019 que, em regra, separou o patrimônio deste último (em especial os lucros decorrentes das reservas cambiais e derivativos) da conta única do Tesouro Nacional (PASTORE, 2024, p. 175). Especificamente sobre a política monetária, também se destaque a aprovação da Lei nº 14.286/2021 (BRASIL, 2025) que entre outras medidas, permitiu que residentes do país possuam contas em dólar, bem como que não residentes realizem operações de crédito. Quanto a pronta conversibilidade do Real para qualquer outra moeda, ROSSI (2024, p.87), alerta o perigo de colapso financeiro na hipótese de que, durante uma crise financeira, uma grande quantidade de correntistas mude do Real para uma moeda mais sólida. Já quanto a possibilidade de realização de operações de crédito por não residentes, o economista alerta para a maior possibilidade de especulação financeira, já que para “apostar contra o real”, um investidor estrangeiro não precisará, de fato, transferir ao Brasil qualquer quantia, bastando pedir um empréstimo (ROSSI, 2024, p.87).

Ocorre que em 11 de março de 2020 a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou que o mundo se encontrava em estado de pandemia da COVID-19, uma das mais mortais registradas na história da humanidade. Tendo em vista a necessidade de restrição de locomoção e aglomeração da população mundial para diminuir a proliferação do vírus da COVID-19, que se transmite pelo ar, o mundo entrou em uma grave recessão econômica. O governo Bolsonaro, em um primeiro momento, ignorou a gravidade da COVID-19 e optou por manter as políticas (inclusive fiscais) neoliberais, não oportunizando qualquer auxílio à população. Com o agravamento da crise sanitária no território brasileiro e a pressão popular e dos outros Poderes, o Presidente Bolsonaro e o seu Ministro da Economia, se viram obrigados a tomar medidas de contenção da pandemia e contra a grave crise econômica (ROSSI, 2024, p. 82).

Inicialmente, foi aprovado o estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional que permitiu a descumprimento da meta de resultado primário da LDO. (ARAÚJO, 2023). O Congresso Nacional também autorizou o descumprimento do Teto de Gastos para implementação de medidas contra a COVID-19 por meio da Emenda Constitucional nº 106/2020 (o chamado, orçamento de guerra) (ARAÚJO, 2023), além de afastar a “regra de ouro”, disposta no art. 167, III da Constituição Federal (BRASIL, 2025b), que limita as operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital do Ente, bem como as restrições do art. 195, § 3º do texto constitucional (BRASIL, 2025b), que impede a pessoa jurídica, em débito com a previdência, de contratar com órgão público, receber benefícios ou incentivos creditícios.

Esses valores foram destinados ao SUS e para o pagamento do Auxílio Emergencial, a partir de abril de 2020. Assim sendo, no ano de 2020 foram realizadas o pagamento de cinco parcelas de R\$ 600 (seiscentos) reais e mais quatro parcelas de R\$ 300 (trezentos) reais do Auxílio Emergencial para beneficiários inscritos no cadastro único do Governo Federal (CadUnico) (ARAÚJO, 2023). Além disso, esses valores ainda foram utilizados para cobrir a suspensão do pagamento das dívidas renegociadas dos Estados membros com a União (BRASIL, 2020) e para o encaminhamento de vultuoso montante, a título de transferências voluntárias, aos Entes subnacionais (BRASIL, 2020; VANNUCCI, 2023, p. 60).

Também foi instituído, por meio da Medida Provisória nº 936/2020, o Programa Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda, que consistia na possibilidade de redução do salário proporcional à jornada de trabalho ou suspensão integral do contrato de contrato, com recebimento de seguro-desemprego por parte do trabalhador (ARAÚJO, 2023).

O Banco do Brasil e a Caixa Econômica, por sua vez, expandiram as suas linhas de crédito, enquanto que o BNDES criou o Programa Emergencial de Suporte a Empregos para conceder empréstimos às empresas com renda bruta entre R\$ 360 (trezentos e sessenta mil) reais e R\$ 10 (dez milhões) de reais para quitação da folha de pagamento (ARAÚJO, 2023).

Entretanto, em 2021 frise-se, ainda durante os efeitos da pandemia, o governo Bolsonaro voltou a tomar medidas fiscais contracionistas. Cite-se, por exemplo, o corte das despesas primárias em 2021 registrando uma queda dessa rubrica de 23% (vinte e três por cento) em relação ao ano anterior (ARAÚJO, 2023). Além disso, indo de encontro as recomendações da OMS, entidades de saúde, centro de pesquisas e especialistas sobre o tema, o Presidente Bolsonaro extinguiu o auxílio saúde e promoveu uma campanha pelo fim do isolamento social (ROSSI, 2024, p. 83), fundamentada em terrorismo econômico e negacionismo científico. Com o recrudescimento da pandemia pela segunda onda da COVID-19, o Governo Federal restabeleceu o auxílio federal em abril de 2021 no importe de R\$ 250,00 e com uma abrangência menor, medida insuficiente para diminuir a trágica marca de 412 mil mortes de brasileiros naquele ano em decorrência da doença, bem como do aumento da taxa de pobreza de 24% da população (2020) para 29% (2021) (ROSSI, 2024, p. 83 e 84). Essas medidas econômicas neoliberais, apoiada de forma uníssona pela elite econômica e financeira, além de terem proporcionado a morte de milhares de brasileiros que poderiam ter sido evitadas, inviabilizou uma recuperação econômica mais rápida, em comparação com o resto do mundo, conforme apontado por ROSSI (2024, p. 90 e 91).

Finalmente, ainda é importante registrar que, em que pese essa postura neoliberal do governo Bolsonaro, foram registrados ao longo do seu governo “furos” ao teto de gastos não relacionados às despesas destinadas ao combate da pandemia da COVID-19. No primeiro ano do mandato do Presidente Bolsonaro, desse modo, foi aprovada a Emenda à Constituição nº 102/2019 que excepcionou do teto de gastos os valores transferidos à Estados e Municípios a título de cessão onerosa decorrentes campos de petróleo (ARAÚJO, 2023). Nesse mesmo sentido, em 2021, também foi excepcionado do teto de gastos, por meio da chamada “PEC do Calote”, o pagamento de precatórios federais (ARAÚJO, 2023).

Já no ano das eleições presidenciais foi aprovada a Emenda à Constituição nº 123/2022 que majorou o Auxílio Brasil em R\$ 600 (seiscentos) reais mensais, bem como criou os auxílios a caminhoneiros e taxistas, sem que os referidos gastos tivessem que observar as regras da Emenda Constitucional nº 95/ 2016. Ainda no ano das eleições presidenciais, foram realocados recursos do Tesouro para cobrir a desoneração sobre gasolina, óleo diesel, etanol e gás de

cozinha, bem como direcionado vultoso montante ao Legislativo para as chamadas emendas do relator (ARAÚJO, 2023).

O Teto de Gastos, aprovado pela Emenda Constitucional nº 95/ 2016, conforme já foi acima apontado, recebia críticas desde a sua inclusão no texto constitucional. Com os sucessivos “furos” realizados pelo governo Bolsonaro o teto de gastos restou definitivamente descredibilizado.

2.8 Novo arcabouço fiscal

Durante a campanha presidencial de 2022, o então candidato Lula prometeu revogar a regra de teto de gastos, em especial, pela limitação que a norma incide sobre os gastos sociais (BRITO e CARAM, 2023). Após a sua eleição e aconselhado pelo Ministro da Fazenda Fernando Haddad, no entanto, o presidente Lula costurou com o Congresso Nacional uma substituição do teto de gastos por uma nova norma de limitação fiscal.

Essa nova norma foi denominada como Novo Arcabouço Fiscal e foi aprovada por meio da Lei Complementar nº 200/2023. De forma sucinta, a Lei Complementar nº 200/2023 determina que as despesas primárias do governo crescerão de acordo com a arrecadação do ano anterior (BRASIL, 2025h). Dessa forma, esse crescimento será de 70 % (setenta por cento) caso a meta de resultado primário apurada no exercício anterior ao da elaboração da Lei Orçamentária Anual tenha sido cumprida. Se a meta não for cumprida, o crescimento será limitado à 50% (cinquenta por cento) (BRASIL, 2025h). Registre-se ainda que, conforme dispõe a Lei Complementar nº 200/2023, o crescimento real dos limites da despesa primária, não será inferior à 0,6% a.a. (seis décimos por cento ao ano) nem superior à 2,5% a.a. (dois inteiros e cinco décimos por cento ao ano) em relação às despesas, independentemente do resultado primário (BRASIL, 2025h).

Na constituição do Novo Regime Fiscal ainda foi excepcionada dos limites de aumento algumas verbas, podendo ser mencionado, de forma exemplificada, (i) transferências constitucionais ou legais a outros Entes federativos; (ii) os créditos extraordinários para atender a despesas imprevisíveis e urgentes; (iii) despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; (iv) recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); e (v) pagamento de precatórios em situações específicas.

CAPÍTULO III - PATH DEPENDENCE E POLÍTICA FISCAL NO BRASIL

3.1 - *Path dependence, process tracing* e ortodoxia fiscal

O sucesso das medidas promovidas por meio do Plano Real, segundo LOPREATO (2013, p. 9), “*redefiniu aspectos fundamentais da realidade econômica brasileira e deixou traços permanentes*”. Nesses termos, LOPREATO (2013, p. 161) afirma que o novo regime fiscal brasileiro, decorrente do Plano Real e suas medidas correlatas, consistem e um ponto de inflexão na política fiscal brasileira, tendo em vista as mudanças de sua base teórica e o seu contexto.

Registre ainda que a partir de 2006, também conforme avalia LOPREATO (2013, p. 202), a linha econômica mais desenvolvimentista e estruturalista da política econômica brasileira, combinada com a observância do tripé macroeconômico (frise-se, com algumas mudanças em relação ao piso/ metodologia do cálculo do superávit primário em relação aos governos Fernando Henrique Cardoso), trouxe resultados positivos ao Brasil, como um bom desenvolvimento social e crescimento econômico.

Assim, para CARVALHO (2018, p. 41 e 42), ao contrário do defendido por parte dos economistas, carece de sustentação empírica que as reformas ortodoxas/ liberais, implementadas de forma mais incisiva a partir dos anos 90 e seguidas estritamente até o ano de 2006, foram responsáveis de forma exclusiva pela aceleração econômica durante período, ao passo que em 2010 foi registrado um aumento de 7,5 % do PIB em relação à 2009. A hipótese formulada por CARVALHO (2018, p. 41 e 42) é que, enquanto entre 2004 e 2005 o crescimento foi sustentado pela alta das commodities, a partir de 2006 (e até 2010) esse aumento do PIB brasileiro tem como base o mercado interno, por meio da valorização do salário mínimo, diversificação do mercado de trabalho, massificação dos programas de transferência de rendas, crédito fácil e investimentos públicos. A mera adoção do tripé macroeconômico, em conjunto com outras medidas ortodoxas/ liberalizantes (privatizações, cortes gastos, etc.) não seriam suficientes para estabilizar a inflação e, conseqüentemente, sustentar o crescimento econômico, segundo CARVALHO (2018, p. 42), considerando que, após 2007, foram implementadas medidas fiscais expansionistas, em especial, para mitigar os danos causados pela crise do *subprime*.

Já quanto às causas que levaram a crise econômica e política de 2015, CARVALHO (2018, p. 9 e 10) sintetiza as principais teorias para a referida recessão nos seguintes termos: (i) o crescimento dos anos 2000 ocorreu exclusivamente em decorrência do aumento dos preços das commodities, sendo que a econômica brasileira não poderia sustentar tal expansão; (ii) por erros econômicos graves, como intervenção exagerada do Estado na economia, bem como pela falta de retomada das medidas ortodoxas após o arrefecimento da crise do *subprime* (controle de gastos, câmbio flutuante, independência do Banco Central quanto à fixação da taxa de juros, entre outras) para um novo ciclo de crescimento; e (iii) em decorrência de um boicote da elite econômica e grande imprensa, em retaliação aos avanços sociais e redistribuição de renda alcançados pelos governos petistas. Quanto a este último ponto, ROSSI (2024, p. 19, 20 e 45) reforça tal tese ao mencionar a queda de rentabilidade do mercado financeiro com as medidas adotadas durante primeiro do mandato do governo Dilma (diminuição, em vez de elevação, da taxa de juros; regulação da entrada de capitais no Brasil; “guerra” dos *spreads* bancários e tentativa de controle da taxa de câmbio), o índice de desemprego de 5% em 2014 (o menor da história), aumentando o poder de barganha da classe trabalhadora frente ao empresariado, bem como o crescimento de adolescentes entre 15 e 17 anos estudando (de 16% para 43%) e de acesso à água nas casas dos 5% mais pobres (de 50% para 76%) durante os anos de 2002 e 2015.

Uma crise econômica na proporção que o Brasil passou (e ainda tenta se recuperar) segundo CARVALHO (2018, p. 10), não pode ser explicada de forma isolada por apenas um desses fatores. Nessa linha de raciocínio, essa dissertação seguiu.

Quanto aos dados econômicos, a mudança na rota das políticas da referida área em 2015 (diga-se, retorno as bases ortodoxas, parcialmente adotada durante os anos 80 e começo dos anos 90, bem como implementada de forma sistemática pelo Plano Real e mantida de forma estrita até o fim do primeiro mandato do Governo Lula), não trouxe os resultados esperados. Isso porque, entre 2015 a 2022, o Brasil apresentou o pior resultado entre os 50 (cinquenta) países com dados disponíveis na OCDE, sendo que apenas em 2022 recuperou o PIB de 2014 (ROSSI, 2024, p. 94). Além disso, o índice Gini apenas retomou o patamar de 2015 em 2022 (IPEA, 2025), citando-se, ainda, o retorno do Brasil ao mapa da fome da ONU em 2021 do qual tinha conseguido sair em 2014 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2024).

O que explica, então, a manutenção das políticas fiscais no Brasil pautadas nas ideias ortodoxas?

No entendimento desse autor, a explicação decorre da aplicação da *path dependence* ou dependência da trajetória às políticas fiscais brasileiras durante o período analisado. Conforme já exposto no Capítulo I dessa dissertação, de acordo com a teoria da escolha pública e do institucionalismo da escolha racional, agentes econômicos e políticos tomam decisões conscientes, pautados na racionalidade, com critérios e objetivos previamente estabelecidos.

Ocorre que, também conforme exposto no Capítulo I dessa dissertação, com fundamento no institucionalismo histórico e na teoria da *path dependence*, é possível verificar que as instituições e as políticas públicas são moldadas e sustentadas ao longo do tempo por critérios e valores estabelecidos na sua formação.

