

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA SOCIEDADE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS DE CAMPOS

GERSON DE ARRUDA NETO

**O BAIXO CRESCIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO A PARTIR DA
REDEMOCRATIZAÇÃO DE 1985, SUA RAIZ INSTITUCIONAL E AS MUDANÇAS
NECESSÁRIAS PARA A PROMOÇÃO DO CRESCIMENTO**

CAMPOS DOS GOYTACAZES – RJ
2021

GERSON DE ARRUDA NETO

**O BAIXO CRESCIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO A PARTIR DA
REDEMOCRATIZAÇÃO DE 1985, SUA RAIZ INSTITUCIONAL E AS MUDANÇAS
NECESSÁRIAS PARA A PROMOÇÃO DO CRESCIMENTO**

Monografia apresentada à Universidade Federal Fluminense como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal Fluminense.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Tatiana Acar

CAMPOS DOS GOYTACAZES – RJ
2021

Ficha catalográfica automática - SDC/BUCG
Gerada com informações fornecidas pelo autor

N469b Neto, Gerson de Arruda
O baixo crescimento econômico brasileiro a partir da redemocratização de 1985, sua raiz institucional e as mudanças necessárias para a promoção do crescimento / Gerson de Arruda Neto ; Tatiana Acar, orientadora. Campos dos Goytacazes, 2021.
85 f. : il.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Econômicas)-Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional, Campos dos Goytacazes, 2021.

1. Instituições. 2. Democracia. 3. Crescimento econômico. 4. Mudanças Institucionais. 5. Produção intelectual. I. Acar, Tatiana, orientadora. II. Universidade Federal Fluminense. Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional. III. Título.

CDD -

GERSON DE ARRUDA NETO

**O BAIXO CRESCIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO A PARTIR DA
REDEMOCRATIZAÇÃO DE 1985, SUA RAIZ INSTITUCIONAL E AS MUDANÇAS
NECESSÁRIAS PARA A PROMOÇÃO DO CRESCIMENTO**

Monografia apresentada à Universidade Federal Fluminense como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal Fluminense.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Tatiana Acar

Aprovada em 21 de setembro de 2021.

BANCA EXAMINADORA:

Prof.^a Dr.^a Tatiana Acar – orientadora
Universidade Federal Fluminense

Prof.^a Dr.^a Vanuza da Silva Pereira Ney – membro examinador
Universidade Federal Fluminense

Prof.^o Me. Vinícius Toledo Manhães – membro examinador
Universidade Federal Fluminense

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer à toda minha família, principalmente ao meu pai Gerson de Arruda Filho, à minha mãe Roseleide de Sousa e à minha irmã Ellen Cristina de Sousa Arruda, por todo o apoio financeiro e suporte emocional, fatores que me mantiveram focado nos meus objetivos acadêmicos.

Agradeço aos amigos e amigas de Sorocaba, minha cidade natal, os quais mesmo distantes se mantiveram ao meu lado dando apoio às minhas decisões, me aconselhando e me fortalecendo em momentos de dificuldades. Também agradeço aos amigos que fiz durante a graduação em Campos dos Goytacazes, em especial aos amigos Humberto Thomé de Menezes, Iago da Silva Machado e Vinicius de Mello Muniz, os quais estiveram ao meu lado durante todo o período de graduação, fortalecendo os debates acadêmicos e o convívio social.

À minha namorada, Thalia C. de Camargo E., agradeço pela paciência durante os momentos de ausência e de ansiedade, e por me ajudar a confiar cada vez mais em minha própria capacidade e em todo o meu potencial.

À Universidade Federal Fluminense de Campos dos Goytacazes, a todo o corpo docente, bem como todos os profissionais da limpeza, manutenção, áreas administrativas, entre outros, minha eterna gratidão por toda estrutura, por todo conhecimento e por todo auxílio nesta caminhada acadêmica. Em especial, agradeço à minha orientadora Tatiana Acar, por ter aceitado esse desafio, por ter confiado em meu projeto e por todo o suporte de excelência, sem o qual eu não teria conseguido realizar este trabalho.

RESUMO

Desde a redemocratização brasileira em 1985, observa-se um baixo crescimento econômico com média de apenas 2,33% ao ano até 2020. Este trabalho propõe-se a explicar, através de duas teorias institucionais, como o quadro institucional brasileiro figurado após a redemocratização tem freado o crescimento econômico do país. Para tal, utilizou-se da metodologia de pesquisa explicativa, a fim de apresentar as teorias institucionais de Douglass North e de Daron Acemoglu e James Robinson, de forma a compreender a dinâmica institucional por trás do desempenho econômico dos países; correlacionar suas teorias com os conceitos de democracia e crescimento econômico; entender de que forma o quadro institucional brasileiro fora configurado a partir da redemocratização, bem como buscar responder se as instituições são a origem do fraco desempenho econômico do Brasil; e, por fim, explanar possíveis mudanças institucionais, a fim de mudar o modo de agir do Estado brasileiro para promover uma aceleração no crescimento econômico. Quanto aos principais resultados, verificou-se a relevância de impacto do quadro institucional brasileiro no baixo crescimento da economia desde 1985, quadro este que levou a um modelo econômico de baixo crescimento com redistribuição dissipativa, elevando os gastos fiscais e, por conseguinte, a carga tributária, além de outras distorções econômicas.

Palavras-chave: Instituições, Democracia, Crescimento Econômico, Mudanças Institucionais, Redistribuição.

ABSTRACT

Since the Brazilian redemocratization in 1985, there has been a low economic growth with an average of only 2.33% per year until 2020. This work proposes to explain, through two institutional theories, how the Brazilian institutional framework figured after the redemocratization has slowed the country's economic growth. To this end, it is used the explanatory research methodology in order to present the institutional theories of Douglass North and Daron Acemoglu and James Robinson, in order to understand the institutional dynamics behind the economic performance of countries; correlate their theories with the concepts of democracy and economic growth; understand how the Brazilian institutional framework was configured from the redemocratization process, as well as seeking to answer whether institutions are the origin of Brazil's poor economic performance; and, finally, to explain possible institutional changes in order to change the way the Brazilian State acts to promote an acceleration in economic growth. As for the main results, the relevance of the impact of the Brazilian institutional framework on the low growth of the economy since 1985 was verified, a framework that led to an economic model of low growth with dissipative redistribution, increasing fiscal expenditures and, consequently, the tax burden, in addition to other economic distortions.

Keywords: Institutions, Democracy, Economic Growth, Institutional Change, Redistribution.

LISTA DE SIGLAS

BACEN	Banco Central do Brasil
BB	Banco do Brasil
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CADE	Conselho Administrativo da Defesa da Concorrência
CEF	Caixa Econômica Federal
CF/1988	Constituição Federal de 1988
CFMP	Cenário Fiscal de Médio Prazo
CIS	Contratos de Impacto Social
CMO	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
COPOM	Comitê de Política Monetária
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei da Responsabilidade Fiscal
MEI	Microempreendedor Individual
NEI	Nova Economia Institucional
NRF	Novo Regime Fiscal
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PIB	Produto Interno Bruto
PIS/PASEP	Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PISA	<i>Programme for International Student Assessment</i>
PPPs	Parcerias Público-Privadas

PROUNI	Programa Universidade para Todos
QDMP	Quadro das Despesas de Médio Prazo
SELIC	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
SINCOV	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STM	Superior Tribunal Militar
SUS	Sistema Único de Saúde
TJLP	Taxa de Juros de Longo Prazo
TLP	Taxa de Longo Prazo
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
TST	Tribunal Superior do Trabalho

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 2.1	PIB brasileiro - taxa anual de crescimento (1985-2020)	38
Gráfico 2.2	PIB per capita brasileiro - taxa anual de crescimento (1985-2018)	39
Gráfico 2.3	PIB per capita - taxa média de crescimento anual de países selecionados	40
Gráfico 2.4	Taxa de juros Over/Selic acumulada no ano (1995-2021)	41
Gráfico 2.5	Salário mínimo no Brasil: média anual - real e vigente (1985-2021)	42
Gráfico 2.6	Índice de Gini anual do Brasil (1985-2019)	43
Gráfico 2.7	Fonte de recursos do BNDES (2017-2021) (em %)	49

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
CAPÍTULO 1 – ECONOMIA INSTITUCIONALISTA	15
1.1 Teoria institucional de Douglass North (1990).....	16
1.2 Teoria institucional de Acemoglu e Robinson (2012)	19
1.3 O crescimento econômico e o papel das instituições.....	21
1.4 Democracia	23
1.5 A controvérsia dos autores sobre o impacto da democracia sobre o crescimento econômico.....	25
1.5.1 O impacto negativo da democracia sobre o crescimento econômico.....	26
1.5.2 O impacto positivo da democracia sobre o crescimento econômico.....	26
1.6 Conclusões	28
CAPÍTULO 2 – O BAIXO CRESCIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO: SUA RELAÇÃO COM AS INSTITUIÇÕES E A DEMOCRACIA.....	30
2.1 A Constituição Federal de 1988 sob a ótica econômica	30
2.2. <i>Path dependence</i> das políticas econômicas no Brasil.....	34
2.3 O baixo crescimento econômico brasileiro.....	38
2.3.1 As causas imediatas do baixo crescimento econômico brasileiro	41
2.4 A política de redistribuição dissipativa: redistribuição de renda aos ricos, aos pobres e à classe média	46
2.4.1 A redistribuição aos ricos	47
2.4.2 A redistribuição aos pobres	51
2.4.3 A redistribuição à classe média	54
2.5 Conclusões	56
CAPÍTULO 3 - POSSÍVEIS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS PARA PROMOVER O CRESCIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO	58
3.1 Futuro próspero ou fadado ao fracasso?	58
3.2 Como abrir caminho para as reformas necessárias	59
3.3 O quadro fiscal.....	60
3.3.1 O regime de metas de inflação e a credibilidade fiscal	60
3.3.2 Planejamento fiscal de médio prazo	61
3.4 Federalismo brasileiro: descentralização fiscal e administrativa do Estado.....	64
3.4.1 A pulverização e aglutinação de municípios	64
3.4.2 A condução da política fiscal subnacional	66

3.4.3 A questão das transferências intergovernamentais.....	67
3.4.4 As consequências da competição fiscal.....	69
3.5 Melhorias na provisão de bens públicos a partir dos Contratos de Impacto Social (CIS)	69
3.6 A produtividade do trabalho no Brasil.....	71
3.6.1 Aumentando a efetividade das políticas públicas de apoio às empresas.....	72
3.6.2 Políticas de concorrência e de regulação: promovendo o processo de destruição criadora.....	73
3.7 Reforma jurídica	75
3.8 Reforma da educação.....	76
3.9 Conclusões	77
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	79
5. REFERÊNCIAS	82

INTRODUÇÃO

A economia brasileira, a qual espera-se tanto, tem entregado pouco. Desde a redemocratização em 1985, observa-se que a economia do país cresce a passos lentos, tendo o Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil crescido a uma média de 2,33% ao ano desde 1985, sendo que, na última década (2011-2020), cresceu apenas 0,3%. O PIB per capita também teve baixo crescimento, cerca de 1,2% entre 1985 e 2018, e queda de 0,13% entre 2011 e 2018. Além disso, a desigualdade continua sendo uma forte e triste realidade da sociedade brasileira, ficando, em 2018, como o segundo país com maior concentração de renda entre mais de 180 países, apresentando 0,539 no índice de Gini.¹

O baixo crescimento econômico no Brasil atinge todas as camadas sociais, ocasionando, principalmente, a permanência da pobreza e da desigualdade social. Certas políticas sociais e econômicas são criadas em busca de uma maior equiparação da sociedade, a fim de corrigir as disparidades. Entretanto, a forma como são realizadas na prática podem torná-las ineficazes. Com isso em mente, tem-se que as instituições possuem papel fundamental no crescimento econômico de um país, e no Brasil não é diferente. O papel das instituições vem ganhando notório reconhecimento neste campo de estudo econômico ao longo do tempo, trazendo novos pontos de vista acerca do crescimento econômico. Portanto, este trabalho propõe-se a explicar, através de duas teorias institucionais, como o quadro institucional brasileiro figurado após a redemocratização tem freado o crescimento econômico do país, isto é, como as instituições brasileiras se desenvolveram a partir da redemocratização em 1985, causando um baixo crescimento econômico no Brasil.

O primeiro capítulo expõe as teorias base deste trabalho, as teorias institucionais de Douglass North (1990) e de Daron Acemoglu e James Robinson (2012). O primeiro acredita em instituições eficientes como sendo aquelas capazes, principalmente, de garantir as liberdades individual, econômica e social, e de dar segurança jurídica a partir da definição eficiente e garantia dos direitos de propriedade, dando ênfase na importância de mudanças institucionais que propulsionem o crescimento econômico, enquanto o segundo afirma que as instituições inclusivas (equivalente a eficientes em North) somente existem em seu total potencial dentro de uma democracia plena, pois por meio dela se tem a pluralidade de

¹ Fonte: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/03/recordista-em-desigualdade-pais-estuda-alternativas-para-ajudar-os-mais-pobres>. Acesso em: 26/07/2021.

pensamento e difusão dos poderes entre as diversas camadas sociais, construindo assim instituições políticas inclusivas que levam à instituições econômicas inclusivas.

Haja vista a importância das instituições no impacto sobre o crescimento econômico e de que forma a democracia abre o caminho para o desenvolvimento de instituições eficientes e seu respectivo impacto positivo sobre o crescimento econômico, conceitua-se ainda no primeiro capítulo, após as teorias institucionais, os temas crescimento econômico e democracia, listando alguns autores que se aprofundam no estudo específico desses temas. Na sequência, analisa-se a relação entre democracia e crescimento econômico, passando pelas controvérsias de diversos estudos e trazendo à tona o estudo de Acemoglu et al. (2017), o qual constata o impacto positivo da democracia sobre o crescimento econômico, estimando que países que se democratizaram tiveram um crescimento econômico cerca de 25% superior aos países não democráticos, nos primeiros 25 anos de democratização.

O Capítulo 2, uma vez estruturada essa base teórica, introduz ao debate o caso do Brasil, mais especificamente uma análise a partir da redemocratização em 1985. Para tal, utiliza-se a análise de Menezes (2010) acerca da conjuntura democrática econômica brasileira a partir da Constituição Federal de 1988, bem como a literatura de Mendes (2014) a respeito do baixo crescimento econômico brasileiro e sua relação com a desigualdade e a democracia, em que o autor lista 10 causas imediatas para o baixo crescimento e uma razão mais profunda por trás dessas causas, que acredita ser a alta desigualdade em meio ao regime democrático.

O Capítulo 3 possui como objetivo apontar algumas direções às quais o Brasil pode seguir, tanto as relacionadas ao que se vê atualmente no seu quadro institucional, como aquelas que podem surgir após mudanças institucionais significativas e eficientes. Para isso, são apresentadas as análises e propostas de Mendes (2014 e 2019) que acredita em duas possíveis direções, um ciclo virtuoso ou um ciclo vicioso. Em sequência, é explanada a importância da credibilidade fiscal, segundo Montes e Acar (2018). Também são apresentadas as proposições de diversos autores diferentes, presentes no livro organizado por Giambiagi et al. (2020), no que diz respeito a transformações na atuação do Estado brasileiro, isto é, mudanças institucionais capazes de proporcionar aumento na produtividade e, portanto, no crescimento econômico.

Por fim, são pautadas algumas considerações finais, trazendo uma reflexão sobre os apontamentos feitos ao longo do trabalho e as conclusões auferidas.

CAPÍTULO 1 – ECONOMIA INSTITUCIONALISTA

As teorias institucionais vêm ganhando maior destaque no meio acadêmico nas últimas décadas, trazendo novas fontes de possíveis explicações para o sucesso ou fracasso econômico dos países. Neste capítulo, utilizar-se-á duas teorias institucionais, expostas após esta introdução, que servirão de base teórica para a análise do baixo crescimento econômico no Brasil desde a redemocratização de 1985. Contudo, há de se resgatar um pouco da trajetória da escola institucionalista, bem como destacar um de seus principais contribuintes, o economista Oliver E. Williamson.

A Economia Institucional surgiu nos Estados Unidos em meados do século XIX, tendo como principal preocupação a constante expansão do ambiente de negócios e sua complexidade, o que tornava as políticas econômicas da época obsoletas, uma vez que elas constituíam importante papel apenas em comércios de pequena escala. Com isso, as teorias institucionais refletiam sobre o nível de interferência e controle da economia, as leis antitruste e a regulação de serviços públicos. Por sua vez, a chamada Nova Economia Institucional (NEI) surge após um período em que a economia institucionalista era pouco considerada no âmbito econômico, devido à chegada de novas contribuições econômicas neoclássicas que utilizavam de inferências econométricas. A NEI foi construída com base no pensamento de que as instituições moldam o comportamento humano e, desta forma, impactam nas relações econômicas de um país. (AMORIM, 2015)

Um dos conceitos fundamentais da NEI são os custos de transação, pois, segundo Williamson (1979), os custos de transação são fundamentais para a organização da atividade econômica. Basicamente, os custos de transação se caracterizam pelos custos de identificar os agentes, pela negociação das condições de compra e venda (poder de barganha), pela elaboração de contratos e pelo monitoramento do cumprimento dos contratos (segurança jurídica). Os custos transacionais não são fáceis de serem mensurados, assim como são os custos de produção, sendo, por muito tempo, ignorado pelas teorias econômicas. Sua importância pode ser observada de acordo com o aumento da complexidade nas trocas efetuadas nas sociedades modernas, onde as informações a serem obtidas são cada vez maiores e mais complexas, ocasionando, portanto, o aumento dos custos transacionais, pois cada parte da troca busca de outras maneiras obter melhores informações, melhores condições, contratos mais bem elaborados e, dependendo do nível de segurança jurídica de um país, há de se monitorar o

cumprimento dos contratos de diferentes formas, como, por exemplo, o uso da arbitragem. Dessa forma, tem-se o aumento dos custos transacionais que incorrem em distorções de preços.

1.1 Teoria institucional de Douglass North (1990)

A teoria de Douglass North, assim como de outros economistas institucionalistas, utiliza diversas premissas, como os custos transacionais, direitos de propriedade, segurança jurídica, entre outras, já estudadas por Williamson em seus estudos sobre a economia dos custos de transação. Portanto, era importante resgatar, ainda que de forma breve, as contribuições de Williamson na introdução deste capítulo para dar um segmento cronológico da economia institucional.

Segundo North (1990), as instituições são as regras do jogo dentro de uma sociedade, que moldam um determinado funcionamento da mesma e podem ser subdivididas em restrições formais como as leis, normas, constituições e contratos, e restrições informais pautadas por tradições e culturas. O autor ainda diferencia as instituições das organizações que, por sua vez, se referem a órgãos políticos, econômicos, sociais e educacionais que funcionam como jogadores do jogo e podem proporcionar mudanças institucionais.

North elabora sua teoria das instituições com base em uma teoria do comportamento humano, combinada com uma teoria dos custos de transacionar. Uma vez combinadas, é possível a compreensão do porquê as instituições existem e de que formas atuam no funcionamento de uma sociedade. Acrescentando uma teoria da produção neoclássica e adicionando a esta os custos de se obter informações (dado o pressuposto de assimetria de informações), é analisado, então, o papel das instituições no desempenho das economias.

A principal motivação por trás de sua teoria é explicar como as instituições determinam o desempenho econômico das sociedades. Para ele, o problema se dá na permanência de instituições ineficientes que prejudicam o crescimento econômico (FIANI, 2002).

Para North (1990), produtos, serviços e o desempenho de agentes possuem diversos atributos de valor, variando seu grau de um agente para outro. Mensurar o grau é custoso, bem como as informações para avaliação do grau dos atributos. Considera-se, também, a existência de assimetria de informações, na qual, por exemplo, o vendedor de um determinado bem possui maior conhecimento sobre os atributos de valor daquilo que está sendo ofertado. Além disso, o vendedor pode ainda tentar ganhar mais, sonegando a informação privilegiada que possui. Dessa forma, tem-se que “direitos de propriedade ineficientes reduzem o crescimento de que o sistema é capaz.” (FIANI, 2002, pg. 46), sendo que eficiência, para North, consiste em

mecanismos capazes de alinhar progressivamente retornos privados e sociais, por meio de instituições que conduzem uma mudança na ação dos indivíduos e das organizações de modo que se sintam atraídos a exercerem atividades produtivas.

North considera como sendo eficiente uma especificação de direitos de propriedade que maximize o investimento privado, na medida em que torne desprezíveis quaisquer externalidades associadas a esses direitos. (FIANI, 2002, p. 47)

Tendo em vista o caráter custoso da mensuração dos atributos de valor de um bem, serviço ou desempenho de agentes, e da execução da garantia de direitos e de fiscalização do cumprimento de acordos, normas e contratos, observa-se que quanto maior o custo de transação, mais este se relaciona com direitos de propriedade ineficientes que, portanto, reduzem as taxas de crescimento econômico. (FIANI, 2002)

A troca em economias modernas, ao compreender muitos atributos variáveis estendendo-se por períodos prolongados, exige confiabilidade institucional, o que somente aos poucos veio a se verificar nas economias ocidentais. Não há nada de automático na evolução da cooperação desde as formas de contratação e troca de feitiço simples até as formas complexas que vieram a caracterizar as economias bem-sucedidas dos tempos modernos. (NORTH, 1990, p. 65)

Para que a troca econômica se efetue nas sociedades modernas, são necessárias certas instituições que variam desde aqueles que resolvem simples problemas de troca até aquelas mais complexas. Tal complexidade deriva da modalidade dos contratos executados para efetivação das trocas em economias com diversos graus de especialização. Quanto maior for o nível de especialização e quantidade dos atributos de valor, maior deverá ser a atribuição de valor às instituições confiáveis, para que se reduza ao mínimo a incerteza quanto ao cumprimento do contrato. (NORTH, 1990)

Desse modo, percebe-se que o Estado possui papel fundamental nessa questão, onde

o Estado é caracterizado em North como fundamento das instituições econômicas em sociedades baseadas em trocas impessoais e complexas, isto é, das sociedades modernas. Essa constatação começa a responder à pergunta acerca dos motivos da permanência de direitos de propriedade que produzem resultados econômicos ineficientes. (...) Resulta, então, que o surgimento do Estado transforma o estabelecimento de regras que regulam os direitos de propriedade e as trocas econômicas em produto do processo de barganha política, sem relação necessária com a eficiência econômica. (FIANI, 2002, p. 49-50)

Percebe-se, portanto, que quando o Estado se aproveita da barganha política na realização das trocas econômicas e na determinação das regras que regem os direitos de propriedade, instituições ineficientes tendem a se perpetuarem, reduzindo o crescimento econômico.

A teoria institucional de North ainda possui outro importante elemento em sua construção. Chamado de *path dependence*, é caracterizado pela influência que instituições passadas exerceram sobre as instituições presentes e como estas últimas exercerão influência

nas instituições futuras. Essa relação de influência pode ser entendida pela teoria do comportamento humano adotada pelo referido autor a partir da comparação dada por Jack Hirshleifer (1987)² entre modelos evolucionários biológicos e os modelos socioeconômicos, onde a evolução socioeconômica possui como representante da constância o peso morto da inércia social, pautado pelas tradições e culturas, enquanto o aspecto variante se dá nos erros de replicação da tradição, bem como a imitação e pensamento racional que constroem novas fontes de variação. O objetivo de North, ao adotar a comparação entre as evoluções biológicas e as socioeconômicas, é demonstrar analogamente o caminho pelo qual as instituições são criadas e mantidas, bem como elas são alteradas ao longo do tempo de forma contínua e incremental. Entretanto, justamente por conta do *path dependence* na evolução das instituições, não necessariamente o quadro institucional de uma nação se desenvolverá para um nível eficiente, pois esta ideia teve início relacionado aos rendimentos crescentes obtidos a partir de um dado padrão tecnológico que causam uma situação denominada de *lock-in*, caracterizada pela generalização e consolidação de um dado padrão tecnológico, fazendo com a mudança se torne cada vez mais difícil. (FIANI, 2002)

Uma importante contribuição desta teoria é a de que o Estado por ser definido como um agente com objetivos próprios e ser um monopolista que exerce a atividade de definição, atribuição e garantia dos direitos de propriedade, em que é remunerado por esse serviço a partir da arrecadação de impostos. Por sua vez, esta pode ser considerada uma troca vantajosa, tendo em vista que seria mais custoso aos agentes privados arcarem com esta atividade, pois o Estado possui economias de escala nesta tarefa. Essa transação de arrecadação de impostos em troca da definição e garantia dos direitos de propriedade gera uma poupança entre a sociedade e o Estado a ser distribuída para ambos, ocasionando uma disputa onde o Estado e a sociedade buscarão dominar maior parte da poupança gerada para si. Considera-se aqui, segundo North (1990), que diferentes grupos da sociedade possuem diferentes grau de influência ou poder de barganha, além da rivalidade política dentro do próprio Estado (situação e oposição), que faz com que seja limitado o nível de apropriação da renda adicional, gerada pela transação supracitada, por parte do Estado que, portanto, passará a definir, atribuir e garantir direitos de propriedade favorecendo em maior proporção os grupos com maior poder de barganha política.

² Hirshleifer (1987) compara modelos biológicos com modelos socioeconômicos, afirmando que se uma mudança for evolucionária, o caminho de uma doença possui relação direta nas relações entre bactérias, anticorpos e células. Analogamente, a evolução da economia é uma função das relações entre os diversos grupos sociais, indivíduos e agentes econômicos, apresentando combinações de constância (entende-se como herança) e variação.

Portanto, a eficiência dos direitos de propriedade em questão dependerá da natureza desses grupos mais favorecidos, podendo, então, não reduzir os custos de transação, levando a economia à estagnação ou recessão e, para que promova o crescimento, a constatação de North é a de que a barganha deve se desenvolver em um clima de liberdade, tanto econômica como também política e social (FIANI, 2002).

Sabe-se que as democracias modernas se estabelecem com base na criação das liberdades econômicas, políticas e sociais, e que estas são fundamentais para a promoção do crescimento econômico (FIANI, 2002). No entanto, a teoria de North carece de considerações acerca do Estado democrático moderno, uma vez que o autor não estabelece vínculos determinantes entre tais direitos de propriedade e alguma forma de regime político, embora reconheça que nas sociedades modernas o papel do Estado adquire centralidade. (FITIPALDI et al., 2016).

Assim, a fim de estudar a relação entre instituições, crescimento econômico e democracia, utilizar-se-á a teoria desenvolvida principalmente por Acemoglu e Robinson (2012), e Acemoglu et al. (2017) nas próximas seções.

1.2 Teoria institucional de Acemoglu e Robinson (2012)

Acemoglu e Robinson (2012), afirmam que o Estado, em conjunto com a sociedade, cria e aplica regras econômicas e políticas. Sendo assim, as instituições econômicas serão determinadas de acordo com o processo político que, por sua vez, é determinado pelas instituições políticas e estas determinarão o sucesso ou fracasso de um país. Os autores consideram as instituições como a principal razão no processo e na origem do desenvolvimento, classificando-as em dois tipos: as instituições políticas e econômicas, inclusivas e extrativistas.

A política, portanto, é o ambiente no interior do qual uma sociedade esboça e define as regras que orientarão as condutas dos próprios indivíduos. Sempre que houver conflito em torno das instituições, o que acontecerá vai depender das pessoas ou grupos que vencerem a disputa pelo poder – quem conseguir mais apoio, tiver mais recursos e formar mais alianças eficazes. (BIRKNER e TRENTINI, 2016, p. 127)

Considera-se como instituições políticas inclusivas aquelas que desenvolvem uma sociedade pluralista, democrática, baseada no “*rule of law*”, onde todos são iguais perante a lei e que possui liberdade de imprensa. Essa estrutura decorre de um processo de conflito entre as elites e demais grupos sociais que exercem pressão política, enfraquecendo o poder das elites. Desse modo, o poder político é dividido entre os diversos grupos de uma sociedade. (PROL, 2013)

As instituições econômicas inclusivas são ligadas ao conceito de economia de mercado, as quais garantem os direitos de propriedade e a livre concorrência que estimulam investimentos no desenvolvimento de inovações tecnológicas para, então, possibilitar o crescimento sustentado. Nesse sentido, faz-se um paralelo com Schumpeter (1942), considerando a expressão “destruição criadora” em que a inovação substitui técnicas ultrapassadas e dissolve as relações de poder (PROL, 2013). Além disso, as instituições econômicas inclusivas também asseguram um sistema jurídico eficiente e imparcial e a provisão de bens públicos que garantam a igualdade de oportunidades. (ACEMOGLU e ROBINSON, 2012)

Por outro lado, ainda no âmbito econômico, os autores afirmam que as instituições extrativistas são aquelas que mantêm a concentração de riqueza nas mãos das elites de uma sociedade, isto é, são extrativistas pois extraem riqueza de um grupo social para beneficiar outro. Ao passo que no campo da política, recebem o nome de instituições extrativistas aquelas que concentram o poder político nas mãos de um pequeno grupo (elite) e possui pouco ou nenhum limite ao exercício de poder. As instituições extrativistas podem alcançar certos níveis de desenvolvimento, entretanto, para os autores, a exemplo da União Soviética, este não será sustentável no longo prazo (CARVALHO, 2015).

Mesmo definindo os efeitos de cada instituição no âmbito político e no econômico, os autores não definem claramente o que elas representam. Nesse sentido, Novaes (2018) nos traz a reflexão de que as instituições políticas iriam além de apenas leis e normas, mas também representariam as organizações como o Executivo, o Judiciário e o Legislativo que se encarregam pelo desempenho, criação e garantia das leis e normas. Enquanto as instituições econômicas, além dos princípios e normas que regem a economia, também abordam as organizações responsáveis pelo cumprimento e desenvolvimento das normas. Portanto,

Instituições Políticas Inclusivas seriam, então, os princípios e as instituições, propriamente ditas, que caracterizam os regimes democráticos: 1) Divisão entre os três Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – tidos como independentes e harmônicos entre si (Montesquieu); 2) Sufrágio Universal; 3) Liberdade de Pensamento e de Expressão; 4) Liberdade de Imprensa; 5) Liberdade de Religião; 6) Liberdade de Reunião; 7) Liberdade Sindical; 8) Liberdade de Organização Partidária; 9) Igualdade (pelo menos presumida) de todos perante a Lei. A esses Princípios, poderíamos acrescentar outros que garantem o livre exercício da cidadania. (NOVAES, 2018)

As instituições econômicas inclusivas, por sua vez, seriam os princípios e as instituições propriamente ditas que conferem os efeitos inclusivos descritos pelos autores, incluindo os direitos de propriedade, a livre iniciativa, liberdade justa de concorrência e os direitos intelectuais. (NOVAES, 2018)

Acemoglu e Robinson (2012) tratam ainda de dois conceitos fundamentais em sua teoria: o ciclo virtuoso e o ciclo vicioso. O funcionamento do ciclo virtuoso, caracterizado pela criação de instituições políticas e econômicas inclusivas que constituem a permanência reciprocamente de ambas, se dá através de três mecanismos:

(i) devido à lógica pluralista da sociedade política emergente, dificulta-se a tomada do poder político por um ditador ou grupo, além de fortalecer a noção de que a lei deve ser aplicada de forma igual a todas e todos (rule of law), o que induz à crescente participação e inclusão políticas; (ii) instituições políticas inclusivas fortalecem instituições econômicas inclusivas e vice-versa, o que prejudica a existência de relações econômicas extrativistas, como servidão e escravidão; e (iii) instituições políticas inclusivas permitem o surgimento de uma mídia independente, que fornece informação e mobiliza oposição a ameaças a elas. (PROL, 2013, p. 371)

Enquanto o ciclo vicioso, compreendido como a permanência de instituições políticas e econômicas extrativistas e que, assim como no ciclo virtuoso com instituições inclusivas, também se reforçam mutuamente, funcionam a partir de duas maneiras. A primeira se caracteriza pela estruturação das instituições extrativistas sob o domínio contínuo das elites, a fim de perpetuar tal dominação. A segunda se caracteriza pela chamada lei de ferro da oligarquia, onde as instituições extrativistas permanecem, ainda que haja variação das elites que as dominam, devido ao baixo número de restrições ao poder, dificultando o desenvolvimento de uma sociedade pluralista. (PROL, 2013)

Os autores consideram a possibilidade de transição do ciclo vicioso para o ciclo virtuoso através da formação de coalizações dos interesses de diferentes grupos, dando margem ao surgimento de instituições políticas inclusivas e, conseqüentemente, instituições econômicas inclusivas. (ACEMOGLU E ROBINSON, 2012)

1.3 O crescimento econômico e o papel das instituições

Haja vista o potencial de impacto das instituições sobre o crescimento econômico, de forma positiva ou negativa, a depender de seu caráter eficiente/inclusivo, faz-se necessário conceituar e definir o tema crescimento econômico.

A base dos pensamentos mais recentes acerca dos temas de crescimento e de desenvolvimento econômico é formada a partir de 1776 com Adam Smith, seguido por David Ricardo, Karl Marx, Thomas Malthus, Joseph Schumpeter e Allyn Young, como os principais contribuintes para a teoria econômica. Smith, Marx, Schumpeter e Young consideravam o capitalismo como um grande motor produtivo capaz de se conduzir a rendimentos crescentes. Enquanto Ricardo e Malthus acreditavam na insuficiência dos recursos naturais e que, portanto, o capital teria rendimentos decrescentes. Observa-se, portanto, que o centro do debate

econômico se faz na questão da produtividade e progresso técnico, este último visto com maior profundidade nas teorias de Schumpeter, focando nas inovações tecnológicas, e em consequência, Young desenvolve os conceitos de rendimentos crescentes e de economias externas capazes de distinguir os efeitos dos investimentos na formação da demanda agregada. A partir de tais considerações foram desenvolvidas as teorias modernas do crescimento e desenvolvimento econômico. (MANTEGA, 1998)

Os modelos neoclássicos do crescimento econômico se caracterizam pela importância que se dá ao progresso técnico, crescimento populacional e variações no nível de poupança, como visto em Solow (1956), e posteriormente são incorporados aos modelos os efeitos do conhecimento e do capital humano, em Lucas (1988). Por outro lado, as teorias heterodoxas do crescimento econômico focam na expansão da demanda agregada, como visto, segundo Costa (2007), principalmente por Keynes, tendo o Estado como propulsor do crescimento econômico, e, posteriormente, pelos chamados pós-keynesianos Kaldor (1956) e Robinson (1962), que acreditam na relação inversa entre crescimento e distribuição de renda, ao contrário do que se acredita nas teorias de crescimento kaleckianas, vistas em Rowthorn (1982), Dutt (1984), Taylor (1985, 1981), entre outros. (COSTA, 2007)

Uma vez que o PIB é resultado da somatória da produção total de bens e serviços finais em território nacional³, quando dividido pelo número de habitantes do país mede o PIB per capita, isto é, a variação deste de um ano para o outro mede o aumento de produtividade do país e sua respectiva proporcionalidade à população. Como o PIB não mede fatores sociais, ele é entendido, neste trabalho, como variável apenas de crescimento econômico, uma vez que este mede a variação da produtividade que está atrelado diretamente ao crescimento, como visto acima, mas não como aumento da qualidade ou do padrão de vida da nação. Para tal, além do PIB per capita, utilizar-se-á no Capítulo 2 o Índice de Gini, que calcula o nível de desigualdade de renda em um país.

As instituições surgem aqui não como uma terceira via das teorias de crescimento econômico, mas como uma espécie de condutor para a construção dos principais mecanismos de atuação com impacto direto no crescimento. Mendes (2014) afirma que os países de alta renda conseguem ser mais desenvolvidos do que o restante devido ao seu alto nível de produtividade utilizando os insumos disponíveis, a depender do nível tecnológico adotado e da forma como são designados os fatores de produção, capital físico e humano. Isso é possível por

³ Fonte: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em: 08/04/2021.

conta da maior eficiência e melhor estrutura das instituições e infraestruturas sociais, ou seja, as instituições - regras, leis, normas, contratos, segurança jurídica, pluralismo, liberdades - são vistas como amigáveis em relação ao empresariado, o que fornece maiores incentivos aos investimentos produtivos e acabam sendo prejudiciais às atividades predatórias, de forma que

os contratos são cumpridos; o sistema judicial é ágil e capaz de induzir o respeito às leis por todos os cidadãos; as companhias enfrentam baixos custos relacionados a procedimentos burocráticos exigidos pelo governo; o mercado de trabalho é flexível (sendo fácil contratar e demitir trabalhadores, com poucas restrições legais); abrir ou fechar um negócio não envolve muita burocracia ou custos; há poucas barreiras ao comércio internacional; o nível de tributação não é excessivo e não gera grande distorção nos preços dos produtos; o governo é eficiente na regulação de atividades sujeitas a controle monopolístico e impõe regras antitruste. (MENDES, 2014, p. 17)

Por fim, com a noção das teorias de crescimento econômico sobrepostas, o que este trabalho propõe, partindo das teorias institucionais, é que independente daquilo que é causador do crescimento econômico – capital físico, capital humano, nível de conhecimento e produtividade - este só será possível e só terá um caráter sustentável no longo prazo se houver como base de seu desenvolvimento instituições eficientes, inclusivas e seguras do ponto de vista jurídico, que, além do crescimento econômico, garantam a redução da pobreza e da desigualdade social.

1.4 Democracia

Tendo em vista a relevância da democracia para o desenvolvimento das instituições inclusivas e geradoras de crescimento econômico, há de se definir o conceito da palavra democracia, tanto em seu sentido político quanto econômico.

A origem da palavra democracia vem do grego “demokratia”, em que demo significa “povo” e kratos “poder”, podendo ser descrita como “poder do povo”⁴. Segundo o dicionário⁵, podemos defini-la de três formas: (i) quem exerce o poder sobre o Governo é o povo; (ii) existência de eleições populares que definem seus representantes políticos, bem como o sistema político de governo; e (iii) baseia-se no conceito de liberdade e soberania popular, não existindo desigualdade e privilégios, que se opõem a ditaduras.

Heródoto e Aristóteles indicaram que democracia significa governo de muitos, possuindo como principal pilar a igualdade política. À luz da atualidade, Azambuja (2001) e

⁴ Fonte: <https://www.gramatica.net.br/origem-das-palavras/etimologia-de-democracia/>. Acesso em: 02/03/2021

⁵ Fonte: <https://www.dicio.com.br/democracias/>. Acesso em: 02/03/2021

Bobbio (2000) definem como regime democrático aqueles sistemas políticos que garantem regras e direitos fundamentais ou primárias, eleições periódicas com votos populares e pluralidade de pensamento. (MENEZES, 2010)

A definição exata de democracia é complexa e improvável de se obter, pois

o princípio democrático é processo dinâmico e contínuo, irreduzível a qualquer vinculação do processo político a determinadas pessoas e inerente a uma sociedade que confere aos seus cidadãos a possibilidade de desenvolvimento e liberdade de participação crítica no processo político, em condições de plena igualdade econômica, política e social. (MENEZES, 2010, p. 20)

No entanto, há um consenso do que seriam os três principais pilares exigidos por uma democracia, que podem ser resumidos em três palavras: (i) maioria, garantindo o sufrágio universal; (ii) igualdade, e (iii) liberdade.

No que tange à igualdade, esta deve ser compreendida como igualdade no âmbito jurídico, mas também no campo da vida social, cultural e econômica. Além disso, a igualdade material também se faz presente como objetivo de uma democracia, porém, segundo Maluf (1995), é considerada como intangível, sendo necessário que o Estado considere os desiguais e os trate de maneira desigual na mesma proporção, buscando a igualdade jurídica. Desse modo, entende-se que o ponto inicial para se alcançar a igualdade seria a própria desigualdade. (MENEZES, 2010)

Sob o aspecto da liberdade, entende-se que este deve compreender fatores como a liberdade individual, liberdade de pensamento e de expressão, e a liberdade econômica e social. Alinhados, assim, com os fatores necessários para o desenvolvimento de instituições eficientes e inclusivas segundo North (1990) e Acemoglu e Robinson (2012), respectivamente.

A democracia pode sofrer diversas variações a depender das condições de cada país e de sua respectiva sociedade. Portanto, existem variadas tipologias de regimes democráticos, tais como a democracia direta, a indireta e a semidireta, além de versões como a democracia liberal, a marxista e a social. Sendo estes termos diretamente ligados com a relação entre democracia e o conceito político, precisamos destacar que o regime democrático também possui relação direta com campos não políticos, como a democracia econômica (MENEZES, 2010), conceito de maior relevância para este trabalho.

... a aproximação do ideal do governo democrático da economia promoveria a participação ativa de todos os segmentos sociais da nação na propositura de suas políticas públicas de planejamento econômico, a saber, poder público, agentes econômicos e consumidores, garantindo-se, na medida do possível, a harmonização de todos os interesses envolvidos, sem que haja preponderância de um sobre os demais. Consiste, portanto, na garantia de igualdade de condições nas relações econômicas e no processo decisório econômico, com a inclusão de diversos interesses ... (MENEZES, 2010, p. 46)

Dentro da democracia econômica, à vista do mercado, tem-se concepções como a livre participação dos indivíduos nas relações de troca, em que as relações de oferta e demanda resultam na vontade geral do mercado. Desse modo, a democracia econômica pode ser definida como o mercado em equilíbrio, uma vez garantida as devidas liberdades. Contudo, Ferreira Filho (1990) afirma que o Estado deve atuar perante abusos e eventuais desequilíbrios de participação entre os diversos grupos sociais, sendo, portanto, um agente regulador da atividade econômica.

Para que haja participação livre e igualitária no mercado é preciso que as relações entre o ente público e o ente privado sejam também equilibradas. O Estado deve atuar como agente regulador da ordem econômica, de forma subsidiária, como ocorre no modelo descentralizado de mercado, típico de uma política econômica liberal e capitalista, sem relegar a iniciativa privada a um segundo plano. (MENEZES, 2010, p. 48)

Tal atuação do Estado, de forma a garantir maior acesso político e econômico aos desiguais, condiz com a defesa à relação entre democracia e crescimento econômico feita por Acemoglu et al. (2017), que será visto mais adiante, bem como Acemoglu e Robinson (2012), uma vez que estes estudos afirmam que a democracia é capaz de diluir os poderes políticos e econômicos dentre os diversos grupos sociais, de forma a se desenvolver instituições políticas e econômicas inclusivas, diminuindo o número de privilégios concebidos em uma sociedade, gerando, posteriormente, maior crescimento econômico.

Podemos observar, portanto, que assim como no âmbito político, a democracia econômica também possui como principais pilares a igualdade e a liberdade (livre iniciativa e livre concorrência). Para além desses dois aspectos, preocupa-se também com o pluralismo econômico e um mercado descentralizado, bem como a existência de uma Constituição, a fim de garantir os direitos sociais e econômicos fundamentais, passando maior segurança jurídica ao mercado. Estes pontos, como direitos (principalmente de propriedade) e segurança jurídica constituem papel fundamental na análise institucional de North, ao passo que, além desses, o pluralismo, tanto político quanto econômico, ocupa importante papel na análise de Acemoglu e Robinson (2012).

1.5 A controvérsia dos autores sobre o impacto da democracia sobre o crescimento econômico

É notória a relação causal entre democracia e crescimento econômico. No entanto, há duas visões opostas acerca do papel que a democracia tem no crescimento econômico de um país. Se por um lado, alguns autores afirmam que a democracia pode prejudicar o processo de

crescimento, outros acreditam que as instituições democráticas exercem um papel fundamental para atração de investimentos e aumento da produtividade. Nas subseções abaixo, serão destacadas estas duas visões do tema em questão.

1.5.1 O impacto negativo da democracia sobre o crescimento econômico

Lindblom (1977), Schumpeter (1961) e Huntington (1968), afirmam que o crescimento econômico e a democracia constroem uma relação contraditória, ao passo que Huntington afirma que as demandas de uma sociedade democrática diminuem investimentos e lucros, desacelerando o crescimento econômico. Rao (1984), afirma que o Estado deve, para alcançar o desenvolvimento econômico, “sacrificar” no curto e médio prazo o consumo das populações com nível de renda mais baixo, a fim de alcançar o nível de poupança necessária para o crescimento no longo prazo, porém medidas fortes como esta tendem a ser rejeitadas quando impostas sob um regime democrático. Ainda, os trabalhos empíricos de Alesina e Rodrik (1994), Persson e Tabellini (1994), Przeworski (1996), Tavares e Wacziarg (2001) e Sloan e Tedin (1987) afirmam que há redução do investimento e do crescimento econômico a partir do caráter redistributivo do Estado democrático. (FITTIPALDI et al., 2016)

Em um estudo que analisa transições de ditaduras para o regime democrático (Tabellini, 2005), constatou-se que, apesar do crescimento econômico ser maior nas democracias a longo prazo, os países que realizaram mudanças institucionais por meio de reformas econômicas liberalizantes durante o período de autoritarismo, se sobressaíram aos países que as fizeram durante regimes democráticos, considerando que há maior facilidade para tal ação sob regimes ditatoriais. (MENDES, 2019)

1.5.2 O impacto positivo da democracia sobre o crescimento econômico

Apesar do crescimento da ideia de que a expansão econômica tende a ser maior e mais presente em países com modelos socioeconômicos não democráticos a partir da ascensão da economia chinesa, Acemoglu et al. (2017) fornece evidências empíricas de que a democracia possui efeito positivo sobre o PIB, analisando diferentes países durante o período de 1960-2010, constatando, através de diferentes estratégias a partir de regressões econométricas que geraram resultados semelhantes entre si, que as democratizações aumentaram o PIB per capita em torno de 20% a mais do que países não democráticos no longo prazo, pois a democracia incentiva o

investimento, aumenta a escolaridade, induz reformas econômicas, tende a melhorar a provisão de bens públicos e é capaz de reduzir a agitação social.

O autor acima acredita na redução da eficiência econômica em regimes oligárquicos, mas também nos regimes democráticos. A diferença, no entanto, se dá nas barreiras de entrada geradas nos regimes oligárquicos, pois concedem direitos privilegiados a certos grupos da sociedade e, assim, evitam a redistribuição de recursos públicos, tanto econômicos como políticos, de modo que se desenvolvem mais atividades improdutivas em vez de produtivas, observando no longo prazo um crescimento econômico inicial insustentável. Dessa forma, é constatado que, no longo prazo, a expansão econômica em regimes democráticos é feita de maneira mais eficiente. Além desse estudo, autores como Benabou (1996) e Lizzeri e Persico (2004) também afirmam que o caráter redistributivo de recursos públicos impulsiona a economia, bem como Acemoglu e Robinson (2012) e Wittman (1999). (FITTIPALDI et al., 2016)

A primeira estratégia do estudo de Acemoglu et al. (2017) utiliza um modelo linear de painel dinâmico para o PIB, englobando efeitos fixos do país e dinâmicas autorregressivas. Essa estratégia estima o crescimento do PIB per capita 20% maior em regimes democráticos do que em outros regimes políticos, nos 25 anos seguintes a uma democratização.

A segunda estratégia consiste no uso de efeitos de tratamento semi-paramétricos, onde há influência da democracia na distribuição do PIB potencial nos anos seguintes à democratização, utilizando a democracia como uma função de variáveis observáveis, especialmente as defasagens do PIB e que não depende de um modelo paramétrico, assim garantindo maior flexibilidade na estimação do impacto da democracia no PIB ao longo do tempo. Os resultados encontrados reafirmam os achados das estimações da primeira estratégia.

Contudo, as estratégias acima não abordam a possibilidade de que o PIB e a democracia possam ser afetados por variáveis omitidas de variação temporal. Portanto, a terceira estratégia utiliza variáveis instrumentais, a partir de ondas regionais em transição para a democracia ou não democracia, como um instrumento da democracia em todo um país. Os resultados estimados se assemelham às duas primeiras estratégias, em que há cerca de 25% de crescimento nos primeiros 25 anos de democratização, superior a sociedades não democráticas.

Os autores estudam também por quais meios o crescimento do PIB é causado pela democracia, chegando à conclusão de que a democratização aumenta os investimentos, estimula reformas econômicas, melhora o desenvolvimento educacional e de saúde, e reduz a agitação social. Essa dinâmica decorre da hipótese de que democracias investem mais em bens públicos e são mais suscetíveis a realizar reformas econômicas.