No mesmo sentido, seguindo a teoria da *path dependence*, a própria vontade dos agentes acaba por ser moldada pelas instituições e políticas públicas, tendo em vista, especialmente, os retornos crescentes de tal conduta e a limitação de alteração da trajetória à momentos denominados conjunturas críticas. Retornos crescentes, rememorando, são os benefícios, reforços positivos, em se manter a trajetória de determinada instituição ou política pública, enquanto que as conjunturas críticas são momentos curtos (em relação ao total analisado) e específicos em que é possível se realizar uma mudança estrutural na sua condução.

Para comprovar esse ponto, passa-se a abordar os mecanismos causais que levaram a manutenção da política fiscal sob os pilares da ortodoxia, ao menos entre a implantação do Plano Real e o fim do segundo mandato do Presidente Lula, sendo retomada tal cartilha no início do segundo mandato da Presidenta Dilma e mantida até o fim do mandato do Presidente Bolsonaro, utilizando, para tanto, o método *process tracing* do tipo teste de teoria.

Especificamente sobre os mecanismos causais e nos termos do exposto no tópico 1.3. Metodologia dessa dissertação, considerando que o método *process tracing* utilizado no presente caso é do tipo teste de teoria, devemos conceituá-los como “*partes sistemáticas que podem ser generalizadas além dos limites do caso único*” (BEACH; PEDERSEN, 2013, tradução nossa), bem como consistindo em um processo de transmissão de forças causais (perspectiva mecanicista) e de causas suficientes e/ ou necessárias, mas não de forma isolada, para que ocorra um resultado (teoria relações causais determinísticas).

Já em relação as inferências, também corroborando o exposto no tópico 1.3. Metodologia, deve-se, por meio da lógica bayesiana, verificar a probabilidade que as evidências localizadas sejam suficientes para comprovar os mecanismos causais.

Especificamente sobre as evidências expostas nessa dissertação, mesmo não estando dentro do escopo temporal do objeto de pesquisa, ainda durante o Governo Castelo Branco (1964 a 1967) e patrocinada por um dos economistas liberais mais famosos brasileiros, Roberto Campos, foi implementado o Programa de Ação Econômica do Governo – PAEG, que conforme discorrido na parte II dessa dissertação, possui como fundamento teórico a ortodoxia econômica. Para LOPREATO (2013, p. 177), inclusive, o PAEG foi o primeiro marco na construção do novo regime fiscal do qual o Plano Real é a principal medida.

Após o Governo Castelo Branco, ao longo da Ditadura Militar e também conforme demonstrado no Capítulo II dessa dissertação, a política econômica adotada pelo regime de exceção foi primordialmente desenvolvimentista e nacionalista e, portanto, indo de encontro à ortodoxia fiscal, tendo proporcionado um período de crescimento econômico (milagre econômico) e, logo em sequência, uma grave recessão (década perdida).

Durante o Governo Sarney (1985 a 1989) e o Governo Collor (1990-1992), por sua vez, foram retomadas (ou ao menos intentadas) diversas medidas econômicas que estavam de acordo a ortodoxia fiscal e o Consenso de Washington. No Governo Sarney, menciona-se o Plano Verão que prometia (não conseguiu implementar) um ajuste fiscal por meio de privatizações, demissões de servidores e controle de despesas (CARDOSO, 2025).

Já durante o Governo Collor a adoção de medidas fiscais ortodoxas prevaleceu na condução da sua política econômica (Plano Collor). Assim, em que pese o bloqueio de ativos financeiros (medida contrária ao consenso de Washington), ocorreu uma tentativa de implementação de ajuste nas contas públicas por meio diminuição de gastos e a introdução de uma taxa de câmbio flutuante (BRESSER-PEREIRA; NAKANO, 1991), em clara observância à ortodoxia fiscal. A médio prazo, as medidas do Plano Collor também estavam de acordo com ortodoxia fiscal, já que consistiam em promover uma abertura comercial e privatizações (BRESSER-PEREIRA; NAKANO, 1991).

Nesse contexto, durante o Governo Itamar Franco e afiançado pelo então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, foi implementado o grande conjunto de medidas fiscais ortodoxas na história da política econômica brasileira, o Plano Real. Repise-se que, conforme foi acima exposto, antes do Plano Real já vinham sendo adotadas medidas ortodoxas no Brasil (cite-se, PAEG, Plano Verão, Plano Collor), contudo, o Plano Real consiste em uma mudança de rota mais clara e consistente da política econômica brasileira de acordo com esse viés. Nesse sentido, como medidas de acordo com a teoria ortodoxa econômica, pode-se mencionar que o Plano Real promoveu (i) controle mais rígido de gastos; (ii) privatizações e o (iii) tripé

macroeconômico (em que pese essa última medida não ter sido tomada em conjunto com o lançamento do plano, trata-se de um desdobramento do mesmo).

Dessa forma, consistindo em um momento em que foi possível uma mudança de trajetória expressiva da política econômica brasileira (em especial a política fiscal) que vinha durante a década de 70 (setenta) pautada sob um viés desenvolvimentista e nacionalista, enquanto que durante a década de 80 (oitenta) e começo dos anos 90 (noventa) adotando algumas medidas ortodoxas (cite-se, ajustes fiscais, privatizações) em conjunto com medidas heterodoxas (cite-se, controle da movimentação de ativos financeiros, controle de preços, reajustes automáticos de salários), é possível afirmar que o Plano Real se trata de uma conjuntura crítica a favor da ortodoxia.

É consenso, conforme foi exposto no Capítulo II dessa dissertação, que essas medidas ortodoxas implementadas pelo Plano Real (1994) foram seguidas de forma estrita até o fim do primeiro mandato do Presidente Lula (2006) e retomadas no início do segundo mandato da Presidenta Dilma (2015). Mesmo estando fora do objetivo temporal desse trabalho, também não se pode deixar de ressaltar que, após o impeachment da Presidenta Dilma, com fundamento no exposto no Capítulo II da dissertação, os Governos Temer e Bolsonaro adotaram de forma ainda mais rígida (exceção, pandemia da COVID-19 e tentativa de reeleição desse último) medidas econômicas ortodoxas. O próprio Governo Lula, ao iniciar o seu terceiro mandato, substituiu o chamado Teto de Gastos pelo Novo Regime Fiscal que, em que pese mais brando, também se trata de um sistema de limitação de gastos públicos e, portanto, de acordo com a ortodoxia fiscal. A manutenção da trajetória da política fiscal sob o viés ortodoxo, portanto, decorre dos retornos crescentes que os agentes tem em manter a execução das mesmas nesses termos e serão melhor abordados quando da descrição dos mecanismos causais.

Já no período entre o segundo mandato do Presidente Lula (janeiro de 2007) e o primeiro mandato da Presidenta Dilma (dezembro de 2014), parte dos economistas (em especial os mais conservadores) entendem que as medidas econômicas ortodoxas foram abandonadas em prol de ideias desenvolvimentistas e estruturalistas. Existe divergência, contudo, quanto a esse diagnóstico da política econômica do segundo mandato do Presidente Lula e o do primeiro mandato da Presidenta Dilma.

Isso porque, ainda que não tenham seguido integralmente a “cartilha do FMI”, pautada no chamado Consenso de Washington, durante segundo mandato do Governo Lula e o primeiro mandato do Governo Dilma, foram observados preceitos econômicos ortodoxos instituídos pelo Plano Real, como controle da dívida e gastos públicos.

Sobre a dívida pública medida em relação ao PIB, inclusive, foi registrada uma queda expressiva da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) entre o último ano do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique (76,1%) em relação ao último ano do segundo mandato do Presidente Lula (62,4%) (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2025a) Ao longo do primeiro mandato da Presidenta Dilma, por sua vez, a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) se manteve estável e abaixo do registrado nos Governos Fernando Henrique e Lula, oscilando entre 59,6% e 61,6%, tendo se descontrolado, contudo, no primeiro ano do segundo mandato da mandatária, 2015, alcançando o patamar de 71,7% (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2025a).

Além disso, aponta PIRES (2017, p. 61) que entre 2009 e 2010 foi adotada um crescimento dos gastos entre 1% (um por cento) e 2% (dois por cento) do PIB, sendo considerada uma expansão fiscal moderada, tendo em vistas as experiências internacionais. Registre-se ainda que boa parte da expansão fiscal realizada durante o segundo mandato do presidente Lula, com apoio (a pedido) do mercado financeiro e instituições financeiras multilaterais defensoras do Consenso de Washington, teve por finalidade combater a crise do *subprime* de 2008.

O primeiro mandato da Presidenta Dilma, ainda contrariando o discurso difundido sobre o período, reduziu os gastos públicos e investimentos em comparação aos governos Lula e os governos Fernando Henrique Cardoso, nos termos dos dados exposto por CARVALHO e transcritos na parte II da presente dissertação (2018, p. 81, 88 e 89). Para CARVALHO (2018, p. 87), inclusive, a política fiscal do primeiro ano do primeiro mandato da Presidenta Dilma (2011) pode ser considerada contracionista, alterando-se tal cenário em 2012 ao passo que o corte de gastos e investimentos, foram compensados pelos expressivos subsídios e isenções fiscais concedidas.

Diante do exposto, é possível afirmar que tendo em vista (i) a observância do tripé macroeconômico; (ii) a manutenção da trajetória descendente da dívida pública; e (iii) diminuição dos gastos em investimentos, o segundo mandato do Governo Lula manteve, de forma substancial, a sua política econômica pautada nos preceitos da ortodoxia. Quanto as medidas predominantemente heterodoxas, isenções fiscais e concessão de linhas de créditos vantajosas por instituições financeiras estatais, por exemplo, avalia-se que são mudanças circunstanciais na trajetória dessas políticas econômicas, não se tratando de uma mudança estrutural, tendo grande parte das mesmas sido implementadas (e apoiadas) pelo FMI, BID, sistema produtivo e financeiro para combater os efeitos da crise do *subprime*. Portanto, mesmo

sem o “purismo” dos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso e do primeiro mandato do Presidente Lula, durante o segundo mandato do referido mandatário, as políticas econômicas (em especial as fiscais) seguiram aquelas adotadas desde o Plano Real, pautadas na ortodoxia, e, portanto, a trajetória dessas foram mantidas.

Em relação ao primeiro mandato da Presidenta Dilma, contudo, em que pese discordar que tenha ocorrido um abandono total dos preceitos difundidos pelo Consenso de Washington, entendo que ocorreu uma tentativa fracassada de alteração de rota das políticas fiscais, tendo em vista a não configuração de um momento propício para tanto, ou seja, de conjuntura crítica.

Feita essas considerações, passo a tratar sobre os mecanismos causais que, sob a perspectiva do que foi estudado para essa dissertação, proporcionam os retornos crescentes em favor da manutenção da ortodoxia das políticas fiscais.

3.2 Financeirização da economia

Quanto à financeirização da econômica, PRZEWORSKI (2020, p. 139) aponta que até o fim da década de 70 (setenta) existia um “acordo de classes democrático” nos países desenvolvidos, em que as sociedades empresárias aceitavam ser tributadas para redistribuição dos ganhos com os trabalhadores e manutenção do estado de bem estar social. Esse acordo, contudo, foi implodido com a eleição de Margareth Thatcher (Reino Unido) e Ronald Reagan (Estados Unidos da América) que promoveram a abertura da conta capital e, conseqüentemente, possibilitaram uma maior mobilidade dos ativos, viabilizando uma financeirização da econômica. Tal medida, financeirização da economia, alterou o *trade-off* estabelecido até então entre redistribuição e crescimento, criando perdedores (trabalhadores que sofreram uma precarização das condições de trabalho ou cidadãos que não conseguem uma fonte de renda para se manter) e vencedores (beneficiários de renda) (PRZEWORSKI, 2020, p. 139 e 140).

Seguindo esse entendimento, STREECK (2014) defende que, citando Keynes, tal movimento teria sido viabilizado, especialmente durante a década de 80 (oitenta), em decorrência da grande concentração de renda no topo da pirâmide sócio econômica. Com os recursos financeiros concentrados em uma ínfima parcela da população, foi possível que esses grandes capitalistas transformassem os seus ativos produtivos em ativos financeiros, diminuindo os seus riscos e aumentando a sua lucratividade (STREECK, 2014). BRUNNO e CAFFE (2017, p. 17) ainda completam que o fenômeno da financeirização desestimula a

alocação de recursos no setor produtivo, tendo em vista a rentabilidade das aplicações financeiras.

Dimensionando a expansão do setor financeiro sobre a economia brasileira, aponta-se que em maio de 2020 a soma dos ativos dos Bancos Itaú, Bradesco, Santander, Banco do Brasil e Caixa Econômica atingiam o montante de R\$ 7,4 trilhões de reais, superando o PIB brasileiro de 2019, que foi de R\$ 7,3 trilhões de reais (INFOMONEY, 2020).

A financeirização da economia, por sua vez, só pode prosperar com a aplicação de medidas econômicas (em especial fiscais) ortodoxas, tendo em vista que, para o seu funcionamento pleno, deve existir uma mobilidade dos capitais de forma que os rentistas possam se beneficiar de uma competição global para atração dos seus ativos financeiros (guerra tributária e emissão de títulos da dívida pública vantajosos), uma taxa de câmbio flutuante que viabilize ganhos maiores com especulação financeira, bem como uma autoridade monetária independente para fixação dos juros e um controle de gastos rígidos por parte do Poder Executivo, por se tratarem de medidas de controle (questionadas por economistas heterodoxos) da inflação e solvibilidade dos Estados nação.

Ato contínuo, seguindo a necessidade de adoção de medidas econômicas ortodoxas para sustentar a financeirização da economia, especificamente no caso brasileiro, repise-se que com a possibilidade de transferir ativos financeiros entre instituições financeiras e países, os rentistas podem se beneficiar da guerra tributária entre os Estados nação, buscando uma melhor carga tributária e taxas mais vantajosas de títulos da dívida pública. Nesses termos, desde a implantação do Plano Real até fim do Governo Bolsonaro existe uma dificuldade de se aumentar/ instituir tributos diretos no Brasil, justamente por serem progressivos e direcionados à renda e rendimentos (inclusive financeiros). Além disso, também conforme já exposto nessa dissertação, tal argumento se confirma ao analisar o mercado da dívida pública brasileira, instituído ainda na época da hiperinflação e mantido até hoje, que garante vantagens aos credores, porém muito custosa ao erário, tendo em vista as condições dos referidos títulos.