É importante destacar que os autores afirmam que o efeito da democracia sobre o crescimento não depende do estágio inicial de desenvolvimento da economia, mas que há evidências de que a democracia possui maior efeito sobre aqueles países com maiores níveis de escolaridade.

À despeito dos estudos anteriores de Persson e Tabellini (1994) - relacionando negativamente democracia e crescimento econômico -, em seu novo estudo, agora utilizando estimações semi-paramétricas (Persson e Tabellini, 2008), os autores chegaram ao resultado de que há maior crescimento econômico em sociedades democráticas. (FITTIPALDI et al., 2016) Podemos observar que a relação entre democracia e crescimento econômico é bastante controversa, dependendo do foco do estudo em questão, do número de países observados e quais são eles, bem como do período analisado. Para este trabalho, adota-se como referência e pressuposto o estudo de Acemoglu et al. (2017), onde fora observado mais de 170 países durante um longo período (1960-2010), passando uma maior confiança em suas estimativas.

1.6 Conclusões

Pode-se entender até aqui que para ambas as teorias, de North (1990) e de Acemoglu e Robinson (2012), as instituições de um país constituem papel fundamental no crescimento econômico. Se fez necessário, no entanto, destrinchar ambas as teorias para que uma pudesse complementar a outra de forma a se obter clareza quanto às necessárias condições de liberdade (North) e de democracia (Acemoglu et al.).

O objetivo deste capítulo foi o de demonstrar de que formas as teorias institucionais estão conectadas entre elas e com as noções de crescimento econômico e de democracia. Este último, alinhado com os princípios básicos de ambas as teorias para que se possa desenvolver instituições eficientes e inclusivas, a partir de seus principais pilares que seriam a garantia da igualdade e das liberdades, além da participação da maioria no âmbito político através do sufrágio universal e também econômico, através da liberdade econômica.

No que diz respeito à teoria institucional de Acemoglu e Robinson, as instituições políticas inclusivas se relacionam diretamente com o sufrágio universal, uma vez que dentro de uma democracia se dissipam os níveis de poderes políticos ao ponto em que se iguala, ou se aproxima de se igualar, a capacidade de barganha política de cada um dos diversos grupos sociais de uma nação, rompendo o ciclo de privilégios concedidos a uma determinada elite. Ainda a respeito desta teoria, as instituições econômicas inclusivas se relacionam com o princípio democrático da garantia da igualdade e liberdade no sentido de que as liberdades no

âmbito econômico fomentam os investimentos em atividades produtivas, e se relacionam com o princípio da maioria por meio da liberdade econômica que garante a participação de mais indivíduos no mercado.

North acredita que o Estado favorece grupos com maiores poderes de barganha política, sendo necessário a garantia de liberdades econômica, política e social para que as instituições sejam elaboradas de forma a reduzir os custos de transação e estimular o crescimento econômico. As liberdades são garantias centrais no desenvolvimento de instituições eficientes e, apesar de não destacar um regime político específico e fundamental para tal ação, podemos observar que a democracia do modo descrito neste trabalho e também como descrito por Acemoglu e Robinson, é capaz de romper a atuação ineficiente do Estado quanto ao ceder privilégios, tornando o âmbito econômico mais livre e, assim, dificultando o desenvolvimento de atividades predatórias, isto é, fortalece e gera mais atividades produtivas e consequentemente maior crescimento econômico.

CAPÍTULO 2 – O BAIXO CRESCIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO: SUA RELAÇÃO COM AS INSTITUIÇÕES E A DEMOCRACIA

No primeiro capítulo, abordou-se de que forma as instituições funcionam e como estas, em conjunto com a democracia, guiam o desempenho econômico dos países. Também foi visto a importância do fenômeno *path dependence* na trajetória econômica das nações. Em continuidade, este capítulo se iniciará analisando a ótica econômica da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) conforme Menezes (2010), pois esta, além de marcar legalmente a volta da democracia brasileira, confere instituições de importantes ações diretas no dinamismo econômico do Brasil. Na sequência, a fim de embasar o *path dependence* contido no desenho de privilégios ocultos previstos na CF/1988, serão analisadas algumas características do regime militar de 1964 a 1984, bem como do Brasil colônia, que, segundo Mendes (2014), influenciaram a Constituição de 1988 e as políticas econômicas durante a nova era democrática brasileira. A partir de então, será constatado o baixo crescimento econômico brasileiro desde a redemocratização em 1985, suas causas imediatas e sua raiz na relação entre alta desigualdade dentro de um ambiente democrático, resultando no chamado modelo econômico de baixo crescimento com redistribuição dissipativa.

2.1 A Constituição Federal de 1988 sob a ótica econômica

Importante marco democrático e guia das ações legais do país, a Constituição Federal de 1988 nos oferece um apanhado de resoluções que impactam direta ou indiretamente na economia, ao redigir o que deve ou não ser feito e influenciando nas políticas econômicas durante os diversos Governos que já passaram nessa nova era democrática brasileira, sendo, portanto, alvo importante deste trabalho.

Para conceituar o termo, segundo Canotilho (1993), um conceito ideal de constituição

identifica-se fundamentalmente com os postulados político-liberais, considerando-se como elementos materiais caracterizadores e distintivos os seguintes: (a) a constituição deve consagrar um sistema de garantias da liberdade (esta essencialmente concebida no sentido do reconhecimento de direitos individuais e da participação dos cidadãos nos actos do poder legislativo através dos parlamentos); (b) a constituição contém o princípio da divisão de poderes, no sentido da garantia orgânica contra os abusos dos poderes estaduais; (c) a constituição deve ser escrita (documento escrito). (CASTILHO, 1993, p. 62-63 *apud* FREITAS, 2020, p. 287)

Antes de entrar na análise da Constituição sob a ótica econômica, vale destacar que a CF/1988 confere independência e separação entre os poderes (Legislativo, Executivo e

Judiciário), estabelecendo limites para cada um e lhes conferindo instrumentos para que estes sejam respeitados e garantidos (FREITAS, 2020).

A forma como o poder político é distribuído em um país é chamada de Forma de Estado, podendo ser representada por Estado Unitário⁶ e Sociedades de Estado, sendo que o último se divide em Confederação⁷ e Federação. A Federação (ou Estado Federativo), é o caso brasileiro, e compreende a descentralização fiscal, administrativa e política. A Constituição confere maior ou menor autonomia aos integrantes (estados e municípios), dando-lhes liberdade de atuação em consonância com os descritos da Constituição. (BUGARIN E GADELHA, 2020)

... Existe, portanto, autonomia com interdependência entre as partes, resultando em uma divisão de funções e poderes entre os níveis de governo. Assim, a Constituição define o “Pacto Federativo”, que é um acordo firmado entre a União e os entes federados em que são estabelecidas as funções, direitos e deveres de cada uma das partes. Não há hierarquia entre Estados-membros e União, mas cada ente federativo cede parcela de sua soberania para um ente central, responsável pela centralização e unificação do Estado. (BUGARIN E GADELHA, 2020, p. 148)

No Brasil, a CF/1988, segundo Conti (2004) *apud* Bugarin e Gadelho (2020), formou um federalismo fiscal rígido, garantido por:

... (i) competências tributárias exclusivas para todas as pessoas jurídicas de direito público interno; (ii) transferências constitucionais mandatárias (cf. artigos 157 a 162 da CF/1988, que disciplinam o mecanismo de transferências fiscais); (iii) transferências verticais voluntárias para os fins mais diversos, a exemplo dos fundos de desenvolvimento regional; (iv) determinações *a priori* de destinações orçamentárias por todos os entes, a exemplo do que ocorre com a educação; e (v) autonomia financeira e orçamentária para os entes federativos. (BUGARIN E GADELHA, 2020, p. 149)

Segundo Freitas (2020), a CF/1988 ainda confere uma seção inteira somente sobre os direitos fundamentais, incluindo os direitos individuais, além do sistema de garantias da liberdade.

Entrando no âmbito econômico, propriamente dito, como destaca Menezes (2010), a CF/1988 possui quatro capítulos na seção específica sobre economia, intitulada “Ordem Econômica e Financeira”, sendo os capítulos denominados como: (i) dos princípios gerais da atividade econômica; (ii) da política urbana; (iii) da política agrícola e fundiária e da reforma agrária; e (iv) do Sistema Financeiro Nacional. Ainda segundo a autora, é explícito a adoção do sistema capitalista, uma vez que a Carta Magna garante, via de regra, a propriedade privada e as liberdades econômicas como a livre iniciativa privada e a livre concorrência, além da

⁶ Segundo Bugarin e Gadelha (2020), é caracterizado pela centralização política, não havendo governos estaduais e municipais com poderes políticos constitucionais. Por exemplo o Japão e a França.

⁷ À exemplo de Confederação, temos a União Europeia, que se caracteriza por Estados-membros, em que cada um possui suas próprias leis, mas há uma legislação em comum entre eles.

liberdade de imprensa. Contudo, a atuação do Estado no âmbito econômico não é descartada, pois, além de poder agir diretamente na atividade econômica em prol dos mais relevantes interesses coletivos e da segurança nacional, também age como

... ente normativo e regulador da atividade econômica, exercendo nas formas da lei a função de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo o planejamento obrigatório para o poder público e indicativo para o setor privado. (MENEZES, 2010, p. 144).

A autora analisa os princípios do âmbito econômico brasileiro dispostos na CF/1988, os quais destacam-se a soberania nacional, a propriedade privada, a função social da propriedade privada, a livre concorrência, a redução das desigualdades regionais e sociais e o tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte.

O princípio da soberania política nacional constitui um Estado Democrático de Direito fundamentando-se em soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais da livre iniciativa e do trabalho e pluralismo político, além de não admitir intervenções internacionais em assuntos pertinentes ao nacional (MENEZES, 2010). A garantia do pluralismo político, na retomada da democracia no país, já traz indícios de melhora nas instituições, marcando a ruptura de instituições políticas extrativistas e, assim, abrindo espaço para o surgimento de instituições políticas inclusivas. Contudo, a soberania política necessita do complemento da soberania econômica nacional, que se traduz no “espírito nacionalista”, sendo as questões pertinentes à economia independentes ao demais sistemas econômicos internacionais, dando ênfase à independência aos Estados desenvolvidos e grandes potências (MENEZES, 2010).

A livre iniciativa privada confere a liberdade de comércio e de indústria, além de garantir todas as formas de organizações econômicas, incluindo a liberdade contratual e comercial, e as cooperativas. Nesse sentido,

decorre a premissa de que o Estado possui posição secundária, embora importante, na ordem econômica brasileira, já que sua atuação é subsidiária, devendo prevalecer a liberdade de iniciativa particular. O artigo 173 é exceção ao prever a atuação direta do Estado na economia. O Estado tem o papel primordial de atuar como agente normativo e regulador da atividade econômica exercendo as funções de fiscalização, incentivo e planejamento de acordo com a lei. Nesse escaninho, a Constituição não coíbe o intervencionismo estatal na produção ou circulação de bens ou serviços, a fim de assegurar e estimular o acesso à livre iniciativa e à livre concorrência, sem abusos. (MENEZES, 2010, p. 151)

Portanto, apesar da garantia de livre iniciativa privada, o Estado possui o direito de intervir em situações de abuso, a fim de se garantir o bem-estar e a justiça social, além de poder explorar o âmbito econômico em prol do incentivo às livres iniciativa e concorrência. Vale destacar aqui que como um dos pressupostos da livre iniciativa privada, tem-se o direito de propriedade individual, devendo atender a sua função social. Isto é, a propriedade privada

garante o direito exclusivo sobre aquilo que o indivíduo possui, no entanto, seu uso deve ser direcionado ao bem-estar social, podendo o Estado intervir para assegurar a justiça social (MENEZES, 2010).

Por sua vez, a livre concorrência ganha “papel de ‘motor da economia’, evidenciando a adoção de um modelo de economia descentralizada de mercado.” (MENEZES, 2010, p. 152). Este é o que garante os direitos dos consumidores na questão da qualidade a preço justo, além de se obter uma pluralidade de empresas (tão importante quanto o pluralismo político), garantindo diferentes oportunidades de contratos e a liberdade de escolha do consumidor conformes suas necessidades e expectativas.

Para seu funcionamento pleno, a livre concorrência prevê a competição das empresas entre si, sem que haja supremacia ou privilégios em decorrência de força econômica ou exclusividade de recursos, discorrendo no preço de mercado formado pela oferta e demanda. No entanto, o sistema capitalista tende a gerar concentrações que exigem a criação de “instrumentos constitucionais (...) a fim de coibir o abuso do poder econômico, exercido de maneira antissocial e em desfavor do interesse público.” (MENEZES, 2010, p. 153). Para tal, criou-se a Lei Antitruste em junho de 1994, com objetivo de proteger os princípios da livre iniciativa, da livre concorrência, da função social da propriedade, da defesa dos consumidores e, assim, reprimir e condenar os abusos. A fim de aplicar a Lei Antitruste, deu-se autonomia e jurisdição administrativa para o Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência (CADE).

O CADE foi criado em 1962, no entanto, não agia de forma efetiva como ocorre a partir da Lei Antitruste. Dentre as principais razões desta ineficiência inicial, a que se destaca, segundo Menezes (2010), é que a concentração empresarial era vista com bons olhos ao regime militar, inviabilizando a atuação do órgão de defesa da concorrência.

Outro pilar da livre concorrência é o princípio da defesa do consumidor, a fim de garantir e proteger constitucionalmente os direitos do indivíduo consumidor no âmbito da economia, principalmente os que se encontravam até então desprotegidos, como bem explica Menezes:

A proteção do Estado à base do ciclo econômico desenvolve-se com a circulação de determinado bem ou serviço e conclui-se quando são adquiridos pelo consumo final, sendo esse o alicerce que sustenta o referido ciclo. Assim, uma vez que o consumidor é a parte que adquire o produto final do ciclo econômico e, por isso, tem menos conhecimento sobre ele, “decorrente de forte assimetria informativa sobre como se opera as etapas de produção e circulação”, faz-se necessária proteção específica ao consumidor, outorgando-lhe privilégios legais e reconhecendo sua posição de hipossuficiência em relação aos produtores e vendedores. (MENEZES, 2010, p. 162)

Um dos principais objetivos do Brasil, declarado na CF/1988, é a redução das desigualdades regionais e sociais, através do

... compartilhamento igual entre todas as regiões do país, do desenvolvimento social da exploração da atividade econômica, (...) adoção de políticas de repartição de rendas e receitas, com o objetivo de favorecer regiões que se encontram em posição inferior econômica e socialmente em relação às demais. (MENEZES, 2010, p. 163)

A partir daí tem-se incentivos fiscais, investimentos públicos, desenvolvimento da infraestrutura para novas indústrias e crédito subsidiado a fim de estimular a agricultura, indústria, comércio e serviços. (MENEZES, 2010)

Por último (ao que se vale para este trabalho), a CF/1988 confere tratamento privilegiado às pequenas empresas brasileiras, visando a simplificação de seus respectivos processos administrativos, tributários, de previdência e de crédito. Com isso, busca-se reduzir a concentração empresarial em conglomerados de grandes empresas, a fim de se aproximar ao equilíbrio de mercado. (MENEZES, 2010)

2.2. *Path dependence* das políticas econômicas no Brasil

Conforme visto no primeiro capítulo, segundo North (1990) as instituições passadas condicionam as instituições futuras, sendo este fenômeno chamado de “*path dependence*”. Portanto, para entender a forma como o Brasil se redemocratizou, implicando nos descritos da Constituição Federal de 1988, analisada no início deste capítulo, faz-se necessário o resgate do âmbito econômico brasileiro durante o regime militar de 1964 a 1984, conforme Mendes (2014 e 2019). Não obstante, a história política econômica e social brasileira resguarda influências advindas desde os primórdios coloniais, que também é trazido pelo autor e visto aqui no final da seção.

O Governo Militar, segundo Mendes (2019), rejeitou políticas e reformas liberalizantes, decidindo estabelecer o modelo de desenvolvimento nacionalista, através de proteção da indústria nacional e grande intervenção estatal na economia, com criação de empresas estatais e interferências regulatórias. Isso caracteriza a industrialização nacional através da substituição de importações, política já praticada no país desde décadas anteriores, aprofundando a mesma, pois, além de fechar a economia para importação de bens de consumo, incluiu o fechamento para importação de máquinas e insumos tecnológicos, a fim de estimular a produção nacional desses bens. Além disso, os militares também mantiveram a agricultura como importante atividade econômica do país, tanto como provedor do mercado interno quanto como exportadora. Esse sistema político e econômico gerou privilégios às classes industriais e rurais, como “acesso a subsídios públicos, influência política nas decisões econômicas e proteção

contra concorrência externa. A indústria nacional gozava de ampla margem de lucro e tinha pouco incentivo para investir em qualidade ou inovação.” (MENDES, 2019, p. 19)

O governo militar deu ênfase também na criação de universidades públicas gratuitas, mas deixou de lado os investimentos nos ensinos de base, fundamental e secundário. Com isso, as classes média e alta obtiveram vantagens e privilégios no ingresso às universidades, pois tinham um ensino de melhor qualidade em instituições privadas, elevando, portanto, o nível da já existente desigualdade social no Brasil, o que tornou o país em um dos mais desiguais do mundo, segundo o índice de Gini de desigualdade de renda.⁸

O índice de Gini de desigualdade de renda estava em torno de 0,60 em 1985, um dos mais altos do mundo; 83% da população não tinham mais que o nível primário de educação (pior que países da África Subsaariana, tais como Congo e Gabão, cujos índices eram, respectivamente, 63% e 75%). A expectativa de vida ao nascer estava em 64,4 anos: 170º em 221 países. Não menos que 42% da população eram pobres e 18% extremamente pobres. A extrema desigualdade levou à criação, pelo economista Edmar Bacha, do famoso apelido de Belíndia: um país onde poucos viviam como padrão de vida da Bélgica e a maioria enfrentava uma pobreza similar à da Índia. (MENDES, 2014, p. 20)

Durante todo o regime militar, não se viam políticas de inclusão social, sendo que o assistencialismo aos mais pobres era quase inexistente. Saúde, seguro-desemprego e previdência eram questões acessíveis apenas àqueles com empregos formais urbanos, excluindo-se da lista os trabalhadores informais e os desempregados. No âmbito rural, os trabalhadores também sofriam com o desatendimento, pois, dada a sazonalidade da agricultura, as ofertas de emprego também se tornavam sazonais. (MENDES, 2014)

Historicamente, segundo Mendes (2019), planos de estabilização fiscal no Brasil possuem a tendência de serem derrotados por grupos de pressão política organizados que, desde 1940, são coalizões formadas por industriais, por trabalhadores da indústria e pelos servidores públicos, aos quais foram concedidos facilidade no acesso ao financiamento público e maior influência nas decisões políticas e estatais. É, portanto, somente após o golpe de 1964 que se tornaria possível a implementação de um plano de estabilização com maior sucesso do que os anteriores devido a maior centralização de poder, agora no Executivo, e o consequente enfraquecimento do poder Legislativo e das entidades que representam interesses específicos. Porém, mesmo em um regime não democrático, o governo militar encontrou dificuldades em estabelecer reformas:

⁸ Segundo o IPEA (2004), o índice de Gini mede o grau de concentração de renda em um determinado grupo ou país. Ele varia de 0 a 1 ou de 0 a 100, conforme a escala, sendo 0 igualdade total e 1 somente uma pessoa concentra toda a riqueza do país avaliado. Portanto, quanto maior o índice de Gini, maior a desigualdade de renda.

... em 1967, um volume crescente de pressão da indústria levou o Governo Federal a diminuir a austeridade orçamentária e a flexibilizar a autonomia do Banco Central. Em 1979, já em um processo de distensão política, mais uma tentativa de estabilização fiscal e monetária foi abortada por pressões de setores industriais. (MENDES, 2019, p. 101)

Como consequência das coalizões contrárias, os meios públicos de se implementar os planos de estabilização foram fragilizados. Com efeito, as finanças públicas não eram centralizadas em uma autoridade fiscal – até 1986 o Banco do Brasil e diversos outros bancos públicos estaduais e municipais, podiam praticar suas próprias políticas de expansão de crédito, mesmo o Banco Central do Brasil (BACEN) tendo sido criado em 1964. Portanto, o Executivo, ainda que autoritário, não possuía as mínimas condições para praticar as políticas fiscal e monetária, em prol da estabilidade e crescimento. (MENDES, 2019)

Apesar dos pesares, a economia crescia a elevadas taxas, segundo Mendes (2014), devido a uma combinação de industrialização induzida pelo Estado com grandes investimentos de empresas estatais e transição de trabalhadores rurais para as indústrias e serviços no meio urbano. A este ponto, não eram detectadas melhorias no capital humano, tão pouco desenvolvimento tecnológico no cálculo do crescimento econômico e, além disso, o que financiava os altos investimentos públicos feitos pelos militares era o fácil acesso ao abundante crédito internacional, o que elevava cada vez mais a dívida externa e gerou déficits públicos que acabaram por levar à alta inflação. Por sua vez, a alta inflação veio em um momento de colapso no crescimento econômico que, ainda segundo o autor, resultou de uma combinação de choques externos que cortaram o acesso ao crédito internacional, a redução da transição do meio rural ao urbano, a incapacidade do modelo de substituição de importações de induzir o aumento da produtividade e o baixo nível de capital humano. Desse modo, a alta da inflação somada a estagnação econômica, elevou a pobreza e baixou a qualidade de vida da classe média, o que enfraqueceu o apoio político ao regime, levando a uma transição para a democracia iniciada em 1979, a qual elegeu, em 1985, ainda que por sistema indireto de voto, o primeiro presidente civil desde 1964.

O que se observa até então é que a nova era democrática brasileira surgiu em um momento de inflação alta, estagnação econômica, extrema desigualdade social, políticas de baixo amparo aos mais vulneráveis e privilégios concedidos à uma elite econômica e política, além de déficit público crônico causado principalmente por elevados investimentos em empresas estatais. Consequentemente,

a transição de sistemas políticos não democráticos (...) para sistemas mais democráticos, tendem a ter o efeito de ampliar as bases do poder político. Dado que, antes do surgimento da democracia, o poder estava na maioria dos casos monopolizados pelos segmentos mais ricos da sociedade, é natural que se espere que

tal movimento leve a pressões por políticas e regulação que sejam favoráveis aos grupos que adquiriram poder de voto, e isso envolverá alguma redistribuição de renda em favor dos mais pobres. Em suma, nós devemos esperar que a democracia reduza a desigualdade em relação aos níveis observados em regimes não democráticos. (ROBINSON, 2008, p. 2 *apud* MENDES, 2014, p. 21)

Portanto, a nova Constituição Federal elaborada em 1988 visou suprir as demandas dos que foram esquecidos por 20 anos, por meio de redistribuição de renda, a fim de reduzir a pobreza e a desigualdade. Contudo, com o objetivo de manter a estabilidade política e manter a democracia “saudável”, acabou por ceder à pressão dos grupos de alta renda que almejavam manter seus privilégios. Nesse sentido, a estabilidade política e democrática no Brasil tem sido mantida pelo Estado através da redistribuição de renda para as classes de alta, de baixa e de média renda. Assim,

O governo passou a funcionar como uma central de distribuição de rendas e de regulação protetora para diversos grupos sociais. A despesa pública disparou. O orçamento público e a regulação da economia tornaram-se as principais ferramentas de distribuição de renda e patrimônio em favor dos pobres (políticas sociais), dos ricos (políticas industriais) e de grupos intermediários (emprego público, previdência pública privilegiada etc.). (MENDES, 2014, p. 22)

Outro ponto em que a CF/1988 tratou de alterar na nova era democrática em comparação ao que era durante o período de governo militar no Brasil, segundo Bugarin e Gadelha (2020), foi a centralização. O novo contrato social, amparou os estados e municípios de certa autonomia fiscal, administrativa e política, o que não se via em grandes proporções durante o regime militar, o qual era regido por elevada centralização no governo federal. Nesse sentido, argumentam os autores, a descentralização fiscal pode ser observada na diminuição da participação da União na receita tributária disponível que, entre 1976 e 1980 era, em média, de 68%, chegou próxima a 50% a partir de 2000.