Além disso, conforme os dados apurados nessa dissertação, também se verifica no Brasil a adoção da taxa de câmbio flutuante e a independência do Banco Central para fixação das taxas de juros, medidas ortodoxas de acordo com a financeirização da economia. Com uma tentativa frustrada de implementação durante o Plano Collor, a taxa de câmbio flutuante foi adotada de forma sistemática no Brasil no primeiro mês de 1999 (rememore-se a interferência no final do primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso), sendo mantida até o fim do Governo Bolsonaro, com exceção de um pequeno intervalo de tempo durante o primeiro

mandato da Presidenta Dilma em que se tentou, de forma não exitosa, controlar a taxa de câmbio.

A independência do Banco Central para fixação das taxas de juros também foi observada desde a implementação do Plano Real até o fim do Governo Bolsonaro, com exceção do primeiro mandato da Presidenta Dilma, em que há uma dúvida sobre a influência do Poder Executivo sobre a Presidência de Alexandre Tombini. Sobre este ponto, é importante rememorar a indicação de Henrique Meirelles (economista reconhecidamente ortodoxo e conservador) para presidência do Banco Central do Brasil durante os dois primeiros mandatos do Presidente Lula (representante do maior partido de esquerda), bem como a aprovação da Lei Complementar nº 179/2021 que dispõe sobre a autonomia da referida instituição financeira.

Finalmente, o controle de gastos públicos por meio de corte despesas, medida ortodoxa cobrado pelo mercado financeiro foi observada no Brasil desde a implantação do Plano Real até o fim do Governo Bolsonaro, inclusive durante do primeiro mandato da Presidenta Dilma que, em que pese a expansão fiscal por meio de subsídios e concessão de créditos, cortou gastos. É fato que em 2015 a dívida pública aumentou exponencialmente, fato este que forçou os Chefes do Executivo (segundo mandato da Presidenta Dilma, Temer, Bolsonaro e Lula III) a apresentarem pacotes de austeridade com a finalidade de frear o crescimento da mesma, conforme explanado no Capítulo II da dissertação.

Especificamente sobre a expansão fiscal e monetária durante o segundo mandato do Presidente Lula, consideradas contrárias a ortodoxia fiscal, repise-se que as mesmas foram apoiadas (e até requisitadas) pelo mercado financeiro (em conjunto com o setor produtivo) e instituições financeiras multilaterais (FMI e BID), com a finalidade de mitigar os efeitos da crise do *subprime*. Nesses termos, registre-se, o memorando disponibilizado pelo FMI em que a referida instituição financeira traz as medidas contrárias à ortodoxia fiscal adotadas para contenção da crise do *subprime*, podendo-se mencionar, a título exemplificativo, aumento de recursos destinados à operações de créditos, flexibilização dos critérios para concessão de empréstimos e reforma na estrutura de governança para ampliar a participação de países do Sul Global no processo de tomada de decisão (Fundo Monetário Internacional, 2012).

Isso porque, tendo em vista a abrupta e severa restrição creditícia em decorrência da crise do *subprime*, a Teoria Quantitativa da Moeda, modelo monetário hegemônico desde o fim do padrão ouro instituído na Conferência Bretton Woods e que tinha por fundamento, em síntese, a limitação de expedição de moeda à renda do Estado nação, mostrou-se insuficiente para solucionar a grave crise (RESENDE, 2022, p. 43). Tal teoria, ao menos no ápice da crise

do *subprime*, foi substituída pelo *Quantitative Easing* que, em síntese, consistia em uma expansão monetária sem precedentes pelos Bancos Centrais (em alguns casos, mais de 10 vezes) para fomentar a economia (RESENDE, 2022, p. 43 e 44). Registre-se que, contrariamente ao previsto pelos defensores ortodoxia fiscal, a expansão monetária por meio do *Quantitative Easing* aumentou de forma moderada a inflação (pelo menos em um primeiro momento) e foi essencial para evitar um colapso do sistema produtivo e financeiro global durante a crise do *subprime*.

Sobre os motivos que levaram o mercado financeiro a garantirem (em seu benefício) a manutenção das políticas fiscais ortodoxas no Brasil, pode-se apontar, primeiramente, a forte desregulamentação da referida área ao fim dos anos 80 (oitenta) e mantida até hoje. Conforme exposto por STREECK (2017, p. 135) a forte desregulamentação do mercado financeiro permitiu que as instituições criassem “inovações financeiras” sem precedentes, leia-se alto rendimento com diminuição dos riscos, atraindo capital de todo o mundo, bem como se tornando uma fonte de captação de recursos pelos Estados nação, tendo em vista a ampliação de oferecimento de crédito. STREECK (2017, p. 135 e 137) ainda aponta que não apenas os países passaram a se alavancar com a ampliação da oferta de créditos oferecidas pelas instituições financeiras, mas também o setor produtivo e as famílias, principalmente para compensar a diminuição dos serviços públicos prestados pelo Estado.

Especificamente sobre a regulamentação do sistema financeiro no Brasil, o art. 192 da Constituição Federal determina que o Sistema Financeiro Nacional deverá “*promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade*” e será regulado por Lei Complementar. Até a presente data, corroborando a conclusão do STREECK, as Leis Complementares aprovadas sobre o Sistema Financeiro Nacional ampliaram o espaço de atuação e reduziram a regulação/fiscalização do mercado financeiro. Nesses termos, cite-se:

Lei Complementar nº 105/ 2001	Criou o sigilo bancário
Lei Complementar nº 109/ 2001	Criou a previdência complementar (previdência privada)
Lei Complementar nº 126/ 2007	Acabou com o monopólio estatal do resseguro

Lei Complementar nº 130/ 2009	Normatiza o crédito cooperativo
-------------------------------	---------------------------------

Tabela 2 – Leis complementares referentes ao Sistema Financeiro Nacional

Não fosse a aprovação dessas leis complementares, o próprio texto constitucional foi alterado, por meio da Emenda à Constituição nº 40/2003, permitindo (i) uma regulação em separado do Sistema Financeiro Nacional e; (ii) eliminando o teto de juros reais em 12% ao ano (IANONI, 2010, p. 192). A alteração texto constitucional, segundo IANONI (2010, p. 192), em conjunto com outras medidas da época (Carta ao Povo Brasileiro, Henrique Meirelles no Banco Central, por exemplo), foi uma sinalização do Presidente Lula ao tomar posse em 2003 que não interferiria na política monetária.

Ainda corroborando a desregulação do setor financeiro, também foram aprovadas Lei Complementar nº 179/21 que conferiu autonomia ao Banco Central do Brasil e, conseqüentemente, ao mercado financeiro, conforme será demonstrado de forma mais detalhada a seguir. Sobre alterações constitucionais, também se deve registrar a não aprovação da continuidade da CPMF em 2007, contribuição sobre movimentações financeiras, na mesma proposta de emenda à constituição que foi aprovada a continuidade da Desvinculação de Receitas da União - DRU que, na prática, permitia a transferência de recursos reservado à gastos sociais para pagamento de juros da dívida, como uma vitória legislativa em prol do mercado financeiro no Brasil (IANONI, 2010, p. 193).

Mesmo não sendo leis complementares que regularam diretamente o Sistema Financeiro Nacional, pode-se ainda mencionar como normas que ampliaram o espaço de poder do mercado financeiro do Brasil:

Lei nº 9.060/ 95	Reduziu a composição do Conselho Monetário Nacional para três membros
Lei nº 11.101/ 2005	Nova Lei de Falências (favorável aos credores)
Lei nº 10.214/ 2001	Sistema de pagamentos brasileiros
Resoluções nº 4.656 e 4.657 do Conselho Monetário Nacional	Regulamentação das <i>fintechs</i> (instituições financeiras que, por meio da tecnologia, podem trazer novos serviços e modelos de negócio ao mercado financeiro)

Tabela 3 – Normas referentes ao Sistema Financeiro Nacional

Além disso, corroborando a dimensão das operações de crédito na economia brasileira, destaque-se que em março de 2023 o saldo total de crédito do Sistema Financeiro Nacional (SFN), medido em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), foi de 52,9% (IPEA, 2023). Especificamente sobre os créditos livres, operações de créditos que as instituições financeiras tem autonomia sobre a destinação dos recursos e que são normalmente oferecidas pelos chamados bancos de varejo, foram destinados em 2024 o importe de R\$ 1,6 trilhão de reais à empresas, destacando-se operações de adiantamentos de contratos de câmbio (ACC), capital de giro com prazo inferior a 365 dias e desconto de duplicatas e outros recebíveis, enquanto isso foram destinadas às famílias sobre a mesma modalidade e período, o montante de R\$ 2,2 trilhões de reais, sendo apontada como as operações de maior volume as carteiras de cartão de crédito, crédito pessoal não consignado, crédito pessoal consignado para beneficiários do INSS e financiamentos para aquisição de veículos (BANCO DO BRASIL, 2025). Considerando que o Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil em 2024 foi de R\$ 11,655 trilhões de reais (FGV IBRE, 2025), os créditos livres destinados à empresas corresponderam aproximadamente à 13,79 % do PIB, enquanto que esses empréstimos obtidos por famílias atingiram 18,96 % do PIB.

Portanto, tendo em vista o alto endividamento do setor público, setor produtivo e famílias, decorrente da atração de capitais e uma ampliação dos serviços prestados pela desregulação do setor, pode-se concluir que o setor financeiro passou a influenciar nas escolhas políticas, em especial na área econômica, tendo em vista a sua posição de credor de toda a sociedade.

Não fosse o acima exposto, ainda se aponta a organização do mercado financeiro e a sua participação na formulação das políticas públicas e normas de regulação do setor, de forma que os seus interesses sejam observados. Nesses termos, BATISTA JUNIOR (2019, p. 353), em uma discussão sobre a autonomia do Banco Central na Câmara dos Deputados ainda em 2003, apontava que o mercado financeiro era a fração hegemônica do capital mundial, consolidando *lobbies* no mundo todo para garantir os seus interesses. Além disso, segundo o autor e nessa mesma discussão, o Banco Central tinha sido capturado pelos seus regulados, ou seja, mercado financeiro, e estava funcionando de acordo com interesses privados e não públicos (BATISTA JUNIOR, 2019, p. 356). O economista ainda complementa que, ao contrário do defendido por economistas ortodoxos, o Banco Central é um órgão técnico e político, simultaneamente, tendo vista as suas diversas funções, como execução de metas de inflação pelo Conselho Monetário

Nacional, supervisão e regulação de instituições financeiras, administrar a política cambial, regulação o mercado cambial, depositário das reservas internacionais e portador das informações econômica financeiras mais sensíveis do país e, portanto, deveria estar subordinado ao Chefe do Poder Executivo (BATISTA JUNIOR, 2019, p. 357 e 358)

BATISTA JUNIOR (2019, p. 357) conclui que a concessão de mandados fixos à diretores e ao presidente do Banco Central, em uma democracia ainda nova e com instituições ainda frágeis como Brasil, agravaria o problema anteriormente relatado, pela falta de controle interno da instituição, bem como pelas sabatinas *pro forma* das referidas autoridades pelo Senado. Para ilustrar o seu ponto, apresentando apenas exemplos de economias emergentes, BATISTA JUNIOR (2019, p. 354) menciona a Argentina que “*se entregou de corpo e alma*” ao mercado financeiro e obteve resultados econômicos catastróficos, enquanto que a China, Índia e Rússia pós-Ieltsin, ao aderir a financeirização com ressalvas, apresentaram resultados macroeconômicos mais satisfatório.

Rememore-se que, indo de encontro ao defendido por BATISTA JUNIOR em 2019, durante o mandato do Presidente Bolsonaro e apoiado pelo Ministro da Economia Paulo Guedes, foi aprovada a Lei Complementar nº 179/2021 que conferiu autonomia ao Banco Central do Brasil tendo, inclusive, instituído mandados fixos à diretores e ao presidente da instituição.

Corroborando o defendido por BATISTA JUNIOR, IANONI (2017, p. 9), com fundamento em BRESSER-PEREREIRA (2007), aponta que se verifica uma captura dos Órgãos do Sistema Financeiro pelos agentes do mercado financeiro. A teoria da captura, em síntese, consiste na influência de grupos de interesse (no presente caso, agentes do mercado financeiro) na tomada de decisão de políticas públicas, em especial, no âmbito regulatório (IANONI, 2017, p. 327).

Nesses termos, ao avaliar a estrutura da Gerência-Executiva de Relacionamento com Investidores do Banco Central do Brasil (GERIN BCB), IANONI (2010, p.196) demonstra a influência na tomada de decisão da referida instituição pelo mercado financeiro, uma vez que o referido órgão tem por atribuição formular, entre outras informações sensíveis, dados sobre a meta de inflação, acabando por privilegiar o mercado financeiro em detrimento do interesse público, já que o referido setor econômico possui um canal aberto e exclusivo de comunicação com esse departamento do BCB. Para melhor compreensão, faz-se um breve histórico sobre os Programas de Relacionamento com Investidores.

Após as crises cambiais dos países emergentes durante os anos 90 (México, Sudeste Asiático, Rússia e Brasil), as instituições financeiras multilaterais (FMI e BID) passaram a criar mecanismos para evitar futuras oscilações bruscas das moedas desses países (IANONI, 2017, p. 333). Uma dessas medidas foi a criação dos Programas de Relacionamento com Investidores que, com fundamento, nas chamadas comunicações corporativas, tinham por objetivo aumentar o vínculo do mercado financeiro com os órgãos reguladores e formuladores de políticas públicas da referida área, de modo que o poder público tivesse ciência das percepções dos investidores, bem como que fosse oferecido um *feedback* das medidas (IANONI, 2017, p. 333). Ainda sobre os Programas de Relacionamento com Investidores (IANONI, 2017, p. 334), existem estudos no sentido que no FMI essas estruturas são a porta de entrada para que agentes financeiros privados consigam impor a sua agenda. No Brasil, segundo IANONI (2017, p. 334), não foi diferente.

O Brasil é o único país que possui o Programas de Relacionamento com Investidores em seu Banco Central (GERIN BCB), segundo IANONI (2017, p. 334). Entre as funções do GERIN BCB estão elaborar Pesquisa de Expectativas de Mercado, o Relatório de Mercado Focus, reuniões regulares com economistas-chefes dos principais bancos, respostas a solicitações do setor privado, participação nas reuniões do Comitê de Política Monetária (Copom) e do grupo *Best*, apresentações a investidores e a organização do seminário internacional sobre metas para a inflação que, conforme avalia (IANONI, 2017, p. 336), em que pese não serem a fonte única para a tomada de decisão, estão intimamente ligadas a fixação da taxa de juros.

IANONI (2010, p. 198) dessa forma, conclui que, diante dessa relação privilegiada com o Banco Central do Brasil, bem como pela não regulamentação do setor com fundamento no ordenamento jurídico sobre o tema, há uma hegemonia dos interesses do mercado financeiro em detrimento de um Sistema Financeiro Nacional voltado ao interesse público e ao consumidor, nos termos do artigo 192 do texto constitucional.

Dessa forma, também se pode indicar como ligação entre a financeirização da economia à manutenção das políticas fiscais ortodoxas a influência do mercado financeiro nas instituições reguladoras e formuladoras de políticas públicas ligadas a área econômica.

Por fim, o terceiro fato que pode ser relacionado à financeirização da econômica e a manutenção das políticas fiscais é a quase independência desse setor em relação aos Estados nação, justamente pelos fatores já acima indicados (i) desregulação da atividade, com possibilidade de fácil mobilidade dos capitais, sem necessidade de observâncias das fronteiras

nacionais; (ii) volume exorbitante de ativos econômicos em seu poder, configurando-se como principal credor dos países, empresas e famílias; e (iii) grande influência nos órgãos reguladores e formuladores de políticas públicas

Nesses termos, STREECK (2014, 2017, pp. 34-35) defende que a financeirização da economia alçou o sistema financeiro e a elite econômica ao patamar de um governo privado local (e não democrático), também chamado de Plutocracia, tornando os Estados-nação refém dos seus recursos, por meio da emissão de títulos públicos, tendo em vista a resistência ao aumento da captação de recursos por meio de tributos, tanto pela pressão contrária a tal medida já que os mesmos são os seus credores, bem como pela possibilidade de fuga dos ativos financeiros para outros países.

Diante de todo o exposto, pode-se concluir que a condução da política econômica (em especial fiscal) seguiu uma linha ortodoxa, consensualmente entre a implantação do Plano Real e o fim do primeiro mandato do Presidente Lula, sendo retomada no segundo mandato da Presidenta Dilma, tendo em vista os retornos crescentes promovidos pelo mercado financeiro nesse sentido aos governantes.

Além disso, especificamente durante o segundo mandato do Presidente Lula, os incentivos recebidos pelo setor econômico (em especial setor financeiro e entidades financeiras supranacionais, como o FMI e o BID) levaram o Governo a alterar parte das políticas econômicas (principalmente fiscais) de acordo com um viés heterodoxo. Assim, os retornos crescentes, de forma circunstancial e temporária, eram pela aplicação de uma política econômica heterodoxa, não se podendo falar em uma alteração/ inflexão da sua trajetória.

Portanto, tendo em vista o método *process tracing* do tipo teste de teoria, a financeirização da economia é um processo de transmissão de forças do sistema financeiro para a administração pública, tratando-se de uma causa suficiente, mas não única, para explicar a manutenção das políticas fiscais ortodoxas no Brasil entre a implantação do Plano Real e o fim do segundo mandato do Presidente Lula, sendo retomada no segundo mandato da Presidenta Dilma. Dessa mesma forma, ao verificar que o sistema financeiro é um mecanismo causal suficiente, porém não necessariamente único, para a manutenção da ortodoxia fiscal, também é possível concluir que o referido mecanismo causal passa pelo teste de argola.

Por fim, ainda sobre a alta financeirização da economia, deve-se registrar que tal situação, trouxe uma série de consequências negativas, no âmbito econômico e social. Tal panorama, registre-se, permitiu a formação da dominância financeira que, segundo alertam

BRUNNO e CAFFE (2017, p. 22 e 23), consiste em uma ampliação da dominância monetária, situação em que autoridade monetária conduz a economia, obrigando a autoridade fiscal a promover cortes no orçamento e aumentar as receitas nos parâmetros que aquela entende como correto, a favor do rentismo

CHANG (2007, p. 98-99), STREECK (2014, 2017, pp. 34-35), PIKETTY (2014, p. 501), entre outros economistas e cientistas políticos, por sua vez, apontam preocupação quanto a dificuldade na tributação em tempos de grande financeirização da economia, em decorrência da mobilidade dos ativos financeiros. Conforme exposto, no Capítulo II dessa dissertação, STREECK (2014, 2017, pp. 34-35) e PIKETTY (2014, p. 550) apontam o aumento da dívida pública, bem como a concentração de renda, em decorrência da necessidade de emissão de títulos da dívida pública para que os países consigam arrecadar recursos, tendo em vista a dificuldade de ampliação da arrecadação. Além disso, CHANG (2007, p. 98-99) relata que países em desenvolvimento possuem ainda mais dificuldades em fiscalizar e ampliar a sua arrecadação em comparação com os países desenvolvidos em decorrência da financeirização da economia. Como consequência dessa alteração de obtenção de recursos pelos países, em conjunto com as medidas de austeridade fiscal e aumento da desigualdade social, STREECK (2017, pp. 84) indica uma queda na participação eleitoral em países desenvolvidos e, conseqüentemente, do regime democrático no mundo ocidental.

Além disso, CHANG (2007, p. 127-129) aponta que as medidas exigidas dos países em desenvolvimento, de acordo com o Consenso de Washington e ao encontro dos interesses do sistema financeiro, não foram seguidas pelos países desenvolvidos quando da sua estabilização econômica e política, tendo os mesmos, por exemplo, concedidos medidas protecionistas aos comerciantes e aos industriais nacionais (subsídios, tarifas alfandegárias, entre outros) para desenvolvimento da economia local. Além disso, segundo CHANG (2007, p. 127-129), a implementação dessas reformas neoliberais não trouxera resultados positivos para esses Estados-nação localizados no Sul Global. Enquanto que durante os anos 1960-1980 na América Latina, período em que, em regra, não foi seguido a ortodoxia fiscal (caso do Brasil) o PIB per capita dos países cresceu 2,8 % ao ano, durante 1980 a 1998, intervalo de anos em que a maioria desses Estados-nação seguiram (ao menos tentaram) o Consenso de Washington, como contrapartida aos auxílios econômicos recebidos pelo FMI e BID, o PIB da região cresceu 0,3% ao ano, portanto, estagnado (CHANG, 2007, p. 127-129). Na África Subsaariana e Sul da Ásia, a imposição de medidas fiscais ortodoxas, em especial, mobilidade de capitais, teve um

resultado ainda pior, derrubando drasticamente as receitas tributárias dos países da região entre 1970 e 2018 (PIKETTY, 2020, p. 603).

Finalmente, ainda sobre a financeirização da economia, não se pode ignorar a maior concentração de renda que tal sistema traz. PIKETTY (2014, p. 239 e 250), nesses termos, afirma que a concentração do capital e das rendas que dele provêm (inclusive rendimentos financeiros) é consideravelmente maior do que aquele verificado em relação as rendas do trabalho. Contrariamente ao que se logicamente se espera no sistema capitalista, de que as pessoas vão acumulando renda em decorrência do seu trabalho ao longo da vida e, portanto, proporcionalmente, os mais velhos teriam mais recursos que os mais novos, o tamanho da poupança de cada indivíduo é diretamente proporcional ao seu capital (herança, principalmente) e os rendimentos que deles decorrem (PIKETTY, 2014, p. 241). Sintetizando essa contestação, PIKETTY (2014, p. 241) aponta que a “luta etária” não substituiu a “luta de classes”. Nem mesmo a ampliação do ensino superior nos países desenvolvidos, como nos Estados Unidos e França, segundo PIKETTY (2014, p. 471 e 472), foram capazes de mitigar a concentração de renda por meio de uma qualificação dos trabalhadores, isso porque, repise-se a taxa de rendimento do capital financeiro é superior ao capital produtivo e do trabalho (PIKETTY, 2014, p. 555 a 561).

3.3 Neoliberalismo e correntes de pensamento relacionadas

Com a ascensão do neoliberalismo e de correntes de pensamento relacionadas a tal fenômeno (cite-se, teoria da escolha racional e *new management*) a elite econômica mundial passou defender que a elaboração e implementação de políticas públicas deveriam seguir a mesma lógica de funcionamento das sociedades empresariais, retirando o caráter democrático e dialógico do debate público (BEVIR, 2013). Nessa lógica, ainda pautada na visão empresarial, parte da administração pública e grupos de interesse defendem que políticas públicas, inclusive a política fiscal, não devem passar por um debate público ampliado e pluralista, mas devem se restringir a análise de *experts*.

Esse entendimento, na visão de STREECK (2014) e BEVIR (2013), decorre da visão difundida (e distorcida) dos defensores da teoria da escolha racional no sentido que a política democrática promove a corrupção no âmbito público, pela captura por parte da elite política e os seus clientes, tendo em vista que esses pautam as suas condutas na maximização dos

interesses eleitorais e financeiro, devendo a política fiscal ser conduzida com as mesmas regras e objetivos da iniciativa privada, já que esta última além de mais eficiente, seria mais virtuosa. MACLEAN (2017, 232-233), no mesmo sentido de STREECK (2014) e BEVIR (2013), rememora críticas à James M. Buchanan, um dos desenvolvedores e difusores da teoria da escolha racional, quando o mesmo recebeu o Prêmio Nobel de Economia, no sentido de que o referido conceito não é apenas incorreto, como se trata de uma caricatura do processo político democrático e um ataque ao espírito público.

Repise-se nesse sentido que a equiparação da administração pública ao setor privado (*new management*) é atribuída a mudanças estruturais pautadas no conceito de governança (BEVIR, 2013). Governança por sua vez, trata-se de um termo polissêmico que apareceu pela primeira vez em um relatório do Banco Mundial, tendo como destinatário o setor público. Posteriormente, o termo foi utilizado como controle de instituições privadas (*compliance*) e no âmbito das relações internacionais.

Nesse sentido, a governança, também incluído dentro do ramo da sociologia moderna e fragmentação do processo decisório do tipo Weberiano, seria o instrumento utilizado pelo Estado para buscar soluções aos chamados *wicked problems* (problemas que não podem ser resolvidos pelas estruturas burocráticas tradicionais) em contraponto as reformas neoliberais (BEVIR, 2013). Na concepção de BEVIR (2013), contudo, a governança tem o mesmo fundamento das reformas administrativas neoliberais da teoria economia moderna, ao passo que reforça modelos do mercado de consumo no âmbito público (*accountability*, no seu aspecto de performance e satisfação) e retira o caráter agonístico/ combativo do debate público.

Já ortodoxia fiscal, outro conceito hegemônico na elite econômica e por parte considerável dos formuladores de políticas públicas, trata-se de uma teoria que defende a limitação do Estado nação às funções essenciais à soberania (segurança, propriedade e cumprimento de contratos), com o mínimo de tributação dos cidadãos e, conseqüentemente, dos gastos públicos.

Assim, segundo FILGUEIRAS, PALOTTI e TESTA (2023), a manutenção da política fiscal ortodoxa no Brasil desde meados dos anos 90 (noventa) decorre de uma espécie de governança denominada monopólio político, consistindo em uma restrição da discussão da referida política a um pequeno grupo de tecnocratas e agentes privados.

PIKETTY (2014, p. 550) vai ao encontro do acima exposto, conforme já foi exposto no Capítulo II da dissertação, ao afirmar que a regra imposta na zona do Euro, no sentido de que a

dívida pública total dos países aderentes não pode ultrapassar 60 % (sessenta por cento) do PIB, enquanto que o déficit orçamentário não poderia ultrapassar 3% (três por cento) do PIB, trata-se de uma decisão com fundamento exclusivamente político, com uma roupagem de medida técnica, mesmo que não tenha qualquer fundamento nesse sentido. RESENDE (2022, p. 44), no mesmo sentido que PIKETTY, aponta que a tentativa de substituição da Teoria Quantitativa da Moeda por um limite de gastos considerando o PIB não se sustentou, mostrando-se uma decisão meramente política e sem embasamento técnico, tendo em vista a transposição desse limite por grande parte dos países durante a COVID-19, sem que ocorresse um colapso econômico global. PIKETTY (2014, p. 550) vai além e ainda critica a constitucionalização das regras orçamentárias e fiscais pela retirada da discussão do âmbito público, limitando a definição e interpretação dessas regras aos magistrados das Cortes Constitucionais. PETERS, PIERRE e KING (2005) também concordam que a aplicação de políticas ortodoxas com o aviso de “*não existir outra alternativa*”, decorre de questões ideológicas e não por eficiência econômica, bem como que as mesmas são mantidas pela intervenção de agentes políticos (agência).

Dessa forma, com fundamento em um levantamento de declarações dos Ministros da Fazenda, pode-se concluir que um dos mecanismos causais que sustentou a predominância das políticas fiscais ortodoxas durante o período (com exceção do Ministro Guido Mantega durante o primeiro mandato da Presidenta Dilma) foi o alinhamento do pensamento econômico que os mesmos seguiam (ou, ao menos, publicizavam) com o Consenso de Washington. Senão, vejamos.

Inicialmente, conforme já foi exposto no Capítulo II dessa dissertação, repise-se que Pedro Malan foi o Ministro da Fazenda durante os dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso. De forma quase didática quanto ao seu pensamento econômico pautado pela ortodoxia, Pedro Malan apontou em editorial do Jornal do Estado de São Paulo que a credibilidade econômica exige “*estabilidade macroeconômica*”, “*aumento da produtividade, eficiência dos marcos regulatórios*”, “*clima favorável ao investimento privado e público*” e “*eficiência operacional do Estado*” (MALAN, 2003, p. 77 e 78). Reforçando a sua postura, ao elogiar a condução econômica do primeiro mandato do Presidente Lula, MALAN (2003, p. 83) afirma também em editorial do Jornal do Estado de São Paulo que “*o novo governo manteve, com coragem o compromisso do País com a responsabilidade fiscal e o controle da inflação*”. Já em 2009, durante a crise do *subprime*, mesmo reconhecendo a necessidade de medidas consideradas heterodoxas, MALAN (2009, p. 125) sustentou a sua posição ortodoxa ao criticar

o governo por aumentar despesa com pessoal, por se tratarem de “*aumentos permanentes, não reversíveis, portanto, não anticíclicos no sentido adequado da expressão*”.

Ato contínuo, com a vitória de Lula na corrida eleitoral de 2002, o ex-prefeito de Ribeirão Preto e coordenador da campanha do petista, Antonio Palocci foi nomeado a cadeira do Ministério da Fazenda. Conforme foi relatado no Capítulo II dessa dissertação, tanto na chamada “*Carta ao povo brasileiro*”, cuja a autoria lhe é atribuída, como em seu discurso de posse como Ministro da Fazenda, Antonio Palocci foi inequívoco ao afirmar que seguiria a ortodoxia fiscal. Reforçando esse posicionamento, registre-se o pronunciamento do Ministro da Fazenda no Senado em 2003 no sentido que “*Ou Brasil faz seu ajuste fiscal ou não voltará crescer*” (SENADO NOTÍCIAS, 2003), bem como que a taxa de câmbio deveria ser flutuante, ao justificar a adoção de tal política, no sentido de que “*O diabo do câmbio flutuante é que o danado flutua. E nem sempre terá valores que agradará a todos*” (FUTEMA, 2005). Também conforme já foi acima exposto, ao final do primeiro mandato do Presidente Lula e pelas denúncias de corrupção envolvendo o seu nome, Antonio Palocci foi demitido tendo sido empossado em seu lugar Guido Mantega.