Apesar da importância de se destacar como o regime militar, período imediatamente anterior à atual democracia brasileira, influenciou nos descritos da CF/1988 e nas políticas econômicas e sociais subsequentes, a atual desigualdade e proliferação de instituições econômicas extrativistas foram também condicionadas e observadas desde os tempos coloniais.

Desde o Brasil colônia são implementadas no país regulações extrativas de renda que, à época, eram: proibição da colônia comercializar com outros países (somente podia comercializar com Portugal); restrição ao cultivo de outros bens que não àqueles de interesse de Portugal (geralmente monocultura); exigências burocráticas, através de autorizações e alvarás, para que colonos pudessem iniciar novos negócios; concessão de monopólio a empresas ligadas aos governantes; e tributação excessiva. Com o passar do tempo, tal modelo colonial extrativista criou uma classe social próxima ao centro de poder da corte real ou da

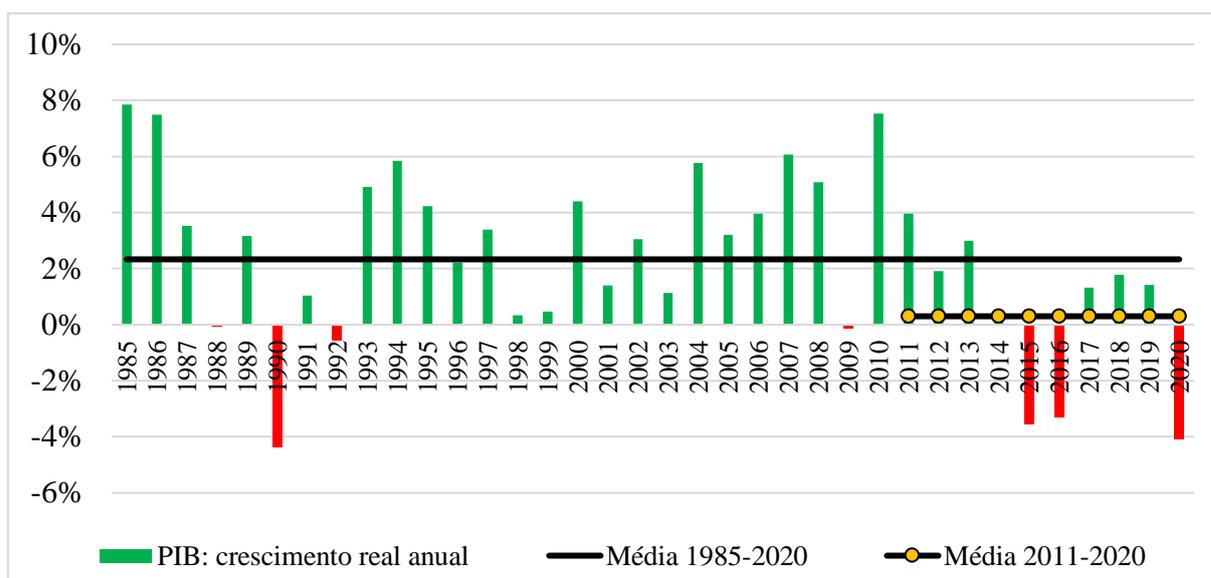
burocracia do Estado que viviam da extração de renda a partir das regulações extrativistas citadas. Além disso, também gerou um “mercado de influências” – que se intensificou com a vinda da família real para o Brasil em 1808, em que as classes de alta renda buscavam meios de acesso ao Rei a fim de obter concessões, favores e redução da regulação sobre as atividades as quais desempenhavam. Dessa forma, instituições extrativistas estruturaram-se em solo brasileiro, incorrendo em mecanismos de acesso privilegiado aos mais ricos e aumentando, portanto, o grau de desigualdade social que permanecem até o presente. (MENDES, 2014)

2.3 O baixo crescimento econômico brasileiro

Como ressaltado anteriormente, de 1968 a 1980 a economia brasileira crescia a altas taxas, devido a uma combinação de industrialização induzida pelo Estado e pela transição de trabalhadores rurais ao meio urbano, chegando à média de crescimento anual de 6,5% ao ano. Contudo, na década de 1980, observou-se um colapso no crescimento, levando a economia do país à estagnação, devido a combinação de choques externos nos preços do petróleo e elevação das taxas de juros internacionais, redução da transição de trabalhadores rurais ao meio urbano, a incapacidade do modelo de substituição de importações de induzir o aumento da produtividade e o baixo nível de capital humano. (MENDES, 2014)

A partir disso, o regime militar enfraqueceu, dando lugar a nova era democrática brasileira em 1985 e que deu lugar a uma nova Constituição, formada em 1988. Desde então, a média de crescimento econômico no Brasil, como mostra o Gráfico 2.1, é de cerca de 2,33% ao ano desde 1985 e, na última década (2011-2020) a economia do país cresceu uma média de 0,3%⁹ ao ano.

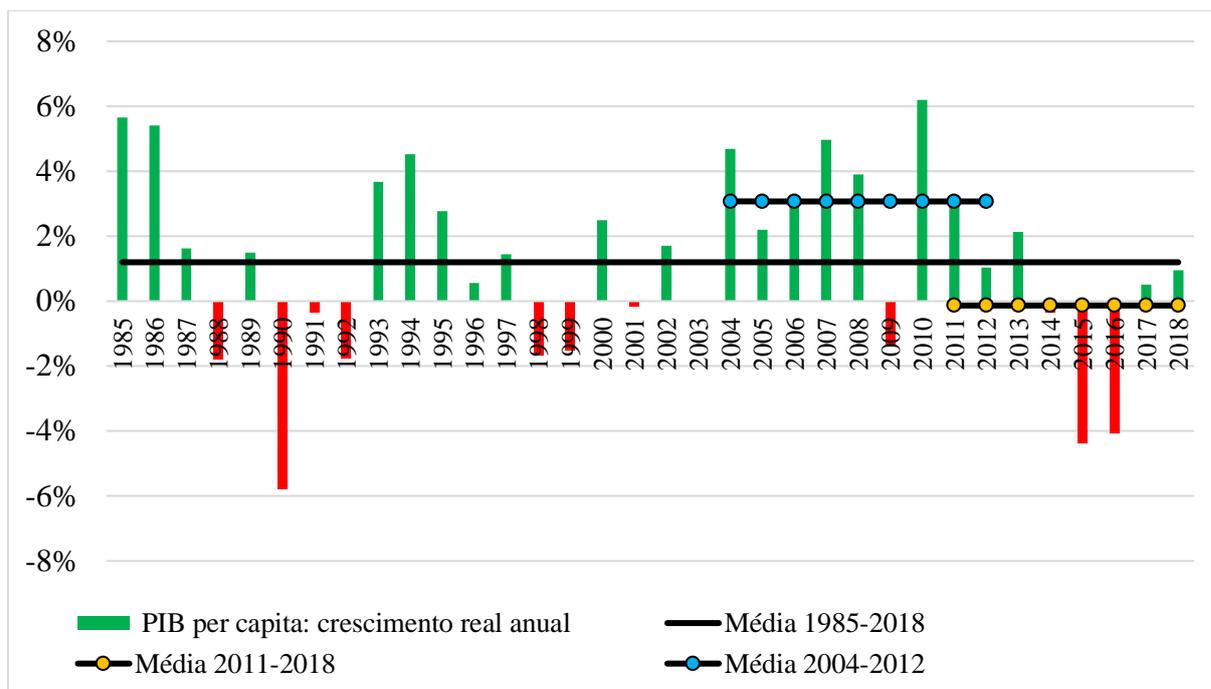
⁹ Caso 2020 seja retirado do cálculo (uma vez que a taxa de crescimento neste ano foi de -4,06%, devido à pandemia da Covid-19) a média da taxa de crescimento do PIB sobe para 0,78%.

Gráfico 2.1 – PIB brasileiro – taxa anual de crescimento (1985-2020)

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaborado pelo autor.

O PIB per capita brasileiro também não obteve bons resultados. Entre 1985 e 2018 o PIB per capita do Brasil, como mostra o Gráfico 2.2 abaixo, cresceu em média 1,2% ao ano. De 2004 a 2012 a média subiu para 3,07% ao ano, o melhor período econômico brasileiro até então. No entanto, segundo Mendes (2014), tal elevação na taxa média de crescimento anual deve-se, principalmente, ao rápido crescimento chinês que impulsionou o mercado internacional de commodities entre 2008 e 2010, importante pauta exportadora no Brasil. Portanto, apesar do mundo sofrer uma profunda crise a partir de 2008, apenas em 2009 o PIB e o PIB per capita brasileiro sofreram uma queda, sendo observado um grande crescimento em 2010. Em 2011, contudo, já se observa o menor crescimento em relação a 2010 e, em 2012, tanto o PIB quanto o PIB per capita, ficaram abaixo da média. Nesse sentido, tem-se o retorno da economia brasileira ao padrão de baixo crescimento econômico. Vale ressaltar que entre 2011 e 2018, a média de crescimento do PIB per capita no Brasil é negativa, cerca de -0,13%.

Gráfico 2.2 – PIB per capita brasileiro – taxa anual de crescimento (1985-2018)

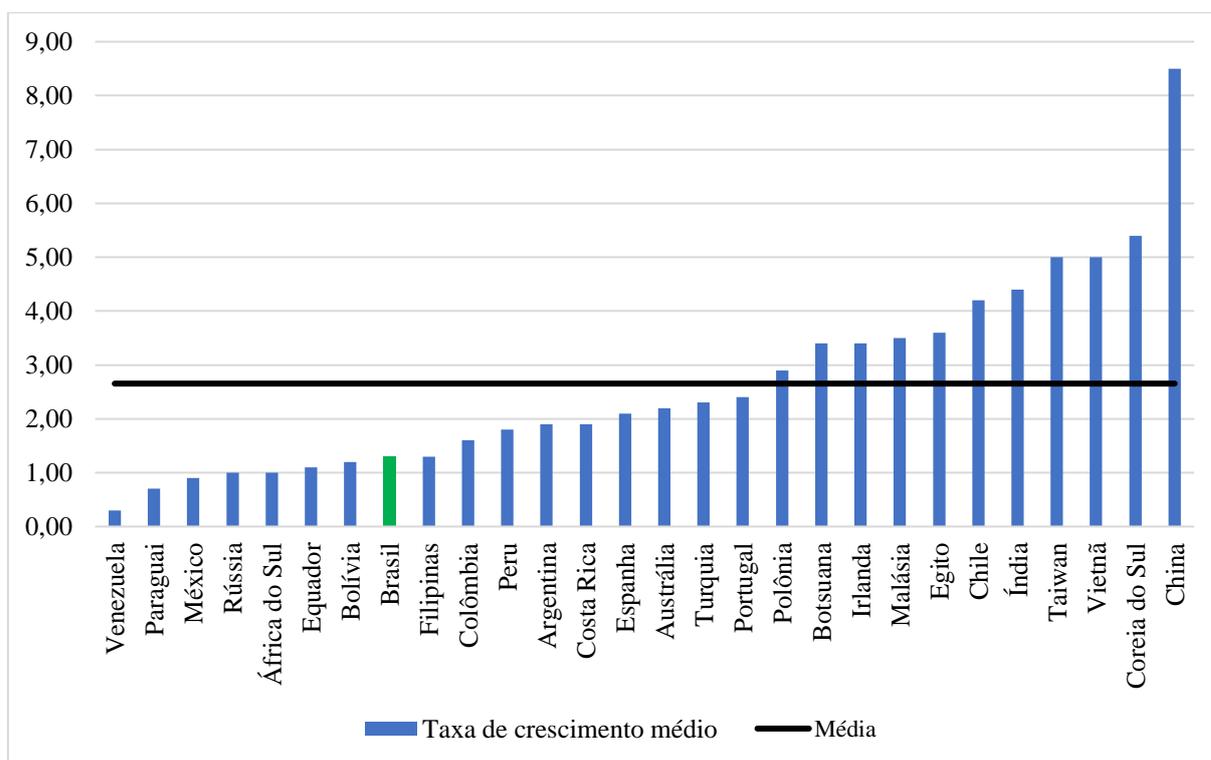


Fontes: Banco Central do Brasil e IPEADATA. Elaborado pelo autor.¹⁰

Para fins de comparação, o Gráfico 2.3 mostra o desempenho econômico brasileiro (em termos médios de PIB per capita) em comparação com países como Venezuela, Paraguai, México, Rússia, África do Sul, Equador, Bolívia, Filipinas, Colômbia, Peru, Argentina, Costa Rica, Espanha, Austrália, Turquia, Portugal, Polônia, Botsuana, Irlanda, Malásia, Egito, Chile, Índia, Taiwan, Vietnã, Coreia do Sul e China. O PIB per capita brasileiro de 1985-2010 fica abaixo da média de todo o grupo (1,3% ao ano ante 2,65%).

¹⁰ O Banco Central do Brasil foi utilizado para os valores do PIB em R\$ e o IPEADATA para os valores da população residente. A razão PIB/População é o PIB per capita em R\$ que foi utilizado para o cálculo da variação anual do mesmo em termos percentuais. Devido a disponibilidade de dados da população residente no IPEADATA, o gráfico foi constituído apenas até o ano de 2018.

Gráfico 2.3 – PIB per capita – taxa média de crescimento anual de países selecionados (1985–2010)



Fonte: Adaptado de Mendes (2014)

2.3.1 As causas imediatas do baixo crescimento econômico brasileiro

Uma vez evidenciado que a economia brasileira cresce, de fato, a pequenos passos com uma pequena média de crescimento do PIB de 2,33% ao ano e de crescimento do PIB per capita de apenas 1,2% ao ano desde a redemocratização em 1985, Mendes (2014) analisa 10 fatos estilizados como causadores imediatos do baixo crescimento crônico da economia brasileira, sendo eles: (i) crescimento persistente da despesa corrente primária; (ii) alta carga tributária; (iii) poupança negativa do setor público; (iv) taxas de juros elevadas; (v) infraestrutura precária; (vi) forte crescimento real do salário mínimo; (vii) economia fechada ao comércio exterior; (viii) incerteza jurídica e baixa proteção aos direitos de propriedade; (ix) grande número de empresas pequenas, informais e improdutivas; e (x) atraso educacional.

Destes acima citados, a alta carga tributária e sua complexidade estão em pauta atualmente¹¹ na reforma tributária que, se aprovada, entrará em vigor já em 2022. As altas taxas

¹¹ Em julho de 2021 o Governo Federal apresentou uma Reforma Tributária que está, na data em que este trabalho foi escrito, em discussão no Congresso Nacional.

de juros, por sua vez, iniciaram um processo de intensa redução ao final de 2016, tendo a taxa SELIC¹² chegado a mínima histórica de 2% ao ano em 2020, como mostra o gráfico 2.4. Contudo, já voltou a subir e a previsão é de que encerre o ano de 2021 acima de 7%¹³.

Gráfico 2.4 – Taxa de juros Over/Selic acumulada no ano (1995-2021)¹⁴



Fonte: IPEADATA. Elaborado pelo autor.

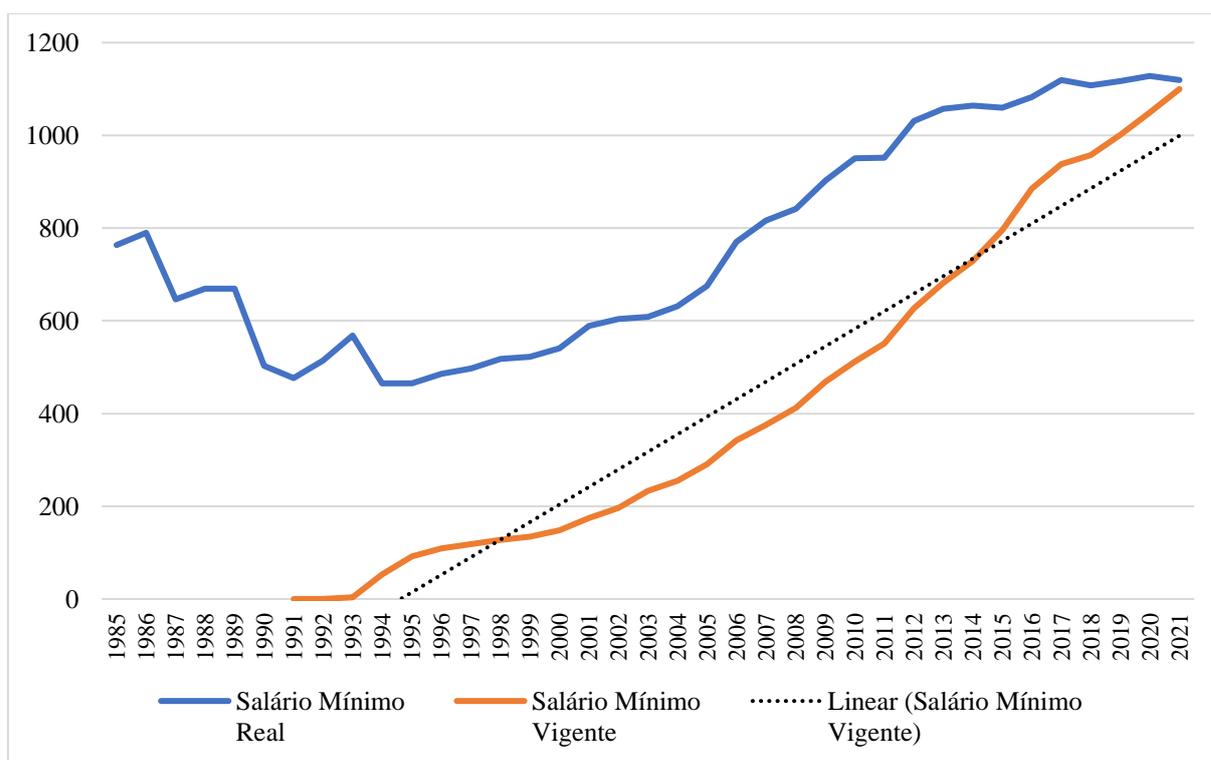
O crescimento do salário mínimo vem diminuindo também a partir dos anos mais recentes. Apesar de apresentar uma linha tendencial de alta, conforme mostra o Gráfico 2.5, pela primeira vez o salário mínimo real encontra-se em paridade¹⁵ com o salário mínimo vigente que, nos últimos anos, têm crescido a taxas menores, sendo que desde 2017, com exceção de 2019, o reajuste do salário mínimo fica abaixo da inflação.

¹² Sistema Especial de Liquidação e de Custódia. A taxa SELIC fixada pelo COPOM (Comitê de Política Monetária) chegou a ficar em 2% ao ano. Enquanto a taxa Over/Selic, a taxa de juros que realmente foi praticada pelo mercado, ficou em 2,72% ao ano em 2020.

¹³ Fonte: <https://valor.globo.com/financas/noticia/2021/07/30/cresce-aposta-em-taxa-selic-acima-de-7-ainda-neste-ano.ghtml>. Acesso em 02/08/2021.

¹⁴ O gráfico apresenta a taxa acumulada até julho de 2021.

¹⁵ Em junho de 2021, ambos se encontraram na faixa de R\$ 1.100,00.

Gráfico 2.5 – Salário mínimo no Brasil: média anual – real e vigente (1985-2021)

Fonte: IPEADATA. Elaborado pelo autor.

A despesa corrente primária passou de 14% do PIB em 1997 para 19,8% em 2018, apresentando uma taxa de crescimento real média de 5,2% ao ano. Essas despesas foram financiadas pelo aumento da arrecadação, tendo as receitas primárias chegando a 18% do PIB em 2018, ante 14,2% do PIB em 1997. A carga tributária brasileira, que permitiu esse aumento de arrecadação, registrou 32,3% do PIB em 2017, contra 22,8% da média dos países latino-americanos, indicando a elevada carga tributária no Brasil. (MACIEL, 2020)

No entanto, ao final de 2016 o equilíbrio fiscal se tornara prioridade do Governo Federal. Portanto, algumas reformas e medidas foram aprovadas a partir de 2016 até 2020 e outras ainda estão em discussão em 2021. Exemplos daquelas já aprovadas no sentido de equilíbrio fiscal foram: o Teto de Gastos, que constitui um teto constitucional durante 20 anos para os gastos públicos federais; interrupção do repasse de recursos ao BNDES¹⁶, que então passou a quitar sua dívida com o Tesouro Nacional; a reforma, redesenho ou extinção de alguns programas governamentais como o FIES¹⁷, o Ciência sem Fronteiras, o Bolsa Atleta, Farmácia popular, entre outros; redução de subsídios prestados através do Programa de Sustentação do

¹⁶ Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

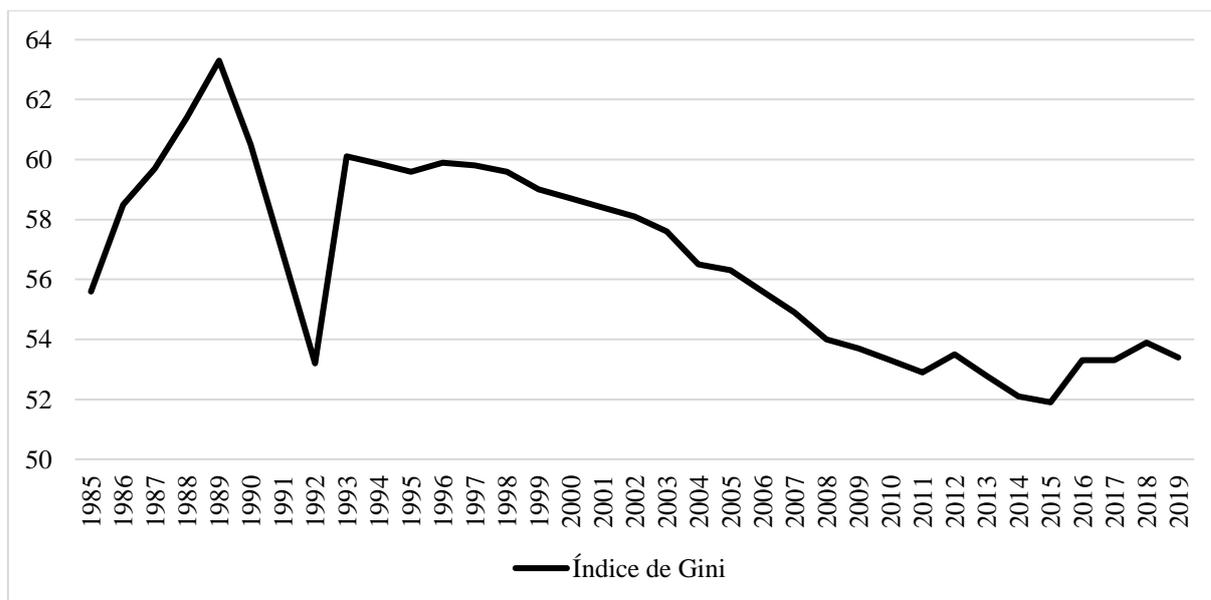
¹⁷ Fundo de Financiamento Estudantil.

Investimento, da desoneração da folha de pagamentos e de créditos tributários a setores específicos; extinção do Fundo Soberano; aplicação do Regime de Recuperação Fiscal dos Estados; reformas e melhorias nos mercados de crédito, de capitais, de seguros e de previdência; Lei de Responsabilidade das Estatais; reformas no setor de exploração de óleo e gás; algumas concessões e privatizações realizadas; Reforma Trabalhista; Reforma do Ensino Médio; e Reforma da Previdência. (MENDES, 2019)

Contudo, as causas aqui descritas impactaram diretamente na baixa performance da economia brasileira desde 1985 e, ainda que algumas tenham sido “corrigidas” nos anos mais recentes, o PIB e o PIB per capita ainda não performaram o suficiente para que a economia brasileira cresça a médias superiores; como podemos observar nos gráficos 2.1 e 2.2, o crescimento econômico brasileiro nos anos mais recentes ainda se mantém abaixo da média histórica desde a redemocratização. Nesse sentido, Mendes (2014) acredita que a principal razão do baixo crescimento econômico brasileiro e o que o torna crônico, que inclusive explica o acontecimento dos 10 fatos estilizados, é o alto nível de desigualdade combinado com a grande liberdade democrática.