O economista Guido Mantega, por sua vez, já logo no início do exercício no cargo de Ministro da Fazenda emitiu sinais de que defenderia uma linha econômica mais desenvolvimentista e estruturalista, podendo se mencionar, nesse sentido a sua declaração ao jornal britânico Financial Times, e publicado posteriormente pela Folha de São Paulo, no sentido de que não via necessidade uma nova reforma da previdência (WHEATLEY, 2006), bem como o anúncio de que as desonerações do Programa para Aceleração do Crescimento (PAC) seriam em 2007 e 2008 no importe de, respectivamente, R\$ 8,8 bilhões de reais e R\$ 14,2 bilhões de reais (ZIMMERMANN; RIBEIRO, 2007)

Ocorre que, antes que os fiadores das políticas fiscais ortodoxas pudessem pressionar de forma mais incisiva o Ministro da Fazenda e o próprio Presidente da República, foi deflagrada a crise do *subprime* que, conforme já foi exposto ao longo dessa dissertação, exigiu de todas as economias mundiais a execução de medidas heterodoxas para mitigação de seus efeitos. Dessa forma, a condução do Ministério da Fazenda sob o viés desenvolvimentista e estruturalista durante grande parte do segundo mandato do Presidente Lula deixou de ser um problema para uma exigência das instituições financeiras multilaterais e setores da economia, inclusive o financeiro. Rememore-se ainda que, de acordo com o momento econômico mundial, Guido Mantega aplicou políticas fiscais expansionistas para mitigar os efeitos da crise mundial, porém sem abandonar os pilares da ortodoxia fiscal, conforme se extrai de uma declaração de

2009 em que o Ministro afirmou que, se fosse necessário, o governo faria novo corte de gastos para manter meta de superávit primário (CORREIO BRAZILIENSE, 2009).

A Presidenta Dilma, ao tomar posse em janeiro de 2011, manteve Guido Mantega como Ministro da Fazenda e, conseqüentemente, a condução da Pasta sob um viés desenvolvimentista e estruturalista, com uma mudança em relação ao segundo mandato do governo Lula: redução de despesas em contrapartida ao aumento de subsídios e isenções fiscais, objetivando uma maior participação da iniciativa privada nos investimentos. Registre-se o pronunciamento do Ministro Guido Mantega, ainda no final de 2010, no sentido de que *“2011 será um ano de ajustamento econômico. Em 2009 e 2010, o Estado teve que participar mais, dando subsídios e capitalizando o BNDES. Foi uma política anticíclica. Agora que a economia está recuperada, nós vamos reduzir gastos de custeio para deixar o setor privado entrar.”* (NOGUEIRA, 2010), bem como a declaração em 2011, durante audiência pública na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, no sentido de que o Brasil deveria aumentar os investimentos, desde que reduzisse as despesas (TV SENADO, 2011).

Decorre que, também nos termos do já demonstrado nessa dissertação, os resultados foram bem diferentes daqueles colhidos ao final do segundo mandato do Presidente Lula. Corroborando o acima exposto, o Ministro Guido Mantega se manifestou em 2013 apontando acertos nas medidas adotadas no segundo mandato do Presidente Lula tendo em vista o seu caráter anticíclico durante a crise do *subprime* e que *“Em função dessa estratégia, tivemos um desempenho melhor do que outros países”*. (ALVES; FADUL; ALVAREZ; BONFANTI, 2013). Em relação à condução da economia durante o primeiro mandato da Presidenta Dilma, contudo, Mantega apresentou um arrependimento quanto às medidas de austeridade fiscal ao afirmar que *“fizemos um ajuste mais forte, um superávit (fiscal) mais forte e um ajuste monetário maior, o que desacelerou fortemente (a economia). Se eu soubesse que, no segundo semestre de 2011 teríamos a crise europeia eclodindo, talvez tivéssemos usado uma mão mais leve”* (ALVES; FADUL; ALVAREZ; BONFANTI, 2013). Importante quanto ao ponto ainda repisar que, em que pese o mercado financeiro ter criticado as medidas heterodoxas durante o primeiro mandato da Presidenta Dilma, o setor produtivo, por meio da FIESP apoiou, pelo menos em um primeiro momento, conforme já relatado no Capítulo II desta dissertação.

Ao fim do primeiro mandato da Presidenta Dilma, o Ministro Guido Mantega, justificando o baixo crescimento econômico, reforça o seu posicionamento ideológico macroeconômico ao afirmar que *“A nossa estratégia não é ortodoxa, é uma estratégia*

desenvolvimentista. É uma estratégia que visa a criar mais empregos, que visa a diminuir as disparidades sociais e de renda - e isso vai continuar” (BBC, 2014).

Não continuou.

Após uma reeleição apertada, com um forte desaquecimento da economia e enfrentando uma ebulição social, a Presidente Dilma, logo no início do seu segundo mandato, empossou como Ministro da Fazenda, Joaquim Levy, defensor incondicional da ortodoxia, em um aceno as elites econômicas, em especial, o mercado financeiro.

Nesse sentido, logo quando da sua indicação ao cargo, Joaquim Levy afirmou que o *“objetivo imediato do governo e do Ministério da Fazenda do Brasil é estabelecer uma meta de superávit primário para os três próximos anos compatível com a estabilização e declínio da relação dívida bruta do governo geral como percentual do PIB”*. (BRASIL, 2025k). Nessa mesma declaração o novo Ministro da Fazenda além de apontar que o governo federal seria exemplo às empresas, famílias e aos Entes subnacionais já que aumentaria o superávit primário, também afirmou que *“mercado de capitais terá um papel cada vez mais importante, complementando a ação do sistema”* (BRASIL, 2025k).

Ainda seguindo essa linha ideológica macroeconômica, Joaquim Levy afirmou em um jantar da Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos – ABIMAQ que o mercado de capitais deveria substituir os financiamentos de BNDES para fins de fornecimento de recursos em leilões e concessões (LAPORTA, 2015). Já em uma entrevista ao jornal *El Pais* e corroborando o seu alinhamento com o mercado financeiro, Joaquim Levy afirmou que a Agenda Brasil era um consenso (rememore-se o exposto no Capítulo II que o Presidente Michel justificou o impedimento da Presidenta Dilma em decorrência do não cumprimento dessas medidas) e que o governo deveria cortar despesas, bem como que Brasil necessitava de uma nova reforma da previdência e do mercado de trabalho (BARCA; JIMÉNEZ, 2015).

Sem conseguir implementar sua agenda ultraliberal e com resultados econômicos desastroso, Joaquim Levy pediu demissão em dezembro de 2015. Para dar um maior gradualismo ao ajuste fiscal, conforme exposto por CARVALHO (2018, p. 100-102), Nelson Barbosa, até então Ministro do Planejamento, tomou posse como Ministro da Fazenda.

Em que pese o Ministro Nelson Barbosa ser conhecido por possuir uma visão macroeconômica mais desenvolvimentista, inclusive pelos embates com o Ministro Joaquim Levy quando era o chefe da pasta do Planejamento, pelo brevíssimo período em que esteve no comando do Ministério da Fazenda (5 meses), tentou transmitir ao mercado financeiro que

continuará com as políticas de corte de gastos, porém de forma mais gradual em comparação com o seu antecessor. Nesses termos, menciona-se na exposição de motivos da PLC 257/2016, assinada pelo Ministro Nelson Barbosa e pelo novo Ministro do Planejamento, Valdir Moysés Simão, que *“as medidas visam dar maior previsibilidade e controle sobre a trajetória da despesa e orientar a Administração Pública, em momentos econômicos adversos, na condução da política fiscal. Por fim, considerando o fortalecimento institucional que resultará da aprovação do Projeto de Lei Complementar, entende-se que as medidas ora propostas irão contribuir para a retomada da confiança dos investidores e irão demonstrar o compromisso do governo federal com a responsabilidade fiscal”* (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2025).

Dessa forma, é possível concluir que, de acordo com as declarações colhidas dos Ministros da Fazenda Pedro Malan, Antonio Palocci, Joaquim Levy e Nelson Barbosa, os mesmos sinalizavam ao setor econômico brasileiro (principalmente o financeiro), em maior ou menor grau, que as políticas públicas da suas Pastas seguiriam as ideias dominantes das elites econômicas e, conseqüentemente, trata-se de um mecanismo causal para a manutenção da ortodoxia fiscal.

Além disso, é importante repisar que a manutenção de um Ministro da Fazenda declaradamente desenvolvimentista durante o segundo mandato do presidente Lula não se contrapõe, necessariamente, a ideologia neoliberal e ortodoxa da economia. Tal porque os defensores da intervenção mínima do Estado e de uma maior liberdade e poder à iniciativa privada, tendo em vista a sua maior “virtude” frente ao poder público, ironicamente, pediram ajuda aos Estados-nação para que o sistema econômico global (em especial, o financeiro) não colapsasse durante a crise do *subprime*. Assim, ainda durante o segundo mandato do Presidente Lula, pode-se afirmar que o mecanismo causal que possibilitou aplicação de medidas ortodoxas em conjunto com heterodoxas para se evitar um colapso econômico, também são os conceitos ligados ao neoliberalismo.

Diante do exposto, é possível concluir que a ascensão da ideologia neoliberal (e os seus conceitos correlatos) pode ser considerado um mecanismo causal responsável pela manutenção das políticas fiscais entre a implantação do Plano Real e o fim do segundo mandato do Presidente Lula, sendo retomada no segundo mandato da Presidenta Dilma, uma vez que comprovam a transmissão de forças nesse sentido as declarações dos Ministros da Fazenda, maiores autoridades financeiras do país. Além disso, o referido mecanismo causal também passa no teste de argolas, visto que é um mecanismo causal suficiente, porém não único, para explicar a regência das políticas fiscais no período pela ortodoxia.

No primeiro mandato da Presidenta Dilma, mesmo com a diminuição das despesas e manutenção da dívida pública em um patamar baixo, no entanto, o discurso desenvolvimentista adotado pelo Ministro Guido Mantega foi rechaçado pelo setor econômico, tendo a Chefe do Executivo sido obrigada a alterar o Ministro da Fazenda e o rumo da sua política macroeconômica drasticamente quando reeleita (sem obter os resultados esperados, registre-se).

Ainda se destaque que, após o impeachment da Presidenta Dilma, o Ministro da Fazenda e o Ministro da Economia seguintes, respectivamente, Henrique Meirelles (Presidente Temer) e Paulo Guedes (Presidente Bolsonaro), conforme é possível extrair das declarações seguintes, estavam plenamente alinhados a ortodoxia fiscal na elaboração e execução das políticas públicas.

Quanto à Henrique Meirelles, na condição de Ministro da Fazenda do Presidente Temer, (repise-se que o mesmo foi Presidente do Banco Central nos dois primeiros mandatos do Presidente Lula) destaca-se a sua declaração em um café da manhã com jornalistas no sentido que *“nossa ideia é não renovar as desonerações que estão vencendo em 2017”* já que não funcionariam, além do que, ao ser criticado sobre as medidas de austeridade fiscal impostas, respondeu que *“Em última análise, melhoramos as condições de emprego e renda da população”* (O POPULAR, 2016). O Ministro Paulo Guedes, por sua vez, radicalizou o discurso neoliberal, tendo sido classificado em alguns momentos como libertário, já que manifestou o seu desejo de privatizar todas as estatais (CARTA CAPITAL, 2021) e os terrenos de marinha (MARTELLO, 2022)

Por fim, reforçando esse mecanismo causal, NORTH defende que as ideias e ideologias, em conjunto com as instituições, tem importância na tomada de decisão dos agentes públicos (NORTH, 1990, p. 111-112). As ideias e ideologias, segundo NORTH (1990, p. 111-112), são responsáveis em moldar, subjetivamente, a motivação e o interesse dos agentes políticos. As instituições, por sua vez, através da sua estrutura e regras, fornecem condições para que os agentes possam aderir as ideias e ideologias que as constituíram com um custo menor, segundo o autor (NORTH, 1990, p. 111-112).

CAPÍTULO IV - ACHADOS E DISCUSSÃO

Após um período de instabilidade fiscal e monetária no Brasil, com a dívida externa do Ente central e dos Entes subnacionais em crescimento vertiginoso e uma inflação descontrolada, atingiu-se um relativo equilíbrio com a implementação do Plano Real. Com o sucesso na estabilização econômica pelo Plano Real, em conjunto com a financeirização da economia e ascensão de uma ideologia neoliberal, criou-se um consenso no sentido de que as políticas fiscais deveriam seguir o pensamento ortodoxo, devendo o Estado buscar restringir a sua atuação na área econômica, limitando-se a reduzir as despesas públicas e controlar a inflação, mesmo com eventuais prejuízos sociais, com a promessa que tal conduta traria maior prosperidade futura com o fortalecimento da iniciativa privada. Assim, foi possível concluir que o Plano Real é considerado uma conjuntura crítica na política econômica brasileira (em especial a fiscal) ao passo que a alterou substancialmente, fixando a ortodoxia como o seu grande marco teórico.

À vista disso, ao longo de mais de 20 (vinte) anos e 4 presidentes de diferentes espectros políticos (direita à centro esquerda), a política fiscal no Brasil se manteve, em quase todo o período, na mesma trajetória, qual seja, seguindo um viés contracionista e financista, tendo em vista os retornos crescentes que foram gerados nesse sentido.

Rememore-se que no período ora analisado, implantação do Plano Real até impedimento da Presidenta Dilma, conforme foi exposto nos Capítulos II e III dessa dissertação, apenas durante o primeiro mandato da Presidenta Dilma foram adotadas medidas econômicas que não se coadunaram integralmente com a ortodoxia fiscal, mas que ainda observaram algumas das suas regras (controle da dívida e gastos públicos, por exemplo).

Sobre os momentos de alterações circunstanciais da política fiscal brasileira, especialmente durante o segundo mandato do presidente Lula, a própria teoria da *path dependence* traz os elementos para explicar essas mudanças. Isso porque, conforme já foi relatado na presente dissertação, a teoria da *path dependence* não nega que ocorram mudanças na trajetória das instituições e das políticas públicas. Essas mudanças, contudo, são circunstanciais, e, portanto, não alteram a trajetória da política fiscal de forma estrutural.

Nesse sentido, repise-se que as medidas econômicas adotadas ao longo do segundo mandato do Presidente Lula e em desacordo com a teoria ortodoxa clássica, foram motivadas pela necessidade de mitigação dos efeitos da crise do *subprime*. Nesses termos, conforme foi acima apontado, tal mudança de postura econômica foi requerida pelo mercado financeiro e instituições financeiras multilaterais, principais fiadores dos princípios do Consenso de Washington e responsáveis pela manutenção da ortodoxia econômica nos termos desse estudo.

Portanto, não se tratam de mudanças estruturais, mas apenas de alterações circunstâncias, não podendo-se apontar uma mudança de trajetória na política econômica durante o segundo mandato do Presidente Lula.

Já no primeiro mandato da Presidenta Dilma, também conforme foi acima exposto, em que pese não ter sido abandonada integralmente as políticas econômicas ortodoxas, pode-se verificar uma tentativa de alteração das mesmas com fundamento em uma postura desenvolvimentista e estruturalista. Contudo, também nos termos da teoria da *path dependence*, as mudanças não foram possíveis tendo em vista que o momento escolhido não oferecia as condições para tanto, ou seja, não se tratava de um período de conjuntura crítica. Dessa forma, impedida pelos altos custos de alteração e o *feedback* negativo, em especial das instituições financeiras e de defensores das ideias ligadas ao neoliberalismo, a Presidenta Dilma retomou as medidas econômicas ortodoxas logo no início do seu segundo mandato que, contudo, não foram suficientes para impedir o seu impeachment.

Especificamente sobre os mecanismos causais encontrados para explicar a manutenção da ortodoxia fiscal, foi apontado nessa dissertação, em primeiro lugar, a financeirização da economia, levando em consideração, para tanto, (i) a forte de desregulamentação do setor financeiro seguido pelo aumento expressivo da atuação da referida área econômica em relação ao PIB brasileiro, bem como na composição das dívidas do setor público, empresas e famílias na condição de credor; (ii) influência de agentes desse setor em órgãos relacionados à formulação de políticas públicas e regulação da área; e (iii) uma quase independência dos agentes financeiros em relação aos governos nacionais, em decorrência do exposto nos incisos (i) e (ii).

Enquanto isso, quanto ao mecanismo causal relacionado à ideologia neoliberal e os seus termos correlatos, foram colhidas manifestações dos Ministros da Fazenda ao longo dos governos Fernando Henrique Cardoso, Luis Inácio Lula da Silva, Dilma Roussef, Michel Temer e Jair Bolsonaro para mostrar que em quase todos (exceção, Guido Mantega) os Chefes da Pasta sempre sinalizaram que seguiriam essa linha de atuação econômica.

Seguindo a teoria da dependência da trajetória, portanto, conclui-se que a manutenção da política fiscal no Brasil no período analisado, sob o viés ortodoxo, decorre do fato que os retornos crescentes decorrentes da financeirização da economia e ascensão de uma ideologia neoliberal são maiores se a trajetória for mantida.

Portanto, é possível concluir que o conceito de *path dependence* ou dependência da trajetória se aplica a política fiscal brasileira desde a implementação do Plano Real até o impedimento da Presidenta Dilma, com exceção do primeiro mandato desta última, já que as escolhas referentes a política econômica, pautada no interesse do mercado financeiro e no Consenso de Washington, prevaleceram durante quase todo o período, com alguma alteração de intensidade, mas sempre em benefício desses agentes, tendo em vista os retornos crescentes gerados.

Especificamente quanto à teoria institucional histórica, as conclusões dessa dissertação vão ao encontro do exposto pelos defensores dessa linha de pensamento ao passo que, ao analisar as instituições, deve-se partir do pressuposto que os agentes não tomam as decisões de forma totalmente consciente (racionalidade limitada e assimetria de informações), mas de acordo com o conjunto de regras que a constituem. Assim, as preferências dos atores políticos formuladores das políticas econômicas não podem ser estabelecidas previamente, uma vez que ao interagirem com as instituições o seu comportamento será moldado pelas informações e regras, bem como padrões morais e cognitivos, fornecidos pela mesma.

Sobre a *path dependence*, foi demonstrada a manutenção da ortodoxia fiscal durante quase todo o período ora analisado, considerando os retornos crescentes que foram gerados nesse sentido, bem como a tentativa frustrada de alteração (ainda que parcial) da política fiscal durante o primeiro governo da Presidenta Dilma e o consequente retorno as bases instituídas pelo Plano Real já no início do seu segundo mandato, em decorrência do *feedback* negativo e alto custo de mudança da instituição (conjunto de regras)

Quanto ao impacto nas políticas econômicas brasileiras, a presente dissertação demonstrou que, sem ignorar o importantíssimo papel das medidas do Plano Real para estabilização macroeconômica brasileira, os períodos de maior prosperidade econômica não estão, necessariamente, ligados à observância estrita das medidas ortodoxas, conforme defendido pela elite financeira e economistas conservadores. Da mesma forma que, em momentos de crise, a mera aplicação da cartilha do Consenso de Washington não restabeleceu o equilíbrio econômico.

Nesses termos, conforme já foi acima relatado, CARVALHO (2018, p. 41 e 42) e LOPREATO (2013, p. 202) defendem que a estabilização e crescimento econômico que o Brasil passou na primeira década do século não pode ser restringido ao *boom* das commodities e das reformas ortodoxas/ liberais implementadas pelo Plano Real (tripé macroeconômico, corte das despesas e gastos públicos, entre outros), mas também em decorrência das medidas

consideradas heterodoxas que viabilizaram os investimentos e, ainda que de forma tímida, a distribuição da renda.

Também conforme foi exposto por (ROSSI, 2024, p. 94), bem como pela análise de dados fornecidos pelo IPEA (2025) e pela ONU (2024), foi demonstrado que a aplicação de forma dogmática de medidas fiscais ortodoxas/ liberais desde de 2015 não foram suficientes para solucionar de forma definitiva a grave crise econômica brasileira iniciada nos primeiros anos da década de 2010.

Assim, conforme observado por LOPREATO (2013, p. 199-200) e exposto no Capítulo II da dissertação, em que pese o sucesso no controle da dívida pública e solvência fiscal, o novo regime fiscal adotado com Brasil a partir do Plano Real retirou do Estado o poder de investimento em infraestrutura e aparelhos sociais, sendo que, a proposta de passar tal tarefa a iniciativa privada, por meio de privatizações, concessões, entre outros mecanismos, não foi exitosa.

Uma das causas apontadas por LOPREATO (2013, p. 199, 200, 209 e 210) para tal diagnóstico, bem como por CARVALHO (2018, p. 53) e outros economistas, é a estrutura do mercado de dívida pública brasileira que, conforme já foi relatado no Capítulo II da presente dissertação, traz uma remuneração das aplicações de curto prazo em taxas superiores em relação a aquelas de longo prazo, normalmente remuneradas pela SELIC, encarecendo a dívida pública e aumentando a concentração de renda, tendo em vista que os títulos estão sob a posse da parcela mais rica da população brasileira (e estrangeira). BRUNNO e CAFFE (2017, p. 19), inclusive apontam que, ao contrário do defendido pelos economistas ortodoxos, as evidências apontam que o aumento das taxas de juros implica em um crescimento da dívida pública justamente pelo encarecimento dos títulos.

Sobre a tributação, LOPREATO (2013, p. 192-197, 199, 200, 209 e 210) também em consonância com o exposto por BRUNNO e CAFFE (2017, p. 20), aponta que, em que pese a tributação do Brasil ser alta, grande parte desses recursos são para pagar a dívida pública, em decorrência da emissão de títulos extremamente atrativos para investidores, porém desvantajosos para o erário. A queda da arrecadação exponencial durante o primeiro mandato da Presidenta Dilma em decorrência da concessão de subsídios e desonerações fiscais, medidas apoiadas (pressionadas) pelo setor produtivo conforme foi demonstrado no Capítulo II da dissertação, em conjunto com queda no preço das commodities e dos investimentos públicos, inclusive, é apontado por CARVALHO (2018, p. 69-72) como uma das principais causas da grave recessão iniciada em 2015.

Finalmente, ao analisar as medidas econômicas dos governos Temer, Bolsonaro e Lula III, bem como as declarações de seus Ministros da Fazenda e Economia relatados nessa dissertação, é possível concluir uma continuidade da formulação e execução das políticas econômicas (em especial fiscal) pautadas na ortodoxia, podendo-se, inclusive, tal tema ser objeto de uma pesquisa futura.

CONCLUSÃO

Com fundamento na teoria da *path dependence*, pode-se observar que as políticas econômicas no Brasil seguiram a ortodoxia entre a implantação do Plano Real até o impeachment da Presidenta Dilma, com exceção do primeiro mandato da referida mandatária. Sobre esse período em que não foi observada a ortodoxia de forma estrita (rememore-se que a dívida pública e os gastos públicos diminuíram), por meio da própria teoria da *path dependence* é possível explicar como não foi possível sustentar tal mudança da instituição (conjunto de regras), em decorrência do *feedback* negativo e do alto custo para que fosse implementada essa alteração de rota, tendo sido retomada as diretrizes do Consenso de Washington pela Presidenta Dilma já logo no início do seu segundo mandato.

Para se chegar a essa conclusão, na parte destinada ao marco teórico dessa dissertação, foi abordada a *path dependence* ou dependência da trajetória que, no âmbito da ciência política, decorre do institucionalismo histórico e consiste, em síntese, na predisposição de que as instituições e as políticas públicas mantenham uma mesma linha de atuação, as vezes de forma aleatória, considerando os parâmetros da sua formação. Ainda no marco teórico, foram trabalhados termos correlatos à *path dependence* como retornos crescentes (incentivos concedidos à manutenção da trajetória das instituições e das políticas públicas) e conjunturas críticas (momentos curtos e específicos em que é possível a sua alteração).

Em relação à metodologia, foi feita uma pesquisa qualitativa recorrendo ao método *process tracing*, ao passo que, por meio da análise do contexto histórico, objetivou-se encontrar mecanismos causais que permitiram a manutenção da política fiscal ao longo do período compreendido entre a implantação do Plano Real até o impeachment da Presidenta Dilma.

Já no Capítulo II dessa dissertação, por sua vez, buscou-se descrever as políticas econômicas e correlatas desde o governo do Presidente Sarney até o governo Bolsonaro, com maior ênfase no período entre a implantação do Plano Real até o impeachment da Presidenta

Dilma. Enquanto isso, no Capítulo III, os dados registrados no Capítulo II foram analisados e relacionados à teoria da *path dependence* e os mecanismos causais previamente selecionados.

O primeiro mecanismo causal apontado na presente dissertação para comprovar a manutenção das políticas fiscais sob os aspectos da ortodoxia fiscal foi a financeirização da economia. Com a desregularização do mercado financeiro durante a década de 80 (oitenta) e 90 (noventa), recebimento de vultuosos recursos e por se tornar a importante fonte de custeio dos Estados nação, empresas e famílias, o referido setor passou a exercer grande influência na formulação das políticas públicas em seu favor, conforme foi demonstrado por meio da apresentação de dados, bem como pela análise do ordenamento jurídico referente ao tema e de estruturas de órgãos multilaterais financeiros e do Banco Central do Brasil.

A ascensão de teorias ligadas ao neoliberalismo, por sua vez, foi o segundo mecanismo causal analisado e apontado como justificativa para a imposição da ortodoxia fiscal no Brasil durante quase todo o período analisado. Para tanto, foram analisadas declarações de Ministros da Fazenda e da Economia que, ao menos como aceno ao setor financeiro e à defensores do neoliberalismo, apontavam que as políticas públicas adotadas pela sua pasta seguiriam os parâmetros ortodoxos.

No capítulo IV, por sua vez, foram resumidos os achados dessa pesquisa, destacando como esses podem contribuir para teoria institucional, *path dependence* e políticas fiscais brasileiras, bem como quais são as perspectivas futuras do tema.

Diante de todo o exposto, foi possível demonstrar na presente dissertação que a aplicação de políticas fiscais ortodoxas ao longo de quase todo o período entre a implementação do Plano Real e impeachment da Presidenta Dilma não decorreu de escolhas estritamente técnicas objetivando uma maior eficiência do setor econômico, mas pelos retornos crescentes recebidos em decorrência dessa decisão, em especial pela financeirização da economia e ascensão de conceitos ligados ao neoliberalismo, nos termos da teoria da *path dependence*.

Além disso, também foi possível concluir na presente dissertação que, indo de encontro à máxima neoliberal “*there is no alternative*”, os momentos de prosperidade econômica brasileira não estão ligados exclusivamente a aplicação de medidas fiscais ortodoxas. No mesmo sentido, também foi exposto no presente trabalho que crises econômicas não são solucionadas apenas com a observância irrestrita e sem qualquer crítica do chamado Consenso de Washington.

Assim, é importante expor a conclusão de NORTH (1990, p. 112) no sentido de que a política e economia estão intrinsicamente ligadas, sendo que as instituições são responsáveis por criar as regras de funcionamento entre os dois sistemas. Portanto, diferentemente do defendido por alguns economistas, as diretrizes econômicas de determinado Estado nação, além de não serem isentas de influências de ideias e ideologias, devem ser pensadas em conjunto com as políticas públicas escolhidas pela sociedade, sob pena de não serem legítimas.

Por fim, registre-se que a vontade dos grupos de interesse (mercado financeiro e defensores do neoliberalismo, no presente caso) e a tecnocracia não podem se sobrepor à vontade da maioria, ao passo que sempre existirá alternativas. Nesses termos, deve-se reforçar o exposto por CARVALHO (2018, p. 161) no sentido que a democracia não é um impedimento ao desenvolvimento econômico, mas sim a desigualdade, conforme conclusão de um estudo elaborado pelo FMI e divulgado na reunião do G20 de 2017 em Hamburgo.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro. 1ª Edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ALLEN CAR, Kennedy. Escândalo do "mensalão"/ Palocci na mira. Folha de São Paulo, novembro de 2005. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1011200506.htm>. Acesso em 06 de fevereiro de 2025.

ALVES, Cristiana; FADUL, Sérgio; ALVAREZ, Regina; BONFANTI, Cristiane. 'Talvez devêssemos ter usado uma mão mais leve em 2011', avalia Mantega. O Globo, setembro de 2013. Disponível em <https://oglobo.globo.com/economia/talvez-devessemos-ter-usado-uma-mao-mais-leve-em-2011-avalia-mantega-9964488>. Acesso em 02 de março de 2025.