A alta desigualdade no Brasil pode ser observada no Gráfico 2.6, segundo o Índice de Gini. Como destacado na introdução, em 2018 o Brasil foi registrado como o segundo país com maior desigualdade dentre 180 países, e em 2020 ocupou a nona colocação¹⁸.

¹⁸ Fonte: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-11/ibge-informalidade-atinge-416-dos-trabalhadores-no-pais-em-2019>. Acesso em: 12/08/2021.

Gráfico 2.6 – Índice de Gini anual do Brasil (1985-2019)

Fonte: Banco Mundial. Elaborado pelo autor.¹⁹

A relação entre alta desigualdade e democracia nasceu da influência dos acontecimentos do período imediatamente anterior à nova era democrática, o regime militar. Isso porque a redistribuição dissipativa, já citada, que fora criada para resolver os conflitos sociais deixados pela ditadura, ocorreu de forma intensa nos primeiros anos de democracia, levando a economia a uma situação de hiperinflação que, por sua vez, foi sanada com a instauração do Plano Real e do regime de Metas de Inflação. No entanto, ainda que sanada a crise inflacionária, o país conviveu (e ainda convive), com altas despesas públicas financiadas, principalmente, por alta tributação e elevada dívida pública. (MENDES, 2014)

As altas despesas públicas e eleva dívida pública em relação ao PIB, além de sua relação com a redistribuição dissipativa, também possui correlação com o comportamento de irresponsabilidade fiscal dos estados e municípios e como suas dívidas com a União são, muitas vezes, renegociadas.

As despesas dos estados brasileiros em 1995 representavam 9,5% do PIB, chegando a 11,4% em 2011. Os municípios, por sua vez, continham despesas de 3,4% em 1995 ante 7,2% em 2011. Somados, tem-se 12,8% em 1995 e 18,6% em 2011, crescimento de 5,8%. Isso se dá

¹⁹ Não há o coeficiente de Gini nos anos 1991, 1994, 2000 e 2010 no Banco Mundial. Portanto, para estes anos foram aplicadas as médias entre t-1 e t+1. Por exemplo, para 1991: a soma de 60,5 (referente a 1990) e 53,2 (referente a 1992) dividida por 2 (número de observações) resulta em 56,85 para o ano de 1991.

muito por conta da instauração do Estado Federativo em um contexto de alta desigualdade regional. (MENDES, 2014. Id., 2019)

Conforme a crise fiscal dos estados e municípios foram piorando, estes buscaram “socorro” financeiro junto à União e, em casos de negativa, observou-se aumento da “judicialização das relações financeiras entre estados e União” (MENDES, 2019, p. 110). Frequentemente o STF²⁰ tem dado causa ganha aos estados que, além de aumentar a insegurança jurídica, incentiva a irresponsabilidade fiscal, aumentando os gastos e consequentes crises fiscais, de forma a dificultar o ajustamento fiscal. Echeverria e Ribeiro (2018) mostraram que entre 1988 e 2017 o STF foi favorável aos estados em 92,6% das vezes em que estes recorreram à justiça. (MENDES, 2019)

Contudo, a crise fiscal dos entes subnacionais também é resultado do crescimento das despesas obrigatórias que, segundo Maciel (2020), é fruto da rigidez administrativa e das regras de indexação que elevam as despesas de forma pró-cíclica e de maneira automática. Ainda segundo Maciel (2020, p. 32), “mesmo com a renegociação do indexados das dívidas ocorridas em 2014; a redução temporária dos serviços da dívida de 24 meses e a extensão dos prazos de pagamento de 20 anos em 2016; e a instituição do Regime de Recuperação Fiscal em 2017”, os entes federativos passam pelo pior momento fiscal dos últimos 25 anos. Esta questão envolve, entre outras coisas, problemas no federalismo fiscal brasileiro, que será tratado de maneira mais profunda no Capítulo 3, em conjunto com suas possíveis soluções.

2.4 A política de redistribuição dissipativa: redistribuição de renda aos ricos, aos pobres e à classe média

Como destacou-se anteriormente, a história política econômica e social brasileira, por muito tempo privilegiou os ricos e “esqueceu” os pobres. Em vista o fenômeno do *path dependence*, a nova Constituição Federal de 1988 trouxe consigo aparatos de redução da pobreza e da desigualdade. Todavia, as políticas de redistribuição adotadas fizeram com que o país tivesse um baixo desempenho econômico, porém com altas taxas de redistribuição. Isso porque a distribuição de renda não é direcionada somente aos pobres, havendo, também, diversos mecanismos de benefícios aos ricos e à classe média que também afetam o desempenho econômico.

²⁰ Supremo Tribunal Federal.

Alston et al. (2012) demonstra a mudança de crença da sociedade quanto a este ponto, transformando as políticas adotadas no Brasil de um padrão de direcionamento de alta desigualdade com baixa redistribuição antes da CF/1988, para um padrão de baixa desigualdade com alta redistribuição com o novo contrato social. Ademais, o autor acredita que no longo prazo os resultados dessa nova crença será benéfica ao crescimento, porém, no curto prazo, medidas corretivas de redistribuição devem ser feitas para que isso ocorra, uma vez que

a nova Constituição brasileira teve como consequência crucial enviesar as políticas em direção à inclusão, abertura e representação [em favor dos mais pobres]. Esse viés, todavia, não impediu os mais ricos de continuar a ter uma influência desproporcional sobre as políticas. (ALSTON et al., 2012, p. 15 *apud* MENDES, 2014, p. 181)

Nesse sentido, Sadek (2013), evidencia tal fato, ao afirmar que a desigualdade gerou a defesa em elaborar e adotar políticas que tenham o objetivo de redução da desigualdade, necessitando, portanto, de um Estado ativo, providenciando a garantia e execução dos direitos à saúde, ao trabalho, à educação, à moradia, à aposentadoria, entre outros. (MENDES, 2014)

O problema, é claro, não se dá na objetivação da redução da desigualdade, mas sim que a nova era democrática brasileira, para manter a democracia e privilegiar também aqueles que foram esquecidos por grande parte da história existente do Brasil, a fim de se reduzir a desigualdade, criou o chamado por Mendes (2014) “modelo de baixo crescimento com redistribuição dissipativa” que consiste em tomar políticas sociais e econômicas que não priorizam o aumento da produtividade, mas que mantenham e ampliem os privilégios para todas as camadas da sociedade. Isto é, criou-se mecanismos em prol dos mais pobres, mas não se deixou de privilegiar os mais ricos. Com isso, gerou-se mecanismos de redistribuição de renda aos pobres, à classe média e aos ricos.

2.4.1 A redistribuição aos ricos

Tais observações levantadas pelo autor supracitado, levam a um cenário favorável à extração de renda (*rent-seeking*) por parte das classes sociais mais ricas no Brasil, encontrando evidências dessa redistribuição nos seguintes aspectos: judiciário lento e pouco eficiente; fragilidade das agências reguladoras; acesso privilegiado ao crédito público (com ênfase ao BNDES e fundos públicos); e proteção à indústria nacional.

O judiciário lento e pouco eficiente é uma consequência do efeito da desigualdade. Geralmente, recorrer à justiça custa caro e, portanto, a justiça é acionada predominantemente por indivíduos ricos e grandes empresas. Dessa forma,

... conforme argumenta Mark Gradstein, em *Inequality, Democracy and the Protection of Property Rights*, nas sociedades desiguais há alta probabilidade de que os sistemas jurídico, político e regulatório não consigam constranger a capacidade dos mais ricos para tirar proveito de ações como a formação de cartel, o desrespeito a regras comerciais ou o tráfico de influências. Em sociedades desiguais, direitos de propriedades, leis e regras tendem a ser fracos, não oferecendo a devida proteção aos pobres, que são geralmente desapropriados pelos ricos. (MENDES, 2014, p. 115)

Nesse sentido, como aponta Glaeser et al. (2013), um indivíduo ou certo grupo social tende a se sentir ameaçado conforme o risco de expropriação e, assim, é menos propenso a fazer investimentos, a empreender. O crescimento, portanto, pode ser impedido por cinco diferentes mecanismos gerados pelo judiciário lento e pouco eficiente: (i) baixa taxa de investimentos; (ii) concentração de investimentos em empreendimentos não necessariamente eficientes; (iii) desperdício de tempo e recursos em atividades *rent-seeking*, com indivíduos disputando riquezas que já existem, em vez da busca de aumento de produtividade e riqueza; (iv) baixa produtividade devido à tendência de proteção de mercados que são controlados por grupos e pessoas influentes; e (v) especialização do poder público na concessão de subsídios e benefícios, transferindo renda a grupos privilegiados. (MENDES, 2014)

O judiciário brasileiro, segundo o Banco Mundial (2017), é o 30º mais lento entre 133 países, evidenciando uma das causas da redistribuição aos ricos no Brasil.²¹

O acesso privilegiado ao crédito público, por sua vez, advém do fato de que, historicamente, como as taxas de juros brasileiras costumam ser elevadas, o Estado brasileiro passou a conceder créditos subsidiados por meio de bancos públicos²² como o Banco do Brasil (BB), a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), fundos constitucionais de financiamento às regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste e fundos de pensões, cobrando taxas bem inferiores às do mercado. (MENDES, 2014)

O BNDES, dentro do âmbito do crédito direcionado, atua predominantemente no setor industrial, financiando empresas. A taxa média cobrada do crédito direcionado (empréstimo concedido a setores determinados e sujeito às regras governamentais) fechou em julho de 2021 a 7,2%²³ ao ano. Enquanto a taxa média do crédito livre (empréstimos efetuados sob as regras

²¹ Fonte: <https://exame.com/brasil/por-que-a-justica-brasileira-e-lenta/>. Acesso em: 26/07/2021.

²² Cada banco público citado é especializado em segmento. O BB na agricultura, a CEF no financiamento imobiliário e o BNDES no financiamento a empresas.

²³ Fonte: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-07/taxa-media-de-juros-permanece-estavel-em-junho-diz-bc#:~:text=J%C3%A1%20o%20cr%C3%A9dito%20direcionado%20tem,1%20ponto%20percentual%20no%20m%C3%AAs..> Acesso em 30/07/2021.

de mercado) fechou em 2020 a 11,7%.²⁴ Mesmo sendo óbvia a diferença dos juros e do privilégio, portanto, oferecido apenas a algumas empresas e setores específicos, tal diferença foi reduzida em grandes proporções. Entre 2011 e 2013, conforme Mendes (2014), a taxa média do crédito direcionado foi de 8,54% ao ano enquanto a do crédito livre foi de 29,54% ao ano. Além disso, segundo Veloso (2020), a partir de 2008 houve grande crescimento dos bancos públicos no mercado de crédito em detrimento dos bancos privados, tendo o crédito direcionado passando de 32% do total de crédito em 2008 para 50% no início de 2016. Dessa forma, “o canal de crédito, que tinha sido positivo no sentido de gerar aumento de produtividade, pode ter passado a contribuir para a locação ineficiente dos recursos.” (VELOSO, 2020, p. 240).

Dentre as razões para o BNDES financiar as grandes empresas brasileiras mediante crédito direcionado estava o fomento internacional destas empresas, buscando torna-las multinacionais brasileiras (MENDES, 2014). Uma das empresas que possuíam este enfoque do Banco era a Odebrecht, que recebeu cerca de US\$ 5.98 bilhões²⁵ em financiamento do BNDES para obras no exterior entre 2009 e 2015. Os principais executivos da Odebrecht à época foram condenados²⁶ pela operação Lava-Jato em 2016 por corrupção ativa e passiva, e lavagem de dinheiro. Além dela, executivos das empresas Andrade Gutierrez²⁷ e OAS²⁸ também foram condenados pelos crimes de corrupção e lavagem de dinheiro, além de organização criminosa. As empresas receberam do BNDES cerca de US\$1.06 bilhões e US\$ 172.8 milhões, respectivamente, para financiamentos de obras no exterior no mesmo período em que a Odebrecht. As indagações aqui realizadas não possuem o intuito de ligar o BNDES aos crimes de corrupção, mas sim de demonstrar que seus financiamentos muitas vezes não incorrem em benefícios à sociedade e não melhoram a eficiência econômica, tão pouco seu crescimento. A escolha de quais empresas receberiam o privilégio do crédito direcionado foi apelidada de “campeãs nacionais”, deixando a seguinte questão: por que o governo, através do BNDES, deveria escolher as empresas que “merecem” impulsionamento financeiro? Saberá o governo escolher as empresas mais eficientes para tal?

²⁴ Fonte: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/05/28/bancos-cobram-juros-6-vezes-maiores-de-micro-em-comparacao-a-grande-empresa.htm>. Acesso em 30/07/2021.

²⁵ Fonte: <https://oglobo.globo.com/politica/lava-jato-ja-suspendeu-16-projetos-em-seis-paises-20617028>. Acesso em: 12/08/2021.

²⁶ Fonte: <https://lunatenorio.jusbrasil.com.br/noticias/312177682/marcelo-odebrecht-e-condenado-a-19-anos-e-4-meses-de-prisao-na-lava-jato>. Acesso em: 12/08/2021.

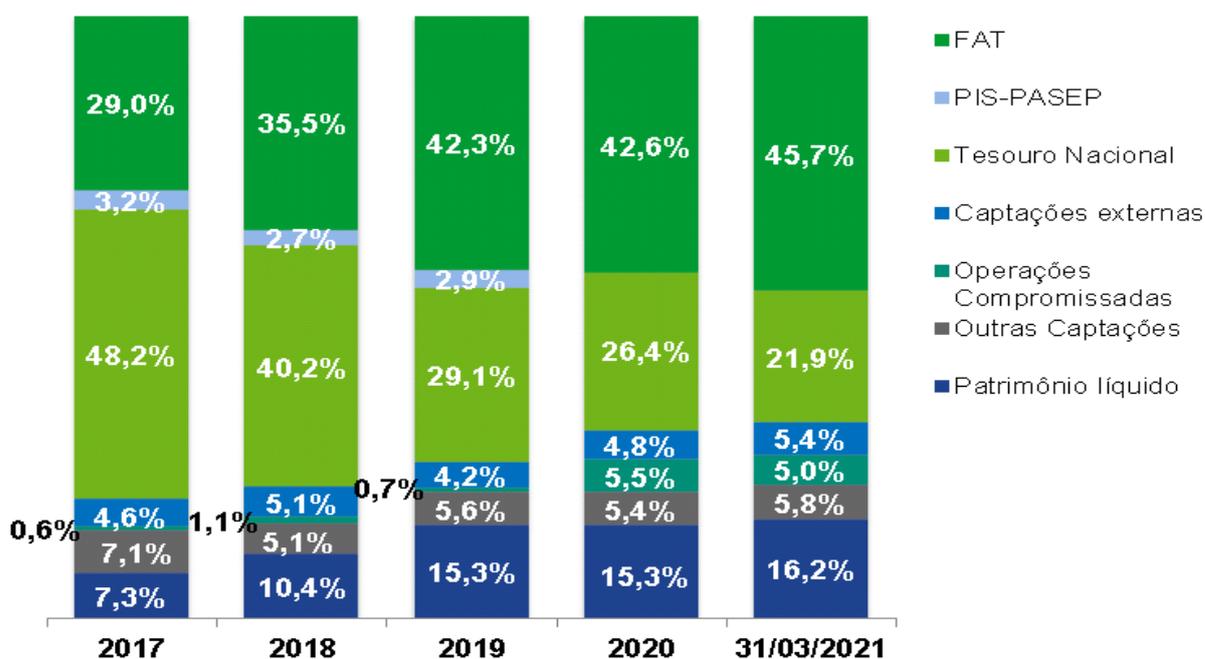
²⁷ Fonte: <http://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/2016/09/ex-presidente-do-grupo-andrade-gutierrez-e-condenado-no-rio.html>. Acesso em: 12/08/2021.

²⁸ Fonte: <http://g1.globo.com/jornal-da-globo/noticia/2015/08/ex-presidente-e-seis-executivos-da-oas-sao-condenados-na-lava-jato.html>. Acesso em: 12/08/2021.

Outro problema no que se refere ao BNDES se divide em duas partes: a concessão de crédito do BNDES, até 2012, segundo Mendes (2014), mostrava-se concentrada em grandes empresas e não em pequenas e médias empresas que precisam mais do crédito “mais barato” do que as grandes; e a fonte de recursos (FAT²⁹ e Tesouro Nacional) do BNDES que é utilizada para financiar, até então, as grandes empresas. No entanto, em 2020, pela primeira vez na história do BNDES, desde sua criação, as pequenas e médias empresas foram as que mais receberam financiamento do Banco, cerca de 52% dos recursos aplicados pelo BNDES tiveram como destino essas empresas em detrimento das grandes.³⁰

As fontes de recursos, por sua vez, continuam sendo em maiores proporções o FAT e o Tesouro Nacional. Em Mendes (2014), a aplicação de recursos por parte do Tesouro Nacional foi crescente entre 2007 e 2012, ao passo que por parte do FAT foi decrescente no mesmo período. Isso mudou a partir de 2017, quando, conforme o Gráfico 2.7, a presença do FAT foi crescente entre 2017 e 2021, à medida que do Tesouro foi decrescente.

Gráfico 2.7 – Fonte de recursos do BNDES (2017-2021) (em %)



Fonte: Adaptado de BNDES (2021).

²⁹ Fundo de Amparo ao Trabalhador.

³⁰ Fonte: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/bndes-apoiou-mais-de-460-mil-pequenas-e-medias-empresas-em-2020-e-teve-lucro-recorde-de-rs-20,7-bilhoes>. Acesso em: 23/07/2021.

O FAT, como fonte de recursos do BNDES, representa um problema devido à sua formação. Ele é formado pelo PIS-PASEP³¹, tributação das empresas, e é utilizado, principalmente, para o pagamento do seguro-desemprego no Brasil. Com isso, tem-se que é imposta uma carga tributária a todas as empresas do território nacional para gerar benefícios a algumas poucas empresas por meio do crédito subsidiado do BNDES (MENDES, 2014). Um problema maior ainda, era o benefício ser aplicado em grandes empresas, que poderiam mais facilmente captar recursos do mercado financeiro pelo crédito livre. Mesmo em 2020 as empresas pequenas e médias terem captado maiores recursos do BNDES do que as grandes, estas últimas ainda recebem esse benefício e não há indícios, ainda, de que essa mudança se manterá nos próximos anos.

O Tesouro Nacional financiando as operações do BNDES se apresenta como uma problemática, pois trata-se de um endividamento público a fim de financiar empresas privadas. Endividamento pois o Tesouro empresta o recurso ao BNDES sob juros mais baixos do que os títulos públicos pagam ao mercado. (MENDES, 2014)

Além desses fatores, o modelo econômico brasileiro há 70 anos é pautado pela proteção da indústria nacional que incorre em altos preços e qualidades inferiores dos produtos, uma vez que é feita através de bloqueios ao comércio internacional, de créditos subsidiados aos produtores nacionais e de restrições burocráticas. Dessa forma, o resultado se dá em produtos muitas vezes com qualidade inferior aos do comércio internacional, preços altos e perdas de eficiência econômica devido à falta de concorrência externa. Nesse sentido, a proteção da indústria nacional também se apresenta como um privilégio aos ricos, pois gera concentração econômica e financeira, tendo as empresas nacionais um lucro extraordinário. (MENDES, 2014)

2.4.2 A redistribuição aos pobres

Haja vista que a carreira política é formada através de votos, os políticos tendem a atender as necessidades dos pobres em busca da eleição e da reeleição, além de assim atender à necessidade constitucional de redução da pobreza e da desigualdade, através de políticas com “soluções” de curto prazo. Um país constituído por grande desigualdade possui uma massa social de classe baixa e, portanto, em uma democracia com alta desigualdade, possui um grande

³¹ Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público.

número de políticas sociais. No Brasil, quase 52 milhões de pessoas viviam na pobreza em 2020, sendo mais de 13 milhões na condição de extrema pobreza.³²

Para financiar as políticas sociais, o Estado detém alguns mecanismos, do qual se destaca a tributação aos mais ricos, o que acaba por reduzir os investimentos e a acumulação de capital e, portanto, afeta o crescimento econômico. Além da tributação, tem-se também o aumento do déficit público como fonte de recursos das políticas públicas, o que também incorre em desestímulo ao crescimento por conta da redução da poupança agregada da economia, diminuindo o montante de recursos disponíveis para investimentos direcionados para a infraestrutura, por exemplo. Além disso, também haverá, por conta do aumento do déficit público, aumento da taxa de juros, incorrendo também em menos investimentos e, portanto, em menor crescimento (MENDES, 2014). Em 2020, a dívida pública no Brasil foi de 98% do PIB³³, valor significativamente maior em comparação a outros países emergentes, que possuem dívidas, segundo Maciel (2020), na faixa de 50,8% do PIB.

O crescimento econômico de uma forma geral, não beneficia os pobres de maneira direta e imediata, assim como a redistribuição da renda existente o faz. Dessa forma, em conjunto com a necessidade de reeleição dos políticos, o processo político tende a seguir a via da alta tributação, da expansão fiscal e maior regulamentação, por meio de aumentos no salário mínimo e rígidas regras trabalhistas. (MENDES, 2014)

Embora a redução da pobreza e da desigualdade social sejam de fato necessidades inerentes a uma nação como a do Brasil e estejam previstas na CF/1988, os moldes das atuais políticas redistributivas mostram uma expansão crescente dos gastos fiscais em transferência de renda aos pobres, em expansão da educação e da saúde pública. (MENDES, 2014)

Na questão da educação pública, o problema maior se refere a eficiência dos investimentos aplicados. Em 2019, o MEC dispôs de um orçamento de cerca de R\$ 120 bilhões, investimento de 5,7% do PIB, maior do que a média dos países da OCDE³⁴. No entanto, esse montante em valores per capita, gira em torno de US\$ 4.450,00 anuais por estudante da rede pública, cerca de 54% menor do que a média dos países da OCDE. Países como Japão, Coreia do Sul e Alemanha investem cerca de 3,3%, 4,6% e 4,4% do PIB na educação, respectivamente. Isso demonstra que o tamanho do PIB importa nessa relação. Outro fator de ineficiência da

³² Fonte: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/11/12/ibge-brasil-tem-quase-52-milhoes-de-pessoas-na-pobreza-e-13-milhoes-na-extrema-pobreza.ghtml>. Acesso em 02/08/2021.

³³ Fonte: Sistema Gerenciador de Séries Temporais – BACEN (série 4537).

³⁴ Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

aplicação do dinheiro na educação pública, é que cerca de 85% desses valores é destinado ao custo de pessoal³⁵. Vale ressaltar que o orçamento do MEC tem sofrido reduções nos últimos anos, tendo um corte de R\$ 4,2 bilhões no orçamento das despesas discricionárias para 2021³⁶, sendo de pelo menos R\$ 1 bilhão no repasse às universidades e institutos federais de ensino superior³⁷.

As melhorias em educação, em saúde e na estabilidade e garantia dos ganhos mínimos aos pobres (salário mínimo, por exemplo), constituem elementos importantes para aumento da produtividade da classe trabalhadora. No entanto, esse efeito é observado somente no longo prazo e, caso não esteja aliado a outros fatores, podem não ocorrer e, portanto, podem perpetuar a desigualdade, bem como o baixo crescimento econômico. Essa possibilidade de crescimento no longo prazo, que será tratada no Capítulo 3, é vista por Mendes (2014) como um possível ciclo virtuoso em decorrência da diminuição sustentada da desigualdade, pois, uma vez que se aumenta a proporção da classe média na população, tem-se maior interesse em políticas que beneficiem bens públicos que gerem aumento da produtividade e crescimento econômico, como investimento em infraestrutura, pesquisa e desenvolvimento (P&D), proteção dos direitos de propriedade, entre outros, em detrimento das políticas de transferência de renda. Segundo Veloso (2020), o Brasil despendia em 2015 apenas cerca de 1% do PIB em P&D de universidades, enquanto países como Colômbia e Chile despendiam 2% e 2,5% do PIB, respectivamente.