ARAÚJO, V. L. A economia brasileira sob o governo Bolsonaro (2019-2022): neoliberalismo radical e pragmatismo econômico. Texto para discussão sobre o Desenvolvimento, CICEF, n. 1, 2023, p. 1-31.

ARIDA, P. & LARA-RESENDE, A. Inflação inercial e reforma monetária no Brasil. In: ARIDA, P. (org). Inflação zero: Brasil, Argentina e Israel. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.

ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo; FARIA Carlos Aurélio Pimenta de. Introdução. In: ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo; FARIA Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e PT. São Paulo: Editora Unesp, 2019, p. 1-22.

ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo; FARIA Carlos Aurélio Pimenta de. Considerações finais. In: ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo; FARIA Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e PT. São Paulo: Editora Unesp, 2019, p. 453-473.

ARROW, K. J. Increasing returns: historiographic issues and path dependence. *The European Journal of the History of Economic Thought*, 7(2), 2000, p. 171–180.

ARTHUR, W. Brian. 1990. Positive Feedbacks in the Economy, *Scientific American*, 262, p. 92-99.

ARTHUR, W. Brian. *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. Ann Arbor. University of Michigan Press, 1994.

BACHA, Edmar et. al. *A crise fiscal e monetária brasileira*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Relatório de Inflação do COPOM, Dezembro de 2002.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Ajuste das contas públicas e transparência na comunicação explicam sucesso do Plano Real, outubro de 2019. Disponível em <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/358/noticia>. Acesso em 31 de maio de 2024.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. DEPARTAMENTO ECONÔMICO, 2015. Disponível em <https://dadosabertos.bcb.gov.br/dataset/4536-divida-liquida-do-governo-geral--pib>. Acesso em 11 de fevereiro de 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. ESTATÍSTICAS. TABELAS ESPECIAIS, 2015. Disponível em <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/tabelasespeciais>. Acesso em 21 de fevereiro de 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. ESTATÍSTICAS. NOTAS ECONÔMICAS FINANCEIRAS. ESTATÍSTICAS MONETÁRIAS E DE CRÉDITO. Janeiro de 2025a. Disponível em <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticasmonetariascredito>. Acesso em 28 de fevereiro de 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. ESTABILIDADE FINANCEIRA. SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL. ORGANIZAÇÃO. COMPOSIÇÃO DO SFN. FINTECHS. 2025. Disponível em <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/fintechs>. Acesso em 01 de março de 2025.

BARBOSA, Fernando de Holanda. Plano Cruzado. Atlas Histórico do Brasil. FGV CPDOC. Disponível em <https://atlas.fgv.br/verbete/6297>. Acesso em 17 de janeiro de 2025.

BARCA, Antonio Jiménez; JIMÉNEZ, Carla. 2015. Levy: “Ajuste fiscal explica um terço da queda do PIB. O resto é nó político”. *Jornal El País*, setembro de 2015. Disponível em https://brasil.elpais.com/brasil/2015/09/04/politica/1441399950_475629.html. Acesso em 03 de março de 2025.

BARROS, Celso Rocha de. PT, uma história. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

BARROS, Guilherme. Está muito difícil enxergar a retomada econômica, diz Fiesp. Folha de São Paulo, 15 de março de 2004. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1503200421.htm>. Acesso em 06 de fevereiro de 2025

BARRUCHO, Luis. Os números por trás do 'milagre econômico' da ditadura no Brasil. BBC Brasil. Londres. 13 de dezembro de 2024. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c17d57rqeexo>. Acesso em: 17 de janeiro de 2025.

BATISTA JUNIOR. Paulo Nogueira. Independência para o Banco Central ? 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 São Paulo: Editora LeYa, 2019.

BBC BRASIL. Mantega: 'Governo continua sendo desenvolvimentista', novembro de 2014. Disponível em <https://g1.globo.com/economia/noticia/2014/11/mantega-governo-continua-sendo-desenvolvimentista.html>. Acesso em 02 de março de 2025.

BEACH, David. "Getting Practical With Causal Mechanisms: The application of Process-Tracing Under Real-World Evaluation Constraints". American Journal of Evaluation, vol. 36, no. 4, 2015, p. 532-546.

BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus Brun. Process-tracing methods: Foundations and guidelines. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2013.

BENNETT, Andrew; ELMAN, Colin. "Complex Causal Relations and Case Study Methods: The Example of Path Dependence." Political Analysis 14, no. 3, 2006, p. 250–67.

BEVIR, Mark. A theory of governance. Global, Area, and International Archive: University of California Press Berkeley, 2013.

BRASIL. Política Econômica e Reformas Estruturais. Brasília: Ministério da Fazenda, 2003. Disponível em https://www.andifes.org.br/wp-content/files_flutter/Biblioteca_015_Politica_Economica_e_Reformas_Estruturais.pdf. Acesso em 25 de fevereiro de 2025.

BRASIL. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 2025^a. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 25 de fevereiro de 2025.

BRASIL. Constituição Federal, 2025^b. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 25 de fevereiro de 2025.

BRASIL. Lei 1079/1950, 2025^c. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11079.htm. Acesso em 25 de fevereiro de 2025

BRASIL. Lei n° 14.041/2020, 2025^d. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/lei/114041.htm. Acesso em 25 de fevereiro de 2025

BRASIL. Lei n° 14.286/2021, 2025^e. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/114286.htm. Acesso em 25 de fevereiro de 2025

BRASIL. Lei Complementar n° 101/ 2000, 2025^f. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 25 de fevereiro de 2025

BRASIL. Lei Complementar nº 173/2020, 2025g. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp173.htm. Acesso em 25 de fevereiro de 2025

BRASIL. Lei Complementar nº 200/2023, 2025h. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp200.htm. Acesso em 25 de fevereiro de 2025

BRASIL. Medida Provisória nº 434/1994. Exposição de motivos, 2025i. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/1990-1995/434.htm. Acesso em 25 de fevereiro de 2025

BRASIL. Secretaria de Comunicação Social. Mais de 1,25 milhão de moradias do Minha Casa, Minha Vida foram contratadas até o fim de 2024. Janeiro de 2025j. Disponível em <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2025/janeiro/mais-de-1-25-milhao-de-moradias-do-minha-casa-minha-vida-foram-contratadas-ate-o-fim-de-2024>. Acesso em 06 de fevereiro de 2025.

BRASIL. Tesouro Nacional Transparente. Disponível <https://www.tesourotransparente.gov.br/historias/entendendo-os-graficos-resultado-primario-e-estoque-da-divida-publica-federal#item-dados-abertos>. 2025k. Acesso em 05 de fevereiro de 2025.

BRASIL. Biblioteca da Presidência da República. Notas oficiais. Nota à Imprensa - Declaração à imprensa de Joaquim Levy, indicado a Ministro da Fazenda, 2025l. Disponível <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/notas-oficiais/notas-oficiais/nota-a-imprensa-declaracao-a-imprensa-de-joaquim-levy-indicado-a-ministro-da-fazenda>. Acesso em 08 de março de 20

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Economia Brasileira: uma introdução crítica. 1. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1982.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos In Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), Brasil: Um Século de Transformações. DO ESTADO PATRIMONIAL AO GERENCIAL. São Paulo: Cia. das Letras, p. 222-259, 2001.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Macroeconomia da Estagnação. São Paulo: Editora 34, 2007.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; NAKANO, Yoshiaki. "Hiperinflação e estabilização no Brasil: o primeiro Plano Collor". Revista de Economia Política, 11 (4), outubro-dezembro, 1991.

BRITO, Ricardo. CARAM, Bernardo. Lula diz que revogará "estupidez chamada teto de gastos", mas promete responsabilidade. Universo Online, 2023. Disponível <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/reuters/2023/01/01/lula-diz-que-revogara-estupidez-chamada-teto-de-gastos.htm>. Acesso em 29 de maio de 2024.

BRUNNO, Miguel. CAFFE, Ricardo. Estado e financeirização no Brasil: interdependências macroeconômicas e limites estruturais ao desenvolvimento. Revista Economia e Sociedade, Campinas, v. 26, Número Especial, p. 1025-1062, dez. 2017. Disponível em <https://www.scielo.br/j/ecos/a/cMqwL9wPX9kndtKJyC4fWSM/abstract/?lang=pt>. Acesso em 27 de fevereiro de 2025.

CAMARA DOS DEPUTADOS. Atividades Legislativas. Projeto de Lei e Outras Proposições. PLP 257/2016, 2025. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080237>. Acesso em 03 de março de 2025.

CAPOCCIA G, KELEMEN RD. The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism. *World Politics*, 59(3), 2007, p. 341-369.

CARDOSO, Renato Fragelli. PLANO VERÃO. Atlas Histórico do Brasil. FGV CPDOC. Disponível em <https://atlas.fgv.br/verbete/6306>. Acesso em 10 de fevereiro de 2025.

CARTA CAPITAL. Guedes diz que plano para 10 anos é continuar a vender estatais: “Gostaria de privatizar todas”, setembro de 2021. Disponível em <https://www.cartacapital.com.br/cartaexpressa/guedes-diz-que-plano-para-10-anos-e-continuar-a-vender-estatais-gostaria-de-privatizar-todas/>. Acesso em 03 de março de 2025.

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

CASTRO, José Roberto. Dilma disse que se arrependeu das desonerações: o que foi essa política e quais as críticas a ela. *Jornal Nexo*. Março de 2017. Disponível em <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/03/14/Dilma-disse-que-se-arrependeu-das-desonera%C3%A7%C3%B5es-o-que-foi-essa-pol%C3%ADtica-e-quais-as-cr%C3%ADticas-a-ela>. Acesso em 11 de fevereiro de 2025.

CAVERSAN, Luis. Avaliação do governo FHC é a pior do ano. São Paulo: DATAFOLHA, julho de 2002. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc3107200219.htm>. Acesso em 07 de fevereiro de 2025.

CHANG, Ha-Joon. *Kicking Away the Ladder: Development strategy in Historical Perspective*. London: Anthem Press, 2007, E-book.

CONGRESSO NACIONAL. Glossário de termos orçamentários. Disponível em [https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/necessidade de financiamento do setor publico nfsp](https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/necessidade%20de%20financiamento%20do%20setor%20publico%20nfsp). Acesso em 28.01.2025.

CORREIO BRASILIENSE. Mantega reafirma que governo pode cortar mais gastos se necessário. Julho de 2009. Disponível em https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2009/07/14/internas_economia,126405/mantega-reafirma-que-governo-pode-cortar-mais-gastos-se-necessario.shtml. Acesso em 01 de março de 2025.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins; ARAÚJO Carmem E. Leitão. *Process tracing nas Ciências Sociais: fundamentos e aplicabilidade*. Brasília: Enap, 2018.

DANTAS, Andrea de Quadros. *O árbitro da federação pode influenciar o jogo de resgate? O impacto da jurisprudência do STF na crise fiscal dos Estados brasileiros*. Belo Horizonte, São Paulo. 1ª Edição: Editora D. Plácido, 2020.

DATAFOLHA. Acima das expectativas, Lula encerra mandato com melhor avaliação da história, Dezembro de 2010. Disponível em: <https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2010/12/acima-das-expectativas-lula->

encerra-mandato-com-melhor-avaliacao-da-historia.shtml>. Acesso em 05 de fevereiro de 2025

DATAFOLHA. Avaliação de Dilma tem leve melhora, Dezembro de 2015. Disponível em: <https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2015/12/1721628-avaliacao-de-dilma-tem-leve-melhora.shtml>. Acesso em 12 de fevereiro de 2025

DAVID, Paul A. Clio and the economics of QWERTY, American Economic Review, Nashville, v. 75, n. 2, 1985, p. 332-337.

DAVID, Paul A. Why are institutions the ‘carriers of history’?: Path dependence and the evolution of conventions, organizations and institutions, Structural Change and Economic Dynamics, Volume 5, Issue 2, 1994, p. 205-220.

DIAS, Edney Cielici. As políticas de desenvolvimento e seus limites: uma síntese institucional. In: ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo; FARIA Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e PT. São Paulo: Editora Unesp, 2019, p. 401-426.

DWECK, E., & Teixeira, R. A. A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. Paper para discussão – Instituto de Economia da Unicamp, 2017.

EXAME. Dilma caiu por não apoiar "Ponte para o Futuro", diz Temer. Setembro de 2016. Disponível em <https://classic.exame.com/brasil/dilma-caiu-por-nao-apoiar-ponte-para-o-futuro-diz-temer/>. Acesso em 19 de fevereiro de 2025.

FAUSTO, Boris. História do Brasil. 11ª Edição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

FILGUEIRAS, Fernando; PALOTTI, Pedro; TESTA, Graziella. Complexing Governance Styles: Connecting Politics and Policy in Governance Theories. SAGE Open, Janeiro-Março de 2023.

FGV IBRE. Economia cresce 3,5% em 2024, segundo o Monitor do PIB-FGV. Fevereiro de 2025. Disponível em <https://portalibre.fgv.br/noticias/economia-cresce-35-em-2024-segundo-o-monitor-do-pib-fgv#:~:text=Em%20termos%20monet%C3%A1rios%2C%20estima%2Dse,maior%20n%C3%ADvel%20da%20s%C3%A9rie%20hist%C3%B3rica>. Acesso em 28 de fevereiro de 2025.

FOLHA DE SÃO PAULO. Dirceu ataca política econômica de Palocci. Junho de 2005. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0906200523.htm>. Acesso em 06 de fevereiro de 2015.

FONSECA, Francisco César Pinto. A “governança empresarial” das metrópoles sob o predomínio neoliberal: o papel da gestão pública gerencial e da privatização do sistema político. Cad. Metrop., São Paulo, v. 21, n. 45, maio/ ago 2019, p. 393-415.

FRANÇA, Anna. 470 mil brasileiros têm direito a receber perdas causadas pelos planos Bresser, Verão e Collor I e II. Infomoney, fevereiro de 2023. Disponível em <https://www.infomoney.com.br/minhas-financas/470-mil-brasileiros-tem-direito-a-receber-perdas-causadas-pelos-planos-bresser-verao-e-collor-i-e-ii/>. Acesso em 10 de fevereiro de 2025.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. A resposta do FMI à crise econômica mundial. Setembro de 2012. Disponível em <https://www.imf.org/external/lang/portuguese/np/exr/facts/changingp.pdf>. Acesso em 27 de fevereiro de 2025.

FUTEMA, Fabiana. "O diabo do câmbio flutuante é que o danado flutua", diz Palocci. Folha de São Paulo, maio de 2005. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u96367.shtml>. Acesso em 02 de março de 2025.

GIAMBIAGI, Fabio. Tudo sobre o Déficit Público: O Brasil na encruzilhada fiscal. Rio de Janeiro: Alta Books, 2021.

GIAMBIAGI, Fabio; HORTA, Guilherme Tinoco de Lima. Política fiscal no Brasil de 1981 a 2023: uma retrospectiva histórica. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2023, 86 p. (Textos para discussão; 157).

HALL, Peter A. TAYLOR, Rosemary C R. Political Science and the Three New Institutionalisms: *Political Studies*, 44, 1996, pp. 936-57.

HARMES, Adam. *The Politics of Fiscal Federalism*: McGill-Queen's University Press, 2019.

HARMES, Adam. The Rise of Neoliberal Nationalism: *Review of International Political Economy*, vol. 19, nº. 1, 2012, p. 59–86.

IANONI, Marcus. Ciência política e sistema financeiro no Brasil: o artigo 192 da Constituição Federal. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 9, n. 17, p. 173-204, out. 2010.

IANONI, MARCUS. Interesses financeiros e captura do Estado no Brasil. *Revista de Economia Política*, vol. 37, nº 2 (147), pp. 324-342, abril-junho/2017.

IMMERGUT, Ellen M. "The Theoretical Core of the New Institutionalism.": *Politics & Society*, 26 (1), 1998, pp. 5-34.

INFOMONEY. Ativos de bancos somam R\$ 7,4 trilhões e superam PIB brasileiro. Maio de 2020. Disponível em <https://www.infomoney.com.br/economia/ativos-de-bancos-somam-r-74-trilhoes-e-superam-pib-brasileiro/>. Acesso em 28 de fevereiro de 2025.

IPEA. Carta de Conjuntura. Desempenho recente do mercado de crédito. Maio de 2023. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/tag/credito/>. Acesso em 28 de fevereiro de 2025.

IPEA. Índice de Gini do rendimento domiciliar per capita, a preços médios do ano. Disponível em <http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=2096726935&module=S>. Acesso em 19 de fevereiro de 2025.

JESSUP, Bob (Ansel, Christopher, Torfing, Jacob org). State theory. In: *Handbook on Theories of Governance*, Edward Elgar Pub, 2022.

KELTON, Stephanie. *The Deficit Myth: Modern Monetary Theory and the Birth of the People's Economy*. Nova Iorque: Public Affairs, 2020.

LAPORTA, Tapis. Nossa agenda é muito mais ampla que o ajuste fiscal', diz Joaquim Levy. G1 Economia, dezembro de 2015. Disponível em <https://g1.globo.com/economia/noticia/2015/12/nossa-agenda-e-muito-mais-ampla-que-o-ajuste-fiscal-diz-levy.html>. Acesso em 03 de março de 2025.

LEITE, Leonardo Queiroz. História da reforma gerencial do Estado de 1995. Tese de doutorado (CDAPG). São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas. P. 285, 2019

LIEBOWITZ, S. J; MARGOLIS, Stephen. E. Path dependence, lock-in, and history. The Journal of Law, Economics, and Organization, 11(1), 1995, p. 205-226.

LIEBOWITZ, S. J; MARGOLIS, Stephen. E. Fiscal recklessness, path dependence, and expressive voting. Public Choice, 82(1-2), 1995, p. 7-26.

LOUREIRO, M. R., LIMA-SILVA, F., ARANHA, A. V.; CALABREZ, F. Building policy capacity within contextual and political boundaries: An analysis of policies in fiscal and social areas in Brazil (1988-2016). Revista do Serviço Público, 71, 2020, p. 7–37.

LOPREATO, Francisco Luiz. Caminhos da Política Fiscal do Brasil. 1ª Ed. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

MACARINI, J. P. A política econômica do Governo Sarney: os Planos Cruzado (1986) e Bresser (1987) (Texto para Discussão, n. 157) Campinas: IE/UNICAMP, mar. 2009

MACHADO, Raphael; GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto Rocha C. Reconfiguração da ação estatal para as políticas de infraestrutura no início do século XXI: avanços e limites. In: ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos PSDB e PT. São Paulo: Editora Unesp, 2019, p. 427-452.

MACLEAN, Nancy. Democracy in Chains: The Deep History of the Radical Right's Stealth Plan for America. Nova Iorque: Penguin Books, 2017.

MALAN, Pedro. Credibilidade, 2003. FRANCO, Gustavo H. B. (Org); MALAN, Pedro. BACHA, Edmar. 30 anos do Plano Real: Crônicas no calor do momento. Rio de Janeiro: História Real, p. 74-78, 2024.

MALAN, Pedro. O debate sobre o crescimento, 2003. FRANCO, Gustavo H. B. (Org); MALAN, Pedro. BACHA, Edmar. 30 anos do Plano Real: Crônicas no calor do momento. Rio de Janeiro: História Real, p. 79-83, 2024.

MALAN, Pedro. Homens e Anjos, 2009. FRANCO, Gustavo H. B. (Org); MALAN, Pedro. BACHA, Edmar. 30 anos do Plano Real: Crônicas no calor do momento. Rio de Janeiro: História Real, p. 79-83, 2024.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. "Elaborating the new institutionalism", in: Krasner, Stephen D. 1988. "Sovereignty. An Institutional Perspective." Comparative Political Studies 21, No.1, 2009, p. 66-94.

MARQUES, M. S. B. O Plano Cruzado: teoria e prática. Rio de Janeiro: Revista de Economia Política, vol. 8, nº 3, julho-setembro, pp. 435-464, 1988.

MARTELLO, Alexandre. Proposta prevê que governo poderá demitir servidor para limitar gastos. G1 Economia, março de 2016. Disponível em <https://g1.globo.com/economia/noticia/2016/03/em-reforma-fiscal-congresso-fixara-limite-para-gastos-publicos.html>. Acesso em 03 de março de 2025.

MARTELLO, Alexandre. Guedes nega privatizar praias, mas defende venda de terrenos do governo de frente para o mar. G1 Economia, março de 2022. Disponível em <https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/10/19/apos-defender-venda-de-praias-guedes-diz-agora-que-praias-serao-publicas-e-que-ideia-e-vender-so-areas-da-marinha.ghtml>. Acesso em 03 de março de 2025.

MCGOVERN, T. Fiscal regimes and the political economy of premodern states. *World Politics*, 61(4), 2009, p. 704-739.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 16ª Edição. São Paulo: Saraiva Jur, 2021.

MENDES, M. Por que o Brasil cresce pouco? Desigualdade, democracia e baixo crescimento no país do futuro. Rio de Janeiro: Campus, 2014.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA DO BRASIL. Política fiscal no Brasil de 1981 a 2023: uma retrospectiva histórica. Ministério da Economia, 2023.

NOGUEIRA, Danielle. Mantega: 2011 será ano de ajuste e maior peso do setor privado no investimento. *Jornal Extra*, Dezembro de 2010. Disponível em <https://extra.globo.com/economia-e-financas/mantega-2011-sera-ano-de-ajuste-maior-peso-do-setor-privado-no-investimento-181026.html>. Acesso em 02 de março de 2025.

NORTH, Douglass. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, E-book, 1990.

NORTH, Douglass. *Institutions*. *Journal of Economic Perspectives*, 5, 1991, p. 97-112.

OLIVEIRA, Issac de. O que foi o apagão de 2001? A conta de luz subiu? Pode acontecer de novo?. *Economia*. *Universo Online*. Junho de 2001. Disponível em <https://economia.uol.com.br/faq/o-que-foi-o-apagao-de-2001-risco-acionamento-energia-eletrica.htm#:~:text=Como%20foi%20o%20acionamento?,ado%C3%A7%C3%A3o%20de%20%C3%A2mpadas%20mais%20econ%C3%B4micas>. Acesso em 07 de fevereiro de 2025.

O POPULAR. Governo não vai renovar desonerações que vençam em 2017, diz Meirelles, dezembro de 2016. Disponível em <https://opopular.com.br/economia/governo-n-o-vai-renovar-desonerac-es-que-vencam-em-2017-diz-meirelles-1.1199145>. Acesso em 03 de março de 2016

OFFE, C. *Governance: An “Empty Signifier”?* *Constellations*, 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. FAO: “Brasil está próximo de deixar Mapa da Fome”. Agosto de 2024. Disponível em <https://news.un.org/pt/story/2024/08/1835791>. Acesso em 19 de fevereiro de 2025.

OSTROM, Elinor. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press, 2005.

PASTORE, Affonso Celso. Caminhos e descaminhos da estabilização: uma análise do conflito fiscal-monetário no Brasil. São Paulo: Editorial Portfolio-Penguin, 2025.

PERES, Ursula Dias; SANTOS, Fábio Pereira dos. Orçamento Federal: avanços e contradições na redução da desigualdade social. In: ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo; FARIA Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e PT. São Paulo: Editora Unesp, 2019, p. 103 - 132

PETERS, Guy. Governance as political theory. Jerusalem Papers in Regulation & Governance. Working Paper No. 22, 2010.

PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon; KING, Desmond. The Politics of Path Dependency: Political Conflict and Historical Institutionalism. The Journal of Politics, V. 67(4), 2005.

PIERSON, Paul. Increasing Returns, Path Dependence, and the study of politics. The American Political Science Review, v.94, n.2, jun 2000, p.251-267.

PIKETTY, Thomas. O capital no século XXI. 1ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2014.

PIKETTY, Thomas. Capital e ideologia. 1ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2020.

PIRES, Manoel Carlos de Castro. Política Fiscal e ciclos econômicos: teoria e experiência recente. Rio de Janeiro: Elsevier. FGV, 2017.

PRZEWORSKI, Adam. Crises da Democracia. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

RESENDE, André Lara. Juros, moeda e ortodoxia. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2017.

RESENDE, André Lara. Consenso e contrassenso: Por uma economia não dogmática. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2020.

RESENDE, André Lara. Camisa de força ideológica: A crise da macroeconomia. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2022.

RIZZO, Marcelo Augusto Parrillo Da politização da economia à economicização da política: [manuscrito]: Uma história do pensamento econômico liberal e neoliberal no Brasil / Marcelo Augusto Parrillo Rizzo. - 2019. 553 f.

ROMERO, Cristiano. País mudou sua matriz econômica, diz Holland. Jornal Valor Econômico. Dezembro de 2012. Disponível em <https://valor.globo.com/brasil/coluna/pais-mudou-sua-matriz-economica-diz-holland.ghtml>. Acesso em 10 de fevereiro de 2025.

ROSSI, Pedro. Brasil em disputa: uma nova história da economia brasileira. São Paulo: Planeta do Brasil, 2024.

SANTOS, Marlene de Jesus Silva. Mudança institucional na política de assistência social: o caso do sistema único de assistência social. 241 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) — Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão. 1ª Edição. Curitiba: Appris, 2011.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Exposição da União à Insolvência dos Entes Subnacionais. Texto para discussão – Secretaria do Tesouro Nacional, p. 1 - 95, nov. 2018. Disponível em <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/importacao-arquivos/Texto-20da-20discuss-C3-A3o-20versao-203-20corrigido.pdf>. Acesso em 04 de junho de 2024.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Estatísticas Fiscais e Planejamento. Sobre Política Fiscal. Fevereiro de 2020. Disponível em <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estatisticas-fiscais-e-planejamento/sobre-politica-fiscal>. Acesso em 29 de maio de 2025.

SENADO NOTÍCIAS. Palocci: "Ou Brasil faz seu ajuste fiscal ou não voltará crescer", março de 2003. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2003/03/18/palocci-ou-brasil-faz-seu-ajuste-fiscal-ou-nao-voltara-crescer>, Acesso em 02 de março de 2025.

SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de (orgs.). Dívida Pública: a experiência brasileira. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional; Banco Mundial, 2009.

SILVA, Mariana Pacheco da. A Teoria da Inflação Inercial. Campinas: Leituras de Economia Política (14), p. 108-129, agosto-dezembro, 2008

SMEETS, R., P. Jäschke, y D. Beach. "The Role of the EU Institutions in Establishing the European Stability Mechanism: Institutional Leadership under a Veil of Intergovernmentalism." *Journal of Common Market Studies*, vol.57, no. 4, 2019.

SOUZA, Pedro H. G Ferreira de. Uma história de desigualdade: a concentração de renda entre ricos no Brasil, 1926-2013. São Paulo: Hucitec: Anpocs, 2018.

STREECK, Wolfgang. How will capitalism end? *Revista New Left Review*, nº 87, 2014, p. 35-64.

STREECK, Wolfgang. How will capitalism end? Nova Deli: Juggernaut Books, 2017, E-book.

THELEN, Kathleen. "Historical Institutionalism in Comparative Politics.": *Annual Review of Political Science*, 2, 1999, pp. 369-404.

THE ECONOMIST. Brazil takes off. 2009. Disponível em: <<https://www.economist.com/leaders/2009/11/12/brazil-takes-off>>. Acesso em 05 de fevereiro de 2025.

THE ECONOMIST. Has Brazil blown it? 2013. Disponível em: <<https://www.economist.com/leaders/2013/09/27/has-brazil-blown-it>>. Acesso em 05 de fevereiro de 2025.

THE ECONOMIST. The great betrayal 2016. Disponível em: <<https://www.economist.com/leaders/2016/04/23/the-great-betrayal>> Acesso em 05 de fevereiro de 2025.

TORFING, J. Rethinking path dependence in public policy research. *Critical Policy Studies*, 3(1), 2009, p. 70–83.

TV SENADO. Reduzindo gasto público, abrimos possibilidade para manter investimento em expansão, explica Mantega. Youtube, 03 de maio de 2011. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=eo30-ArbyGk>. Acesso em 02 de março de 2025.

VAN EVERA, Stephen. 1997. Guia de métodos para estudantes de ciência política. Ithaca: Cornell University Press.

VANNUCCI, Murilo. Fundamentos macroeconômicos de acesso ao mercado de crédito pelos Estados da federação. 1ª Ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2023.

VELOSO, Fernando A.; VILLELA, André; GIAMBIAGI, Fabio. Determinantes do “Milagre” Econômico Brasileiro (1968-1973): Uma Análise Empírica. Rio de Janeiro: Revista Brasileira de Economia, V. 62, Abril-Junho 2008, p. 221-246.

WELLER, Leonardo; LIMONGI, Fernando. Democracia negociada: política partidária no Brasil da Nova República. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2024.

WHEATLEY, Jonathan. Mantega é criticado por fala sobre Previdência. Folha de São Paulo, Abril de 2006. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0204200607.htm>. Acesso em 01 de março de 2025.

ZIMMERMANNM, Patricia; RIBEIRO, Ana Paula. Mantega estima em R\$ 1,6 bi redução de impostos em obras do PAC. Folha de São Paulo, maio de 2007. Disponível <https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u116861.shtml>. Acesso em 02 de março de 2025.