Um dos reflexos da tributação excessiva, da ineficiência educacional e da desigualdade de renda no Brasil é o crescimento da informalidade. Em 2019, cerca de 39,3 milhões de brasileiros viviam na informalidade, atingindo a marca de 41,6% dos trabalhadores, sendo que 62,4% eram pessoas sem instrução ou com ensino fundamental incompleto, e apenas 21,9% possuíam ensino superior completo.³⁸

³⁵ As informações contidas neste parágrafo são de: <https://www.fundacred.org.br/site/2019/04/16/quanto-e-como-e-o-gasto-do-brasil-com-educacao/>. Acesso em 04/08/2021.

³⁶ Fonte: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2020/08/10/orcamento-do-mec-preve-corte-de-r-42-bilhoes-para-2021.ghtml>. Acesso em: 12/08/2021.

³⁷ Fonte: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/2021/05/11/universidades-federais-terao-corte-de-pelo-menos-r-1-bilhao-no-orcamento>. Acesso em 12/08/2021.

³⁸ Fonte: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-11/ibge-informalidade-atinge-416-dos-trabalhadores-no-pais-em-2019>. Acesso em: 12/08/2021.

2.4.3 A redistribuição à classe média

Os privilégios à classe média, assim como aos ricos, já existiam antes da nova era democrática brasileira, principalmente com a ampliação das universidades públicas durante o regime militar e proteção da indústria nacional. Segundo Mendes (2014), durante o governo militar a classe média brasileira dispunha de privilégios, como por exemplo, em aumento de salários dos funcionários de órgãos públicos, no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e no fundo PIS-PASEP que foram criados em 1966 e 1970, respectivamente. Com a redemocratização, essa classe não só manteve seus privilégios como conseguiu ampliá-las.

Há ainda, uma diferença significativa na forma como é feita a redistribuição aos ricos e à classe média, em comparação com a redistribuição aos pobres. Para os últimos, ela é feita de forma transparente, sendo de conhecimento popular os programas sociais como o Bolsa Família, por exemplo. No caso dos ricos e da classe média, a redistribuição tende a ocorrer disfarçadamente, principalmente por conta da complexidade de compreensão dos instrumentos utilizados. (MENDES, 2014)

A redistribuição a classe de renda intermediária refere-se, basicamente, à capacidade de organização coletiva em prol de benefícios próprios sem considerar o restante da sociedade. O judiciário lento e ineficiente incorre em distúrbios econômicos e sociais na questão da redistribuição à classe média, assim como à classe alta, a exemplo, principalmente, da pedida por subsídios para tratamentos de saúde de altos custos que não são oferecidos pelo SUS.³⁹ Uma vez que a Constituição garante a saúde para todos, ganham causas na Justiça, fazendo com que o Estado arque com tais custos altos para um indivíduo e, por consequência, algumas vezes faz com que as secretarias estaduais de saúde tenham que retirar recursos do SUS para arcar com a nova despesa, prejudicando o serviço de saúde prestado para a maioria em detrimento do benefício a um indivíduo de classe média⁴⁰ que ganhou causa na justiça. (MENDES, 2014)

Segundo o autor, assim como os pobres tendem a tornarem-se alvo dos políticos, para o benefício destes, os idosos também entram, pois possuem necessidades relacionadas a aposentadoria e a saúde, sendo que parte deles são ligados à organização sindical (considerados classe média) e outra parte são pobres e, portanto, possuem interesses em políticas

³⁹ Sistema Único de Saúde.

⁴⁰ Nesse ponto, entende-se como um indivíduo de classe média devido ao alto custo de ações judiciais que, portanto, a classe baixa não teria condições financeiras de acionar a Justiça, enquanto a classe de renda alta dispõe de recursos financeiros para arcar com o tratamento.

assistencialistas. Os idosos pobres, assim como os pobres em geral, durante o governo militar, foram de certa forma “esquecidos” pelas políticas públicas. Durante o regime os valores de aposentadoria eram baixos, pois eram corroídas pela alta inflação, o acesso a saúde pública era restrito e os idosos rurais eram pouco lembrados pela via pública. Portanto, com o nascimento de uma nova era democrática, expandiu-se o acesso a aposentadoria rural, criou-se o Benefício de Prestação Continuada (BPC)⁴¹ e, no meio urbano, tem-se a aposentadoria especial a servidores públicos. (MENDES, 2014)

Os servidores públicos que, em sua maioria, constituem-se dentro da classe média, possuem grande força política, uma vez que alguns grupos de servidores possuem relações próximas aos locais decisórios, além de conviverem no mesmo âmbito social e profissional que os políticos, enquanto outros grupos de servidores conseguem exercer influência perante sua capacidade de organização coletiva através dos sindicatos e associações. Dessa forma, conseguem benefícios a seu favor, incorrendo em custos difundidos por toda a sociedade através da tributação. (MENDES, 2014)

Parte dos investimentos em melhorias na educação pública não vai para os mais pobres e alcançam, portanto, as classes média e alta da sociedade brasileira. Isso se dá muito por conta da ineficiência e estrutura precária da educação básica (1º e 2º grau de ensino – fundamental e secundário) no Brasil, de tal modo que, aquelas famílias que possuem uma renda maior (classes média e alta), conseguem pagar uma educação de base privada aos seus filhos e filhas, os dando maiores condições de acesso a uma universidade pública, “roubando” as vagas dos mais pobres que obtiveram uma educação pública de qualidade inferior à privada. Ainda que se tenha instrumentos favoráveis ao acesso do pobre na universidade tanto pública como privada (cotas raciais e de renda, e PROUNI⁴²), existem discussões acerca de uma possível cobrança de mensalidade àqueles que tem renda familiar com condições para esse pagamento, o que ajustaria as contas públicas na questão da educação, podendo, inclusive, ser redirecionada aos ensinos de base, ampliando o leque de oportunidades dos mais pobres para ingressar no ensino superior.

⁴¹ Benefício a idosos acima de 65 anos e deficientes físicos que vivem com baixa renda, por meio de pagamento de um salário mínimo por mês.

⁴² Programa Universidade para Todos.

2.5 Conclusões

Ao longo dos apontamentos feitos neste capítulo, compreende-se que a economia brasileira, em média, cresce pouco a cada ano, principalmente quando comparada a economia de outros países emergentes. Aliada a esse fato, a desigualdade permanece em alto nível em nossa sociedade, ainda que tenha sido reduzida ao longo dos anos. Tal desigualdade, em conjunto com a vinda da democracia em 1985, configurou mecanismos de redução da pobreza e da desigualdade na Constituição Federal de 1988, porém marcados por privilégios.

As instituições formadas, portanto, com a nova democracia, resultaram nas 10 causas imediatas do baixo crescimento econômico brasileiro, e ainda que algumas tenham sido reformadas enquanto outras ainda estão em pauta de reformas, o PIB ainda não deu o salto desejado. A retomada lenta, gradativa e insegura do crescimento econômico é, no jargão dos economistas, conhecida como “voo de galinha”. Para os trabalhadores, não significa que a situação econômica melhorou, mas que parou de piorar. Muito disso deve-se ao elevado nível de desigualdade que, em ambiente democrático, ocasionou a redistribuição dissipativa.

Por sua vez, a redistribuição dissipativa nasce da necessidade do país em reduzir a pobreza e a desigualdade, tendo em vista o histórico esquecimento destes pelos políticos, que, portanto, fez com que a pobreza e a desigualdade fossem crescentes ao longo do tempo. Com isso, a partir da redemocratização, o foco das políticas econômicas e sociais no Brasil se viraram a favor dos esquecidos. No entanto, aqueles que sempre foram beneficiados continuaram com sua cadeira cativa na arena dos privilégios.

Observa-se, desse modo, que o fenômeno do *path dependence* esteve presente no desenvolvimento da CF/1988, incorrendo em mudanças institucionais que proporcionassem o acesso político e econômico daqueles que não o tinham durante o período de regime militar. A nova era democrática também demonstra o pluralismo político e econômico prevista por Acemoglu e Robinson (2012).

Contudo, apesar das mudanças institucionais eficientes nestes pontos supracitados, ainda se observa no quadro institucional brasileiro a insegurança jurídica, um ambiente de negócios pautado por conflitos, altos custos, muitos privilégios e, portanto, pouca liberdade. Tem-se também, constante desequilíbrio e irresponsabilidade fiscal, tanto por parte da União quanto dos estados e municípios. A educação ainda é um problema grave em território brasileiro, uma vez que a qualidade dos ensinamentos de base é precária e ainda assim a maior parte dos investimentos são direcionados ao ensino superior.

Como ressaltou-se no primeiro capítulo, não necessariamente o *path dependence* implicará em mudanças institucionais que elevem o quadro institucional a um nível eficiente. O que se vê na experiência brasileira, é que o legado deixado pelo regime militar, trouxe consigo aparatos de redução da pobreza e da desigualdade, sem deixar de lado os privilégios que sempre foram atribuídos à classe média e em maior proporção aos mais ricos da sociedade brasileira. Dessa forma, considerando os apontamentos feitos no Capítulo 1 em conjunto com as observações deste capítulo, observa-se que manter privilégios se apresenta como representante da constância (ou herança), enquanto o aspecto variante se dá na tentativa de resolução dos problemas deixados pelo regime militar. Portanto, o crescimento econômico observado nos estudos de Acemoglu et al. (2017) em países democráticos, não podem ser observados no caso recente do Brasil, principalmente por conta da democracia brasileira ainda possuir um caráter prematuro e frágil devido sua relação com a desigualdade.

CAPÍTULO 3 - POSSÍVEIS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS PARA PROMOVER O CRESCIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO

Conforme visto no Capítulo 2, o quadro institucional brasileiro designou a criação de um modelo econômico de baixo crescimento com redistribuição dissipativa. Dessa forma, o PIB e o PIB per capita brasileiro possuem médias baixas, enquanto o gasto fiscal é crescente ao longo dos anos. Ainda que reformas tenham sido instauradas, esse quadro se mantém.

Este capítulo, a princípio, mostrará como Mendes (2014) enxergava o futuro econômico brasileiro perante duas óticas, o ciclo vicioso e o ciclo virtuoso. Em sequência, mostrar-se-á a visão de Mendes (2019) no que se refere às mudanças que são necessárias para que as reformas ocorram.

Ademais, será embasada a importância da credibilidade fiscal conforme Montes e Acar (2019) para, na sequência, expor as proposições sobre a reforma do Estado no Brasil, isto é, mudanças institucionais necessárias para que o âmbito econômico brasileiro seja aprimorado e impulsionado, elaboradas no livro organizado por Giambiagi, Ferreira e Ambrózio (2020), o qual traz a colaboração de diversos autores que serão referenciados ao longo das seções. Em geral, as propostas passam por regras fiscais em conjunto com um arcabouço fiscal com visão de médio prazo, ajustes na descentralização fiscal, adoção dos Contratos de Impacto Social para aprimorar a provisão de bens públicos, aumento da segurança jurídica, entre outros.

3.1 Futuro próspero ou fadado ao fracasso?

Da forma como se encontrava o quadro institucional brasileiro no momento da escrita de Mendes (2014), o autor indicou dois destinos possíveis ao Brasil, o ciclo virtuoso ou o ciclo vicioso.

Ciclo virtuoso, porque as políticas sociais e econômicas tomadas em prol da diminuição da desigualdade, se de fato diminuir de forma consistente ao longo do tempo, no longo prazo será possível visualizar uma classe média preponderante na sociedade brasileira, que fará com que as necessidades da sociedade em geral se tornem mais propensas ao aumento da qualidade da prestação de serviços públicos, principalmente em educação, segurança (inclui-se a jurídica) e infraestrutura, que guiarão, enfim, o país à maiores taxas de crescimento econômico, deixando de lado, ou ao menos diminuindo gradativamente, a redistribuição dissipativa.

No entanto, apesar do ciclo virtuoso ser uma possibilidade, não é a única possível. O ciclo vicioso, segundo Mendes (2014), consiste na perpetuação da desigualdade em alto nível

e, portanto, a permanência das políticas de redistribuição para todos. A possibilidade de o ciclo virtuoso ocorrer depende da qualidade da política de redistribuição, no sentido de que quanto mais eficazes aos pobres e menores os seus custos, maior a chance de ocorrência de tal ciclo. No entanto, o autor argumenta que não parece haver consenso na sociedade brasileira quanto à necessidade do equilíbrio fiscal, fazendo com que haja sua deterioração. Nesse sentido, conforme Mendes (2014, p. 239), “quanto menor a disciplina fiscal, maior o espaço de que dispõem os grupos de pressão para obter mais gastos públicos a seu favor. Isso realimenta o modelo de baixo crescimento com redistribuição dissipativa.” Dessa forma, tem-se que a possibilidade de ocorrência do ciclo virtuoso possa estar ameaçada devido a possível estabilização da desigualdade ainda em um nível alto, longe do que seria necessário para criar o consenso dentro de uma classe média em maior número, exigindo políticas de crescimento econômico e de produtividade, a partir de melhorias nos bens públicos.

3.2 Como abrir caminho para as reformas necessárias

Segundo Mendes (2019), o Brasil possui, historicamente, um pensamento que segue em direção contrária a reformas, as chamadas “contrarreformas”. Nesse sentido, o autor destaca que, à exemplo de experiências internacionais, as reformas liberalizantes necessárias para o crescimento econômico são mais propensas a ocorrer em países com as seguintes características: (i) são pequenos; (ii) realizaram reformas antes da abertura política; (iii) são plenamente democráticos ou são plenamente autoritários; (iv) o sistema político-eleitoral permite a formação de maiorias parlamentares com maior facilidade; (v) possuem definições e delimitações claras acerca da independência e separação dos três poderes; (vi) são países com governos unitários⁴³; (vii) possuem constituições pouco detalhistas e/ou facilmente alteráveis; (viii) são vizinhos territoriais de países que obtiveram sucesso com reformas; (ix) aderem a blocos econômicos com países vizinhos que possuam economias mais desenvolvidas; e (x) possuem elevado nível de coesão social, com baixa desigualdade, baixos índices de violência e alto nível de confiança mútua.

A situação estrutural das instituições brasileiras faz com que o Brasil não possua nenhuma ou quase nenhuma dessas características, o que faz com que as reformas ocorram de

⁴³ Estados Unitários são caracterizados, segundo Bugarin e Gadelha (2020), pela centralização política, onde não há governos municipais e estaduais com poderes políticos constitucionais.

maneira lenta e gradativa, ou simplesmente não ocorram. Nesse sentido, Mendes (2019) acredita que é necessário, em primeiro lugar, aceitar que o processo de mudanças institucionais no Brasil será longo. Ademais, é necessário que os governantes evitem retrocessos, comuniquem-se de maneira clara e objetiva quanto às reformas e que se tenha o combate e prevenção à corrupção. Por fim, é necessário que se tenha o aumento da digitalização e informatização da administração pública e buscar avançar por caminhos de menor resistência para que futuramente reformas mais abrangentes sejam passíveis de aceitação pública.

3.3 O quadro fiscal

As seções anteriores foram utilizadas para mostrar os possíveis destinos da economia brasileira com base no quadro institucional atual e o que é necessário mudar para facilitar o pensamento pró reformas no Brasil. Conforme destacou-se no Capítulo 2, o modelo econômico de baixo crescimento com redistribuição dissipativa no Brasil desencadeou uma série de problemas crônicos no âmbito econômico, dentre eles a expansão sempre crescente do gasto fiscal, deixando clara a necessidade de ajustamento fiscal. Desse modo, esta seção, encarregue-se de discorrer sobre a importância da credibilidade fiscal, enquanto as próximas trarão proposições de diferentes autores sobre quais mudanças devem ser feitas na forma da atuação do Estado para que o Brasil possa retomar um crescimento grande e acelerado.

3.3.1 O regime de metas de inflação e a credibilidade fiscal

Como citado no Capítulo 2, o viés inflacionário vivido pela economia brasileira nas décadas de 1980 e 1990 levaram à construção do Plano Real em 1994 e, posteriormente, a instauração do regime de Metas de Inflação⁴⁴ em 1999, que consolidou-se como importante pilar da estabilidade econômica. O Conselho Monetário Nacional é o responsável pela implementação das metas, incluindo um intervalo de tolerância, ao passo que o Banco Central é o responsável pela garantia do cumprimento da meta por meio da taxa de juros SELIC, definida pelo COPOM a cada 45 dias. Dessa forma, tem-se a importância da credibilidade dos

⁴⁴ Para 2021, a meta de inflação foi definida em 3,75%, com intervalo de tolerância de 1,5 ponto percentual. Atualmente a perspectiva é de que a inflação encerre o ano de 2021 acima dos 8%, ou seja, mais do que o dobro acima da meta.

órgãos responsáveis, bem como da política monetária praticada. (CARRARA E CORREA, 2012)

Como apontam Montes e Acar (2019), o estudo da formação das expectativas em uma economia é fundamental em países em desenvolvimento que adotam o regime de Metas de Inflação, por conta do significativo impacto das incertezas no cenário macroeconômico. Devido a importância do equilíbrio entre as políticas fiscal e monetária, as incertezas quanto a irresponsabilidade fiscal também se tornam igualmente importantes. Por exemplo, citam os autores, o desacordo nas expectativas⁴⁵ sobre variáveis fiscais entra em evidência quando pode-se perder o controle da inflação, devido às expectativas pessimistas quanto a sustentabilidade da dívida pública.

Desse modo, percebe-se que a credibilidade fiscal depende da relação da dívida pública/PIB, pois esta afeta o risco soberano, isto é, incorre em risco de insolvência fiscal (MONTES E ACAR, 2019). No ano de 2020, a relação dívida pública/PIB no Brasil alcançou a marca de 98%, como visto no Capítulo 2, o que implica na necessidade de ajustamento fiscal.

3.3.2 Planejamento fiscal de médio prazo

Maciel (2020), acredita que o Brasil necessita concluir o processo de consolidação fiscal (iniciada em meados de 2016, conforme observado no Capítulo 2), tornar as finanças públicas da União e dos estados sustentáveis, reformar a estrutura fiscal equilibrando regras e planejamentos fiscais de médio prazo, buscar a modernização do setor público e dar maior autonomia aos estados, além de auferir mecanismos de ajuste fiscal eficientes a estes, a fim de reduzir o risco de endividamento da União e aumentar a segurança jurídica na relação entre União e Estados.

No que se refere às regras fiscais, estas constituem três importantes resoluções: comprometimento, sinalização e função política. Comprometimento, pois as regras fiscais funcionam como um instrumento de compromissos estabelecidos ao governo; sinalização, pois as regras fiscais aumentam a transparência e demonstram ao público e ao mercado os planos fiscais do governo; e função política, pois as regras constituem importantes avanços nas coalizações de governo e na coordenação entre os poderes. (MACIEL, 2020)

⁴⁵ De acordo com Montes e Acar (2019), os agentes econômicos formam suas expectativas em acordo ou desacordo com variáveis econômicas e, quando em desacordo, refletem as incertezas futuras a respeito da variável em questão.

Considerando a existência de ciclos econômicos, o autor, acima referenciado, acredita que as regras fiscais podem ainda ser utilizadas como um instrumento anticíclico, isto é,

os governos devem poupar nos períodos prósperos para terem reservas a serem utilizadas em períodos de crise. Dessa forma, evita-se que haja a perda da qualidade ou até mesmo a interrupção da prestação dos serviços públicos para a sociedade. Da mesma forma, podem-se adotar medidas de expansão das despesas em períodos de crise, para auxiliar no processo de recuperação econômica. A fim de alcançar esse objetivo, é preciso dispor de espaço fiscal, ou seja, capacidade de elevar o endividamento durante determinado período, a partir de níveis prudenciais de dívida. (MACIEL, 2020, p. 33)

O FMI⁴⁶ (2018a), ao avaliar experiências internacionais referentes a regras fiscais, indicou os princípios desejados para as regras, sendo a simplicidade, a flexibilidade e *enforceability*⁴⁷. Ademais, o FMI também apontou que a eficiência das regras fiscais depende de uma ampla cobertura, da construção de instrumentos contracíclicos para poupar em situações prósperas, a fim de aprimorar a recuperação em recessões, ajustes dos limites apropriados, mecanismos de evasão bem definidas para situações adversas e monitoramento feito por instituições independentes⁴⁸. (MACIEL, 2020)

A estrutura (ou arcabouço) fiscal, segundo Maciel (2020), necessita incorporar os objetivos de médio prazo da política fiscal, sendo recomendados:

(i) o estabelecimento de uma âncora que garanta os objetivos da política fiscal de médio prazo e, por óbvio, que preserve a sustentabilidade fiscal – normalmente, utiliza-se como âncora da política fiscal algum indicador de endividamento; (ii) a definição de “regras operacionais” que funcionarão como guia da gestão da política fiscal anual, por exemplo, no estabelecimento de metas de resultado fiscal e/ou limites ao crescimento da despesa; (iii) a adoção de uma regra referentes à despesa, de preferência com elementos contracíclicos em sua operacionalização; (iv) a previsão de mecanismos de correção, caso as metas das regras operacionais não sejam atingidas; e (v) a inclusão de cláusulas de escape bem definidas. (MACIEL, 2020, p. 33)

Nesse sentido, a partir da conjuntura supracitada, a combinação entre as regras fiscais com o arcabouço fiscal de médio prazo, é possível o fortalecimento dos instrumentos democráticos, o aprimoramento de forma organizada da dimensão de atuação das áreas do setor público, evitar comportamentos oportunistas dos políticos, expor os *trade-offs* de médio prazo, o aprimoramento das políticas públicas e maior obtenção de *accountability*⁴⁹ referente às atividades do setor público. (MACIEL, 2020)

⁴⁶ Fundo Monetário Internacional.

⁴⁷ Enforceable é um direito ou obrigação que é exequível se uma parte obrigada a um ato pode ser forçada ou ordenada a cumprir o processo legal. Em outras palavras, executável é uma ação que pode se tornar efetiva.

⁴⁸ No Brasil, segundo Tollini (2020), tem-se a Instituição Fiscal Independente do Senado.

⁴⁹ Refere-se à prestação de contas. No setor público, refere-se à transparência com as contas públicas, a partir da prestação de contas das despesas à sociedade.

Na mesma linha de raciocínio de Maciel, Tollini (2020) acredita que o Brasil precisa incorporar o planejamento estratégico fiscal de médio prazo. Apesar da Lei Orçamentária Anual (LOA) possuir uma grande relevância, ela constitui um planejamento fiscal de curto prazo. Seria necessário, segundo o autor, à exemplo da maioria dos países membros da OCDE, instituir no país um Cenário Fiscal de Médio Prazo⁵⁰ (CFMP), combinado com um Quadro das Despesas de Médio Prazo⁵¹ (QDMP). Com isso

... o país passaria a contar com um instrumento que, além da previsão fiscal, proporia também a alocação dos recursos públicos no médio prazo. Dessa forma, tornaria possível alocar anualmente os recursos públicos às prioridades estratégicas definidas para o médio prazo, em base móvel, ao mesmo tempo em que se asseguraria a disciplina fiscal. (TOLLINI, 2020, p. 86)

Ao elaborar uma QDMP, cria-se quatro vantagens que, segundo Tollini (2020), são: (i) imposição de maior disciplina fiscal; (ii) melhora a priorização estratégica dos gastos; (iii) permite identificar antecipadamente quais medidas adotar para solucionar potenciais problemas; e (iv) gera maior eficiência no planejamento intertemporal dos gastos.

A proposta de Tollini (2020) quanto a instituição da CFMP, com base na experiência sueca, seria a de transformar o teto de gastos definido pelo Novo Regime Fiscal (NRF), com vigência até 2027, assim que seu objetivo seja alcançado, em um teto global de gastos de caráter impositivo fixado com três anos de antecedência para o exercício $t+2$, sendo os períodos subsequentes apenas de caráter indicativo. Desse modo, o teto global de gastos seria formado por uma base móvel, em que se substitui o exercício passado pelo próximo exercício, admitindo correção de curso da política fiscal no médio prazo, algo que não é possível no teto de gastos atual, visto que este permite alteração do critério de correção apenas em 2027.

No que se refere ao QDMP, em que se trata da alocação de recursos públicos, o autor acredita, também com base na experiência sueca, que o ideal seria a alocação por área temática. Isto é, instituir subtetos para cada área temática relacionada a gastos públicos. Hoje, por exemplo, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), define 16 áreas temáticas as quais entram na LOA.

⁵⁰ Estima a evolução dos agregados fiscais (receitas e despesas). O autor destaca que o Brasil possui atualmente apenas um aspecto da CFMP, que seria o teto de gastos definido pelo Novo Regime Fiscal (NRF).

⁵¹ Amplia o horizonte da aplicação de recursos para além do orçamento anual.

3.4 Federalismo brasileiro: descentralização fiscal e administrativa do Estado

Na seção anterior, destacou-se que Maciel (2020) propõe maior autonomia aos Estados, a fim de aliviar a pressão fiscal da União. Torna-se necessária tal conduta, uma vez que, como discutido no Capítulo 2, os estados e municípios possuem crescimento ao longo dos anos em suas despesas, tendo muitas vezes chegado a um nível em que foi necessário pedir socorro financeiro à União e, quando este se demonstra “indisponível”, os entes subnacionais recorrem à justiça, onde lhes são conferidas causas ganhas em cerca de 92,6% das vezes.

Nesse sentido, Bugarin e Gadelha (2020) também conferem destaque à dependência econômica dos Estados brasileiros para com a União que, em momento como o atual de fortes desequilíbrios fiscais e econômicos, torna-se uma grande problemática. A proposta dos autores é a de ajustes na descentralização fiscal do modelo de Estado Federativo brasileiro.

Para os autores supracitados, o federalismo fiscal brasileiro enfrenta quatro principais desafios: “... a pulverização e aglutinação de Municípios; problemas de incentivos relacionados com a condução da política fiscal dos entes subnacionais; a questão das transferências intergovernamentais; e as consequências da competição fiscal.” (BUGARIN E GADELHA 2020, p. 147). Portanto, as próximas subseções são baseadas nas argumentações e proposições de Bugarin e Gadelha (2020), quanto aos quatro desafios e suas possíveis soluções.

3.4.1 A pulverização e aglutinação de municípios

Segundo os autores, a nova era democrática brasileira colaborou para a pulverização de municípios, uma vez que o pensamento contrário à todas as características do regime militar, dentre elas a centralização, deu início a descentralização fiscal e a emancipação de novos municípios. A CF/1988 atribuiu aos entes federativos a responsabilidade de emancipação de novos municípios, bem como possuir suas próprias regras quanto a isso.

Assim, enquanto na Bahia optou-se por exigir uma população mínima de 12.541 habitantes para se solicitar a constituição de um novo Município em 1989 (Lei Complementar 01/1989), no Amapá esse requisito era de apenas 948 habitantes em 1991 (Lei Complementar 01/1992). Com essa delegação de competência, dificilmente as assembleias legislativas estaduais barravam a formação de novos Municípios. Uma boa ilustração dessa tendência é o caso do Rio Grande do Sul, onde no curto espaço de dois anos entre 1991 e 1993 foram criados 94 Municípios. (BUGARIN E GADELHA, 2020, p. 151)

Em suma, muitos estados tiveram uma expansão em grande número de municípios, dependendo da importância dessa expansão para cada governante. Por exemplo, um estado em que um partido é tido como consolidado, não possui incentivos a emancipar novos municípios.

Em contrapartida, um estado em que o partido do governante não é consolidado, a constituição de novos municípios pode ser favorável para sua reeleição. Além deste, outro incentivo para a criação de novos municípios aparece na regra de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o qual aloca recursos per capita em maior volume em municípios com menos habitantes. (BUGARIN E GADELHA, 2020)

A emancipação de muitos novos municípios caracteriza-se por descentralização excessiva, e esta não tem se mostrado eficiente na melhoria da provisão de bens públicos. Para resolver tal problema, os autores destacam que caso os valores per capita dos recursos do FPM forem igualados ou ao menos aproximados, um dos incentivos à constituição de novos municípios desaparecerá. Além disso, o objetivo pode não apenas se limitar a conter a expansão de novos municípios, mas também reduzir o número de cidades existentes, pois a fusão de municípios resulta em diminuição de custos administrativos. (BUGARIN E GADELHA, 2020)

Outro problema atrelado a muitos municípios de pequena população, é que a provisão de bens públicos pode se tornar muito cara. Nesse sentido, outra solução encontrada pelos autores é a união de municípios (não necessariamente fusão) para que possam prover bens públicos em conjunto, funcionando como um consórcio. Desta solução, também derivam dois problemas. O primeiro gira em torno das preferências de um prefeito que pode ter preocupações maiores do que a provisão de bens públicos em um certo dado período de tempo como, por exemplo, a ocorrência de catástrofes naturais, o que faria com que o cumprimento das obrigações do consórcio se tornasse secundário. O segundo problema é o comportamento do carona (*free rider*), isto é, um prefeito pode se aproveitar da estrutura montada pelo consórcio, mas não pagar sua parte, e mesmo assim seus cidadãos poderem aproveitar das provisões, uma vez que a CF/1988 garante o atendimento a todos daquilo que é provido com recursos públicos. (BUGARIN E GADELHA, 2020)

O problema do carona pode ser solucionado a partir da atuação do Estado, podendo ser a União ou os governos subnacionais, como regulador do federalismo, podendo o governo central destinar verbas diretamente ao consórcio, deduzindo o valor do repasse ao próprio município, em vez de destinar os recursos completos para cada município que fariam posteriormente o pagamento ao consórcio. Vale destacar que parte desses dois problemas supracitados foram solucionados com a Lei 11.107/2005 dos Consórcios Públicos, que prevê penalidades para a inadimplência, mas que não elimina a possibilidade de inadimplência, assim como a sugestão vista acima a eliminaria. (BUGARIN E GADELHA, 2020)

3.4.2 A condução da política fiscal subnacional

Segundo Bugarin e Gadelha (2020), a descentralização fiscal a partir da CF/1988 contribuiu para o surgimento de fenômenos com incentivos adversos sobre a política fiscal subnacional, a saber: ilusão fiscal; efeito *flypaper*; *bailout* e *moral hazard*.

As chamadas transferências incondicionais, segundo os autores, para os estados e municípios passou de 38% dos impostos de renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) em 1988 para 46% em 2016. Contudo, esse repasse não possui uma definição clara e objetiva de onde deveriam ser alocados, gerando o fenômeno “ilusão fiscal”, o qual os entes subnacionais veem o montante fiscal aumentando e passam a ampliar seus gastos, mesmo que de maneira ineficiente.

Outro fenômeno gerado na redemocratização é o chamado “efeito *flypaper*”, devido a maior autonomia dos estados e municípios no que se refere à criação e regulação de tributação própria, fazendo com que fosse reduzido o esforço e interesse em aumentar a arrecadação. Este faz com que os entes subnacionais prefiram utilizar para seus gastos os recursos recebidos de transferências intergovernamentais do que por tributação própria, uma vez que este possui custos políticos e administrativos. Por conta disso, pode-se observar diferentes cargas tributárias do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) que varia de estado para estado (BUGARIN E GADELHA, 2020). No entanto, vale destacar que a proposta da reforma tributária, já citada, que tramita no Congresso, inclui a unificação dos 5 principais tributos vigentes hoje no país, nos moldes do Imposto sobre Valor Agregado (IVA), que é utilizado em diversos países. Dessa forma, formar-se-ia apenas um tributo, o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), que unifica o PIS, Cofins (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social), IPI, ISS (Imposto Sobre Serviços) e o ICMS.⁵²

Como destacou-se no Capítulo 2, as consistentes crises fiscais dos entes subnacionais os levaram frequentemente ao socorro financeiro da União, característica conhecida como, segundo Bugarin e Gadelha (2020), “*bailout*” (ou simplesmente resgate) que, por sua vez, gerou o risco moral (ou *moral hazard*), um problema de incentivo adverso o qual estimula os líderes políticos dos estados e municípios ao comportamento de irresponsabilidade fiscal.

Para solucionar o problema de incentivo adverso, os autores sugerem que este depende do equilíbrio reputacional entre os entes subnacionais e a União, dependendo de dois aspectos:

⁵² Fonte: <http://www.portaldaindustria.com.br/industria-de-a-z/reforma-tributaria/>. Acesso em: 09/09/2021.

a popularidade do governo federal, que a depender de sua força permitirá a confrontação de irresponsabilidades fiscais, e o quão importante o ajustamento fiscal é para o governo federal.

Situações nas quais o governo federal padece de popularidade, a fim de manter o equilíbrio, os autores afirmam que este deve possuir um horizonte temporal de médio prazo no que se refere a responsabilidade fiscal, tornando-se capaz de assumir os custos políticos e administrativos dos entes subnacionais no presente, para que no futuro resgate maior reputação e controle fiscal.

Em poucas palavras, no equilíbrio agregador do jogo entre o presidente e os governadores estaduais, o presidente mantém uma reputação de inflexibilidade na manutenção da responsabilidade fiscal, arcando com o alto custo de enfrentar um governador que não respeite a LRF [Lei da Responsabilidade Fiscal], mas assim consegue fazer com que os demais governadores mantenham a responsabilidade fiscal. O controle fiscal do país é mantido e o retorno político para o partido do presidente se manifesta no próximo ciclo eleitoral. (BUGARIN E GADELHA, 2020, p. 158)

Existem, ainda, duas outras maneiras de se manter a responsabilidade fiscal subnacional, caso a atualidade não reflita nas situações acima citadas. A primeira se faz no âmbito do pensamento da sociedade quanto ao controle fiscal, passando a exigir responsabilidade e estabilidade, retirando seu apoio àquele que aceite esquemas de renegociação, de modo análogo ao qual a população brasileira passou a enxergar a inflação alta no país, após passar por crises inflacionárias e hiperinflacionárias nas décadas de 1980 e 1990, respectivamente. A segunda maneira passa pela necessidade de maior rigidez institucional, na esfera de regras constitucionais mais endurecidas, para que antecipadamente se garanta a inflexibilidade no comportamento da União para com governos estaduais diante da responsabilidade fiscal. (BUGARIN E GADELHA, 2020)

3.4.3 A questão das transferências intergovernamentais

A descentralização fiscal, segundo Bugarin e Gadelha (2020), possui um elemento fundamental que se dá nas transferências intergovernamentais, uma vez que permitem aos entes locais a provisão de bens públicos, quando estes não possuem arrecadação própria o suficiente para tal. No entanto, o caso brasileiro demonstra forte dependência dos municípios com essas transferências, os quais cerca de 70% dos municípios dependem de verbas externas à sua arrecadação, que correspondem a mais de 80% dos recursos utilizados. Essas transferências, já citadas, fazem parte da FPM e possuem rigidez nos critérios, não tendo como finalidade a redução da crise fiscal e desigualdade social. Para tal finalidade, são previstas as transferências voluntárias feitas, em geral, através de convênios firmados entre os municípios

e o governo central, a fim de criar um padrão mínimo na provisão de bens públicos. Contudo, esse objetivo é freado por dois problemas: dependência de uma qualificação mínima para acesso aos recursos; e transferências partidárias.

A necessidade de qualificação mínima para ter acesso aos recursos das transferências voluntárias, faz com que os municípios mais pobres do país (justamente os que mais necessitam dos recursos) sejam excluídos do direcionamento das verbas adicionais, justamente por não obterem a qualificação mínima. Como solução, os autores sugerem a capacitação dos funcionários municipais que, ainda que lento com resultados apenas no médio prazo, incentivam de maneira correta e clara, uma vez que os prefeitos que necessitam de mais recursos, investirão na qualificação necessária de todo o funcionalismo público local. Os autores destacam que atualmente já existem projetos de qualificação como treinamentos para utilização dos programas Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (SICONV), do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família, além de cursos de capacitação oferecidos por diversas instituições privadas.

No que se refere às transferências partidárias, este é um problema visto pelos autores como um fato estilizado, o qual o governo federal e estadual tende a destinar recursos públicos por meio das transferências voluntárias para municípios de mesmo partido ou de aliados. A este problema derivam-se duas preocupações. A primeira surge no âmbito das eleições, pois os eleitores tenderão a escolher candidatos à prefeitura que sejam do mesmo partido do governador e/ou do presidente, ou seja, “os eleitores perdem a capacidade de selecionar o candidato mais competente, o que resulta em uma administração pública menos eficiente”. (BUGARIN E GADELHA, 2020, p. 160). A segunda preocupação, por sua vez, é na redução do bem-estar social do país, tendo em vista que as transferências voluntárias não ocorrerão necessariamente aos municípios que mais precisam delas.

Como solução para ambas, os autores sugerem a criação de mecanismos institucionais que reduzam o caráter partidário das transferências, isto é, prestar informações de fácil acesso, em tempo real e de fácil entendimento, de modo que o próprio SICONV e o uso da tecnologia da informação, possam garantir a prestação de contas de modo a adequar o repasse às preferências dos cidadãos. Além disso, pode-se também adotar mecanismos automáticos de punição por direcionamento partidário de verbas.

3.4.4 As consequências da competição fiscal

A autonomia tributária, fiscal e regulatória em um contexto de descentralização incorre em uma competição fiscal subnacional que pode, por exemplo, fazer com que um município se especialize na provisão de bens público de interesse específico de um grupo de cidadãos, os quais fixariam suas residências neste município, geraria aumento de arrecadação que passariam a aprimorar a provisão desses bens, atraindo cada vez mais cidadãos com interesse nestes. Todavia, nem todos os casos seriam positivos, uma vez que a especialização em um bem público que atraia cidadãos mais pobres como programas de renda mínima, de moradia popular ou de proteção social, torna estes bens menos desejados. Isso faria com que os entes subnacionais entrassem em competição de redução dos benefícios sociais, até o ponto em que estes permaneçam abaixo do considerado necessário ao bem-estar social. (BUGARIN E GADELHA, 2020)

Chamada de “corrida para o fundo do poço”, os autores destacam que essa competição enfraquece e empobrece os municípios, uma vez que também haverá uma corrida de redução de impostos, além de flexibilizações ambientalistas, a fim de atrair empresas, ao ponto em que não se terá mais a arrecadação necessária para provisão de bens públicos.

Os autores consideram, à exemplo do ICMS, que o Brasil é um caso de uma guerra fiscal sem coordenação, em que ocorre, portanto, a corrida ao fundo do poço. A solução primária é vista no processo de centralização da arrecadação, tributária e fiscal, mas que contraria a essência da descentralização. Portanto, os autores sugerem como melhor alternativa para evitar a corrida ao fundo do poço as transferências intergovernamentais, desde “que sejam condicionais a certo comportamento cooperativo do ente subnacional” (BUGARIN E GADELHA, 2020, p. 161). Dessa forma, as transferências intergovernamentais funcionariam como uma premiação e incentivo ao bom desempenho cooperativo.

3.5 Melhorias na provisão de bens públicos a partir dos Contratos de Impacto Social (CIS)

Mecanismos de concessão de serviços públicos à entes privados, isto é, contratos firmados que misturam gestão privada com fiscalização pública, podem ser definidas como

...quase governos: o Estado mantém a prerrogativa de definir parâmetros para os contratos e monitorar as atividades dos gestores privados, ao passo que esses atores privados se encarregam de aumentar a eficiência de execução dos serviços. (LAZZARINI E VASCONCELLOS, 2020, p. 125)

Como tudo que envolve política e economia, os contratos público-privados possuem suas vantagens e desvantagens. A vantagem se dá no lucro recebido pelo agente privado, que o incentiva a aumentar a produtividade e eficiência. À medida que a desvantagem ocorre no sentido em que os incentivos de lucratividade podem reduzir a disposição de gerar impactos sociais significativos na atividade social concedida. (LAZZARINI E VASCONCELLOS, 2020)

Nesse sentido, seguem os autores referidos, tem-se que esses contratos acabam por se tornarem incompletos, uma vez que externalidades positivas à sociedade são complicadas de serem medidas e observadas. Desse modo, os agentes privados possuem fracos incentivos para desempenhar a atividade proposta direcionada ao interesse público. Eis que surgem, portanto, os chamados Contratos de Impacto Social (CIS) que incluem um mecanismo de recompensa caso alguma medida de impacto social ou ambiental seja executada.

Em geral, nos contratos público-privados os agentes formuladores de políticas públicas se deparam com problemas de coordenação e de incentivos. No que tange à coordenação, o problema, segundo os autores, surge nas complementariedades que podem surgir das atividades propostas em contrato, enquanto na área de incentivos tem-se o problema de múltiplas tarefas que geram, portanto, múltiplos indicadores de desempenho, gerando um conflito contratual. São esses problemas que o CIS tenda corrigir:

O problema de coordenação pode ser resolvido por meio de consórcios ou subcontratação pela entidade responsável pelo contrato, agregando organizações distintas com competências complementares (...)

Já os incentivos são estabelecidos nos CIS por meio da mensuração de variáveis de impacto social e sua remuneração no contrato. (LAZZARINI E VASCONCELLOS, 2020, p. 126-127)

Os autores apresentam, ainda, uma sequência de etapas ideal para o desenho de um CIS, configurando-se em 12 fases. As três primeiras etapas caracterizam-se pela identificação do problema social e dos objetivos da intervenção, a definição do público-alvo e análise de benchmarking, isto é, “envolve a revisão de estudos e projetos similares no local do CIS desejado ou em outras regiões com impacto potencial.” (LAZZARINI E VASCONCELLOS, 2020, p. 132). A partir de então, define-se a teoria de mudança, que consiste nos insumos, nas atividades, seus produtos e seus resultados socioambientais. Escolhe-se os indicadores de resultado, são analisadas as possíveis maneiras de intervenção e seus respectivos custos, calcula-se seu custo-efetividade e, com isso, são feitas as reparações necessárias nas intervenções. Em sequência, se escolhe o método de verificação de impacto, se estabelecem metas, definem-se os pagamentos e remunerações e, por último, tem-se o enquadramento jurídico, que pode ir desde contratos de terceirização até parcerias público-privadas (PPPs).

O Brasil possui experiência no desenho de três CIS, no entanto, nenhum deles foi implementado de fato até o momento e um já foi descontinuado, sendo eles: um em São Paulo, um no Ceará e outro elaborado pelo Ministério da Economia.⁵³

No Ceará, a proposta de intervenção seria no setor da saúde, a fim de aumentar a disponibilidade de leitos hospitalares, liberando cerca de 43.000 leitos em 5 anos, adotando-se como indicador de resultado o número de dias de leito ocupados no hospital. O CIS foi elaborado para atuar “por meio da transferência de pacientes crônicos para suas residências ou casas de saúde.” (LAZZARINI E VASCONCELLOS, 2020, p. 131).

Em São Paulo, projeto descontinuado, a intervenção seria no setor de educação, focado no risco de evasão escolar de jovens do ensino médio, em áreas de vulnerabilidade social. O CIS era elaborado para atuar em três pilares que se complementam, como o apoio às famílias dos jovens, apoio à carreira individual do aluno e suporte à gestão das escolas. Os indicadores de desempenho seriam a conclusão do ensino médio em três anos e sem queda de desempenho escolar, sendo estes comparados a um grupo que não receberia a intervenção.

O CIS do governo federal fora desenhado para atuar na área de empregabilidade, focando em jovens desempregados e de baixa renda. Eles receberiam treinamento capacitadores a fim de entrar no mercado de trabalho. Os indicadores de resultado seria a carteira de trabalho assinada, em conjunto com a permanência no novo emprego formal por alguns meses. Este também entraria na esfera da comparação com um grupo de controle que não estaria recebendo a intervenção.

Os autores ainda propõem que, a fim de acelerar o desenvolvimento destes e de outros projetos, pode-se atribuir a estrutura de pagamento por impacto social a projetos já existentes e implementados, como são os casos dos programas de concessão e das PPPs. Dessa forma, pode-se haver também redução do custo de desenho do CIS, uma vez que as iniciativas já existem e só seria necessário a combinação destes com as estruturas de coordenação e incentivos do CIS.

3.6 A produtividade do trabalho no Brasil

Segundo Veloso (2020), nas últimas quatro décadas a produtividade do trabalho no Brasil encontra-se estagnada, crescendo a uma média de 0,2% ao ano, além de representar somente 25% da produtividade relativa aos Estados Unidos. Apesar disso, o autor destaca que

⁵³ Este parágrafo e os demais também são feitos com base em Lazzarini e Vasconcellos (2020).

desde 1990 o Brasil tem passado por importantes reformas como a abertura comercial, privatização em vários setores e reformas microeconômicas no mercado de crédito.

No entanto, destaca o autor, tais reformas, apesar de resultarem positivamente na produtividade, não realocaram de maneira eficiente os recursos para empresas produtivas em detrimento das improdutivas de forma duradoura. Dentre os motivos para tal, tem-se a proliferação de isenções tributárias e créditos subsidiados a empresas que recebem tais benefícios de acordo com critérios que não envolvem suas respectivas produtividades e, assim, muitos recursos são direcionados a empresas que muitas vezes não possuem potencial de crescimento, o que corrobora para a baixa produtividade, além de gerar um ambiente de negócio com altos custos e conflituoso.

Como destacado no Capítulo 2, desde 2016 o governo central tem trabalhado em reformas, dentre as quais se destacam, segundo Veloso (2020): a criação da TLP⁵⁴ que reduz o custo do crédito subsidiado; criação da Lei das Estatais; e a reforma trabalhista.

Além das reformas, o Brasil possui diversas políticas federais de apoio às empresas como o Simples Nacional, a Lei do Microempreendedor Individual (MEI), a Zona Franca de Manaus, a desoneração da folha de pagamentos, entre outros que, de acordo com Veloso (2020), diversos estudos demonstram que tais políticas possuem baixa efetividade no aumento de produtividade, apesar do alto custo fiscal. O autor considera ainda que o caminho para a melhoria no ambiente de negócios é amplo e de longa duração, além de considerar a baixa a efetividade das políticas de apoio às empresas atuais, mesmo com altos custos fiscais. Portanto, abaixo serão apresentadas as proposições do autor em relação a agenda de melhoria do ambiente de negócios e, em sequência, serão apresentadas as proposições de Correa e Schmidt (2020) quanto à promoção do processo de destruição criadora.

3.6.1 Aumentando a efetividade das políticas públicas de apoio às empresas

Para Veloso (2020), tendo em vista a baixa eficiência das políticas de apoio às empresas no Brasil, segundo avaliações do Banco Mundial e BID⁵⁵, e ainda que algumas possam apresentar algum efeito positivo, estes tendem a ter uma proporção ínfima sobre o alto custo

⁵⁴ Taxa de Longo Prazo, criada em 2017 e em vigor desde 2018 em substituição a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), promovendo o nivelamento entre a taxa praticada pelo mercado e a SELIC, o que não ocorria com a TJLP. Fonte: <https://maisretorno.com/porta/termos/t/taxas-de-longo-prazo-ttp>. Acesso em: 16/08/2021.

⁵⁵ Banco Interamericano de Desenvolvimento.

fiscal que possuem, sendo necessária, portanto, a revisão de todo o arcabouço de políticas de apoio às empresas.

Atualmente os programas de incentivo às empresas não possuem prazo de duração, indicadores de desempenho ou metas e, portanto, o autor considera que a concessão ou renovação de algum incentivo deve, em primeiro lugar, prestar especificações quanto aos objetivos do programa, estabelecendo metas a serem alcançadas dentro de um período também especificado, além de adotar um prazo final da concessão de um benefício, bem como condicionar sua renovação com o cumprimento das metas estabelecidas a priori. Isso faria com que o ciclo da permanência de benefícios ineficientes fosse rompido, uma vez que a ideia é de renovar apenas as políticas com eficácia comprovada. (VELOSO, 2020)

A fim de avaliar o cumprimento das metas estabelecidas, faz-se necessário a especificação de indicadores de desempenho, sendo indicado um órgão gestor para cada incentivo concedido “que será responsável por acompanhamento, monitoramento e avaliação periódica.” (VELOSO, 2020, p. 248). A avaliação periódica, por sua vez, é capaz de aperfeiçoar as políticas que apresentem evidências de eficiência e de eliminar as de maus resultados.

Por último, o autor sugere a criação de um mecanismo institucional responsável pela coordenação dos programas de incentivo como, por exemplo, uma Comissão de Produtividade, que ficaria responsável por propor e avaliar as políticas em prol do aumento da produtividade, além de produzir pesquisas independentes, o que já pode ser observado em outros países como a Austrália, Nova Zelândia, Chile e México. (VELOSO, 2020)

Em resumo, existem várias inovações institucionais adotadas em outros países que, mediante cuidadosa implementação, podem dar uma contribuição importante para a redução do ônus fiscal e o aumento da efetividade das políticas de apoio a empresas no Brasil. (VELOSO, 2020, p. 249)

3.6.2 Políticas de concorrência e de regulação: promovendo o processo de destruição criadora

A destruição criadora (ou criativa) é um conceito criado pelo economista austríaco Joseph Schumpeter, em seu livro “Capitalismo, Socialismo e Democracia” (1942). Basicamente, o conceito explica de que forma se dá e como atingir o progresso econômico, por meio da inovação que “destrói” um arranjo dentro de uma sociedade e a reconstrói. Portanto, o progresso está aliado a inovação que, por sua vez, precisa de um alto índice de competitividade para alimentar o apetite da inovação. (CORREA E SCHMIDT, 2020)

O processo de destruição criadora no Brasil possui baixo vigor. Segundo Correa e Schmidt (2020), isso deve-se por dois conjuntos de fatores ocorridos recentemente. O primeiro

conjunto de fatores decorre de medidas de restrição à concorrência através de incentivos fiscais e subsídios às empresas, além da restrição de concorrência internacional devido a elevados níveis de proteção da indústria nacional; e infraestrutura logística precária. O segundo conjunto de fatores dão origem ao chamado “custo Brasil”, que se dá através da alta e complexa carga tributária, além da complexidade burocrática e a insegurança jurídica. Juntos, ambos os conjuntos de fatores atestam baixa contestabilidade e pouca inovação.

Somado a esses fatores recentes, continuam os autores, tem-se o problema histórico do capitalismo de compadrio. Lazzarini (2012) relata bem essa situação que percorre por toda a história do sistema político econômico brasileiro em seu livro “Capitalismo de Laços”. Basicamente, trata-se da conexão entre agentes privados e agentes públicos, a fim de receber vantagens e privilégios que, em uma economia de forte intervenção estatal, acaba sendo vantajosa. Dessa forma, tem-se distorções na alocação de recursos das firmas, prejudicando a inovação. (CORREA E SCHMIDIT, 2020)

Além disso, o Brasil possui também elevado grau de restrição a competitividade, por conta de regulações dos mercados de bens e serviços, segundo pesquisa recente da OCDE (2018). Nessa pesquisa, é possível observar grande redução do grau de restrição regulatória em diversos países da OCDE, enquanto no Brasil, apesar de desde a década de 1990 esse grau também ter sido reduzido, ainda se encontra bastante elevado em comparação à média dos países da OCDE (2,58 ante 1,38)⁵⁶. A própria pesquisa aponta os desafios da atual situação regulatória brasileira, a saber: (i) falta de condições equitativas para todos os potenciais licitantes de aquisições públicas; (ii) restrições desnecessárias à concorrência nas indústrias de gás natural, eletricidade e na maioria dos setores de transporte; (iii) altos dispêndios no processo de abertura de um novo negócio, tendo em vista a inexistência de um único local onde possam ser emitidas todas as licenças necessárias, tendo que comparecer a quatro órgãos diferentes, bem como a inexistência de um único local para obter as informações quanto às licenças necessárias; e (iv) limitações das regras que disciplinam a conexão entre agentes públicos e lobistas.⁵⁷

⁵⁶ Quanto menor o índice, mais a regulação favorece a concorrência.

⁵⁷ “2018 Product Market Regulation: Country Note”, OCDE, 2018. Disponível em: https://issuu.com/oecd.publishing/docs/chl_country_note_-_tot_final?fr=sMGEyZTkzNTk1MQ. Acesso em: 23/08/2021.

Portanto, é evidente que o Brasil necessita aprimorar as políticas de concorrência e de regulação, a fim de promover o processo de destruição criativa, ou seja, a competição e inovação, para obter melhores resultados no aumento de produtividade do trabalho.

3.7 Reforma jurídica

No Capítulo 1, mostrou-se a importância da segurança jurídica para North na redução das incertezas. Ao longo do Capítulo 2 e das seções acima, muitas vezes falou-se da insegurança jurídica no Brasil. A questão da segurança jurídica é, sem dúvida, um dos principais fatores que devem ser mudados no quadro institucional brasileiro, uma vez que a segurança jurídica é capaz de contribuir para o crescimento econômico, uma vez que seu princípio

... busca facilitar a coordenação das interações humanas, inclusive econômicas, reduzindo a incerteza que as cerca. Ele se inspira na confiança que deve ter o indivíduo de que os seus atos quando alicerçados na norma vigente, produzirão os efeitos jurídicos nela previstos. A segurança jurídica se traduz, portanto, como uma norma jurídica que seja estável, certa, previsível e calculável, tanto nas relações jurídicas entre particulares quanto, principalmente, aquelas que envolvam o Estado. Esse preceito geral deve aplicar-se não apenas ao ordenamento jurídico positivo como também à sua interpretação e aplicação pelo Judiciário. (PINHEIRO, 2005, p. 20)

Nesse sentido, o autor destaca que a segurança jurídica, através da definição clara e estável das regras do jogo, fomenta a especialização, investimentos em ativos de mais longo prazo e em P&D, e difusão tecnológica sendo, portanto, importante pilar para o crescimento econômico.

A insegurança jurídica no Brasil é um fato antigo que se mantém até os dias atuais, conforme destacou-se no Capítulo 2. Este fato decorre, segundo Pinheiro (2005), de pelo menos três fatores: (i) má qualidade dos processos legislativos que resultam em leis de duplo sentido e que conflitam com outras; (ii) decisões judiciais baseadas em visões políticas ou ideológicas dos magistrados, chamada de “politização do Judiciário”; e (iii) mudanças frequentes das “regras do jogo”, como quebra de contratos e alterações nas regras tributárias, a fim de invalidar ou alterar atos praticados pela Administração Pública.

Dessa forma, o autor acredita que o Judiciário brasileiro é provido de instabilidade, imprevisibilidade e falta de credibilidade das regras do jogo e das políticas públicas, levando à incerteza e ineficiência econômica, uma vez que estes fatores incorrem em constante adaptação dos agentes econômicos às mudanças, levando a altos custos de transação e maiores riscos, queda nos investimentos e menor grau de especialização. Portanto, a insegurança jurídica brasileira, reduz o crescimento econômico.

Para tornar o âmbito jurídico brasileiro mais seguro, Sundfeld (2020) sugere o maior uso da arbitragem em Câmaras Arbitrais privadas como, por exemplo, em conflitos contratuais entre concessões de serviços públicos aos agentes privados. A arbitragem é autorizada no Brasil por lei desde 1996 para substituir o processo judicial sobre direitos disponíveis. Em questões públicas, novos estímulos normativos vêm surgindo recentemente em favor da arbitragem, como a Lei de Arbitragem alterada em 2015, nova lei acerca dos setores de infraestrutura em 2017, regulamentos editados para viabilizar a arbitragem, entre outros. No entanto, surge um problema quanto a questão da arbitragem, o qual ela acaba sendo frustrada, uma vez que os Ministérios Públicos podem debater no Judiciário as mesmas questões, travando as decisões arbitrárias por pendências de ações civis públicas ou mesmo por decisões judiciais contrárias aos dos árbitros.

De maneira geral, a insegurança jurídica no Brasil tem se apresentado de acordo com a seletividade, politização e ativismo jurídico que acabam por ter decisões judiciais contraditórias entre elas ao longo do tempo. Para abrir caminho rumo ao status de maior segurança jurídica, deve-se evitar tal prática no âmbito jurídico, principalmente dos tribunais superiores⁵⁸. Para tal, faz-se necessário também aprimorar a comunicabilidade entres diferentes instâncias⁵⁹, aumentar as barreiras mínimas à litigância abusiva, criação de um Conselho de Estado, responsável por harmonizar interpretações (SUNDFELD, 2020) e maior

... cautela do Poder Judiciário no relacionamento com os demais poderes, atento aos limites de suas competências e alerta contra eventuais abusos dos demais, mostra-se um dos elementos necessários para o aperfeiçoamento institucional do país. (FREITAS, 2020, P. 293).

3.8 Reforma da educação

Todas as proposições vista até aqui, concernem em melhorias no quadro institucional brasileiro, a fim de aumentar a produtividade do trabalho, a segurança jurídica, o controle fiscal e, portanto, o crescimento econômico. Todavia, uma reforma é particularmente fundamental em todo o processo e que, sem ela, os efeitos de outros aprimoramentos podem não atingir seu total potencial. Como viu-se no Capítulo 1, o estudo de Acemoglu et al. (2017) possui uma observação peculiar: os resultados encontrados tiveram melhor desempenho em países cujos

⁵⁸ Supremo Tribunal Federal (STF), Superior Tribunal de Justiça (STJ), Superior Tribunal Militar (STM), Tribunal Superior do Trabalho (TST) e Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

⁵⁹ Fonte: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/direito-administrativo-sancionador/a-valorizacao-da-seguranca-juridica-07072021>. Acesso em: 23/08/2021.

níveis de escolaridade eram altos. No Brasil, conforme destacou-se no Capítulo 2, os investimentos em proporções do PIB na educação são superiores à média dos países da OCDE, mas quando os valores são relativos ao PIB per capita, esse montante permanece inferior à média dos mesmos países. Não obstante, o resultado do Brasil no PISA⁶⁰ em 2018 são insuficientes, principalmente quando comparado à média de OCDE⁶¹. Apesar de haver aumento nas pontuações desde 2000, verifica-se que este aumento ocorreu nos primeiros anos, sendo que nos anos recentes parece ter uma tendência estagnada.

Nota-se, também, a gritante diferença do desempenho conforme a situação socioeconômica do estudante, tendo maiores pontuações aqueles com maior renda. A este fato pode-se atribuir o maior investimento em educação superior em detrimento dos ensinos de base (fundamental e secundário), como já se destacou no Capítulo 2. Devido a isso, tem-se que estudantes de média e alta renda não utilizam o ensino público, usado pelos estudantes pobres e, portanto, devido ao baixo investimento e à baixa qualidade dos ensinos de base, possuem maior capacidade nos quesitos avaliados pelo PISA (leitura, matemática e ciência).

Portanto, é notório que a resolução primária a ser adotada é dar maior atenção aos ensinos de base no Brasil. Ainda que o ensino superior contribua (e muito!) para a produtividade do país, além do desenvolvimento em P&D, os jovens brasileiros, sobretudo os mais pobres, precisam de um ensino de base de maior qualidade para que chegue ao ensino superior com maiores conhecimentos e capacidades cognitivas. Dessa forma, o investimento público em escolas fundamentais e secundárias devem ser priorizadas no momento.

3.9 Conclusões

A redução da pobreza e da desigualdade, além de previstas na CF/1988, é condição necessária para o desenvolvimento econômico. Mas como deve ser realizada? As políticas de redistribuição de renda, como mostrou-se no Capítulo 2, englobam todos os níveis da sociedade, incorrendo em expansão desenfreada dos gastos fiscais e, por conseguinte, elevada carga tributária.

Ao longo deste Capítulo 3, ressaltou-se, portanto, além da importância da credibilidade fiscal para um cenário otimista no que se refere às expectativas futuras, mudanças institucionais,

⁶⁰ Programme for International Student Assessment. Fonte: https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018_CN_BRA.pdf. Acesso em: 24/008/2021.

⁶¹ 413 ante 487 em leitura; 384 ante 489 em matemática; e 404 ante 489 em ciência.

a fim de garantir a responsabilidade fiscal, bem como a aplicação mais eficiente dos recursos públicos. Desse modo, tem-se que: (i) as regras fiscais e o arcabouço fiscal com horizonte temporal de médio prazo busca ajudar o país a caminhar rumo ao equilíbrio fiscal; (ii) os ajustes na descentralização fiscal brasileira busca conferir maior responsabilidade fiscal aos estados e municípios, podendo estes inclusive prover melhorias na provisão de bens públicos locais; (iii) a introdução do CIS busca aprimorar o serviços públicos, bem como as condições de vida de pessoas em situação de vulnerabilidade; (iv) o aprimoramento de políticas públicas de apoio às empresas busca aumentar a produtividade do trabalho, bem como o crescimento das empresas; (v) a promoção do processo de destruição criadora também busca aumentar a produtividade do trabalho, através das inovações tecnológicas e da competitividade; (vi) a garantia de maior segurança jurídica, a fim de reduzir as incertezas e, portanto, os custos transacionais; e (vii) os ajustes na educação com foco na educação de base busca a equidade de oportunidades, a fim de reduzir a pobreza e a desigualdade começando pela educação.

Ainda que as proposições sejam adotadas, suas respectivas capacidades de aprimoramento do quadro institucional podem não garantir um eficiente aumento na produtividade econômica brasileira no curto e médio prazo, mas levam consigo mecanismos de ajustes internos e automáticos que configuram um caminho rumo à eficiência no longo prazo. Portanto, o debate destas propostas mostra-se fundamental para seu próprio aperfeiçoamento, bem como do quadro institucional brasileiro.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil, há muito, fora considerado o país do futuro, mas quando dá um passo para frente, dá dois passos para trás. O famoso “voo de galinha” acompanha a economia brasileira de perto e livrar-se desta condição tem sido uma tarefa de difícil execução.

As teorias institucionais ganharam notório reconhecimento nas últimas décadas no campo de estudo do desempenho econômico dos países, relacionando os fatos passados com os acontecimentos presentes e futuros, e atribuindo valor aos conceitos de liberdade, de democracia, de segurança jurídica e de inovação. É nesta linha de raciocínio que este trabalho se propõe a explicar, através de duas teorias institucionais, como o quadro institucional brasileiro figurado após a redemocratização em 1985 tem freado o crescimento econômico do país.

Inicialmente, destacou-se os principais fundamentos das teorias institucionais de Douglass North e de Daron Acemoglu e James Robinson, para que as instituições impactem positivamente no crescimento econômico dos países, a saber: instituições eficientes (inclusivas), desenvolvidas dentro de um ambiente democrático, com garantias das liberdades econômicas, políticas e sociais, pluralismo político e econômico, definição e garantia dos direitos de propriedade, e segurança jurídica. Destacou-se também a importância do ambiente democrático no desenvolvimento das instituições, bem como a importância da análise do *path dependence*.

Uma vez explanada a visão econômica institucionalista, buscou-se analisar a situação econômica do Brasil. Constatou-se que a economia brasileira, em média, cresce pouco desde a redemocratização em 1985. Buscando chegar a raiz da razão para o baixo crescimento econômico brasileiro, constatou-se que as instituições que se desenvolveram a partir da redemocratização mantiveram e ampliaram privilégios para todas as camadas sociais, sendo possível observar mecanismos de redistribuição de renda aos pobres por meio de políticas públicas de inclusão social, aos ricos por meio de subsídios e benefícios a certos grupos privilegiados que gozam de auxílios direcionados com dinheiro público, além da proteção à indústria nacional que eleva o lucro dos empresários nacionais, e à classe média por meio de fortalecimento político, muito por conta de sua capacidade de organização coletiva em busca de benefícios próprios que incorrem em custos difundidos por toda a sociedade, principalmente através da tributação. Dessa forma, o Estado brasileiro se viu obrigado a expandir seus gastos, uma vez que muitos desses fatores estão inclusos na Constituição Federal de 1988, sendo uma despesa obrigatória, enquanto outros fatores são necessários para reduzir a agitação social, em

uma tentativa de se manter viva a prematura e frágil democracia brasileira. Junto com a expansão fiscal, fez-se necessário aumentar a arrecadação pública, principalmente pelo aumento exacerbado da carga tributária e da dívida pública que acabaram por gerar inúmeras disfunções econômicas e sociais. Por fim, em conjunto a este emaranhado de distorções que evoluem sob o efeito “bola de neve”, a defasagem educacional e a alta desigualdade fizeram com que o modelo de baixo crescimento com redistribuição dissipativa permanecesse até os dias atuais, especializando o setor público como um grande agente de distribuição de renda, que não foca em políticas capazes de aumentar a produtividade, a riqueza e o bem-estar social.

Enfim, uma vez explanada as teorias bases deste trabalho no primeiro capítulo, somada aos apontamentos e as constatações do segundo capítulo, constatou-se a necessidade de mudanças institucionais que alterassem o modo de agir do Estado brasileiro, principalmente no que concerne à importância e à necessidade atual do ajuste fiscal no Brasil, para que posteriormente, o Estado possa se preocupar de forma mais eficiente quanto às políticas em prol do aumento da produtividade, da geração de emprego, da melhoria nos bens e serviços públicos, buscando criar um ambiente econômico e social favorável ao crescimento econômico sustentável no longo prazo. Assim, com o foco no desenvolvimento de uma educação pública de qualidade, em conjunto com o ajuste fiscal, o aumento da segurança jurídica, a melhoria na prestação de serviços públicos em geral e o fomento da competitividade e da inovação, buscase o aumento da taxa de crescimento anual da economia brasileira.

Em resumo, as teorias institucionais formam um arcabouço relevante de aspectos que impactam no crescimento econômico de um país que antes não eram objetos de estudo. O caráter inclusivo de uma democracia, os custos transacionais nas sociedades modernas, o peso da segurança jurídica sobre as incertezas e o nível de confiança em uma economia, bem como o fenômeno do *path dependence*, formam um conjunto de fatores que se complementam no desenvolvimento das instituições. No caso brasileiro, esses aspectos se encontraram de maneira prejudicial ao crescimento econômico do país, de forma que favorece a permanência de instituições econômicas extrativistas que causam, de forma recíproca, a permanência de instituições políticas extrativistas. Dessa forma, é observada a alta desigualdade, a defasagem educacional, as altas taxas de juros, a alta e complexa carga tributária, alta complexidade burocrática, escândalos de corrupção e diversas outras distorções econômicas, políticas e sociais. As mudanças institucionais possuem um caráter urgente, mas, ainda que realizadas paulatinamente, seus efeitos serão de enorme contribuição para a construção de um Brasil mais organizado, com um planejamento seguro e confiável com uma visão, no mínimo, de médio

prazo, podendo resgatar o status de “país do futuro” e, quem sabe ainda, atribuir um novo status de “país do presente”.

5. REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron. et al. Democracy Does Cause Growth. **University of Chicago Press Journal**. 2017. DOI: 10.1086/700936

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. **Por que as nações fracassam**: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

ALSTON, Lee J. et al. Changing Social Contracts: Beliefs and Dissipative Inclusion in Brazil. **NBER Working Paper No. 18588**, 2012.

AMORIM, Marcelo Korez. **A nova economia institucional e o desenvolvimento econômico**. Orientador: Octavio Augusto Camargo Conceição. 2015. 51 f. TCC (Graduação) – Curso de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/140394>. Acesso em: 15 de out. 2021.

BIRKNER, Walter Marcos Knaesel; TRENTINI, Álvaro Linhares. Por que as nações fracassam? Uma boa pergunta para uma excelente resposta. **Revista Húmus**, v. 6, n. 16, 2016.

BUGARIN, Maurício Soares; GADELHA, Sérgio Ricardo de Brito. Descentralização Administrativa e de Receitas. In: GIAMBIAGI, Fabio; FERREIRA, Sergio Guimarães; AMBRÓZIO, Antônio M. Hoelz (org.). **Reforma do estado brasileiro**: transformando a atuação do governo. 1 ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 148-163.

CARRARA, Anieli Fagundes; CORREA, André Luiz. O regime de metas de inflação no Brasil: uma análise empírica do IPCA. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 441-462, set-dez/2012

CARVALHO, João Eduardo de Lima. A influência das instituições políticas e econômicas na erradicação da pobreza e da miséria: resenha de “Por que as nações fracassam?”. **Revista Outras Fronteiras**, Cuiabá, v. 2, n. 2, jul./dez., 2015.

CORREA, Paulo Guilherme Farah; SCHMIDT, Cristiane Alkmin Junqueira. O Estado e o Processo de Destruição Criadora no Século XXI: Salvando o Capitalismo dos Capitalistas. In:

GIAMBIAGI, Fabio; FERREIRA, Sergio Guimarães; AMBRÓZIO, Antônio M. Hoelz (org.). **Reforma do estado brasileiro**: transformando a atuação do governo. 1 ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 251-265.

COSTA, Júlia Mendonça da. **Teorias de crescimento econômico**: um estudo comparado. Dissertação, UNESP, Araraquara, 2007.

FIANI, Ronaldo. Crescimento econômico e liberdades: a economia política de Douglass North. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 11, n. 1 (18), p. 45-62, jan./jun. 2002.

FITTIPALDI, Ítalo. et al. Crescimento econômico, democracia e instituições: quais as evidências dessas relações causais na América Latina? **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 62, p. 115-129, jun. 2017

FREITAS, Marcelo de Siqueira. O Poder Judiciário e suas Relações com os Demais Poderes. *In*: GIAMBIAGI, Fabio; FERREIRA, Sergio Guimarães; AMBRÓZIO, Antônio M. Hoelz (org.). **Reforma do estado brasileiro**: transformando a atuação do governo. 1 ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 282-293.

GIAMBIAGI, Fabio; FERREIRA, Sergio Guimarães; AMBRÓZIO, Antônio M. Hoelz. **Reforma do estado brasileiro**: transformando a atuação do governo. 1 ed. São Paulo: Atlas, 2020.

LAZZARINI, Sérgio; VASCONCELLOS, Lígia. Coordenação e Incentivos em Colaborações Público-Privadas: a Emergência dos Contratos de Impacto Social. *In*: GIAMBIAGI, Fabio; FERREIRA, Sergio Guimarães; AMBRÓZIO, Antônio M. Hoelz (org.). **Reforma do estado brasileiro**: transformando a atuação do governo. 1 ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 125-134.

MACIEL, Pedro Jucá. Regras Fiscais e Federalismo: Propostas para o Brasil com Base nas Experiências Internacionais. *In*: GIAMBIAGI, Fabio; FERREIRA, Sergio Guimarães; AMBRÓZIO, Antônio M. Hoelz (org.). **Reforma do estado brasileiro**: transformando a atuação do governo. 1 ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 31-43.

MANTEGA, Guido. Modelos de crescimento e a teoria do desenvolvimento econômico. **Núcleo de Pesquisas e Publicações – EAESP/FGV**. Relatório de pesquisa nº3, 1998.

MENDES, Marcos José. **Por que o Brasil cresce pouco?** Desigualdade, democracia e baixo crescimento no país do futuro. 1 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

_____. **Por que é difícil fazer reformas econômicas no Brasil?** 1 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2019.

MENEZES, Fernanda Montenegro de. **A democracia econômica no constitucionalismo brasileiro**. Dissertação, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2010.

MONTES, G. C.; ACAR, T. Fiscal credibility, target revisions and disagreement in expectations about fiscal results. **The Quarterly Review of Economics and Finance**, 2019. <https://doi.org/10.1016/j.qref.2019.06.002>

NORTH, Douglass C. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

NOVAES, Rubem de Freitas. Institucionalismo e instituições brasileiras. **Agriforum**, 2018. Disponível em: <https://agriforum.agr.br/institucionalismo-e-instituicoes-brasileiras/>. Acesso em: 14 de mar. de 2021.

PINHEIRO, Armando Castelar. Segurança jurídica, crescimento e exportações. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, 2005. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2700/1/TD_1125.pdf. Acesso em: 22 de ago. de 2021.

PROL, Flávio Marques. Instituições, desenvolvimento e inclusão. **Revista Direito GV**, São Paulo, 9 (1), p. 369-378, jan./jun., 2013.

TOLLINI, Hélio. Deslocando o Foco Orçamentário do Curto para o Médio Prazo. *In*: GIAMBIAGI, Fabio; FERREIRA, Sergio Guimarães; AMBRÓZIO, Antônio M. Hoelz (org.).

Reforma do estado brasileiro: transformando a atuação do governo. 1 ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 85-96.

VELOSO, Fernando. Como Aumentar a Efetividade de Políticas de Apoio às Empresas? *In*: GIAMBIAGI, Fabio; FERREIRA, Sergio Guimarães; AMBRÓZIO, Antônio M. Hoelz (org.). **Reforma do estado brasileiro:** transformando a atuação do governo. 1 ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 238-250.

WILLIAMSON, Oliver E. Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. **Journal of Law and Economics**, Vol. 22, No. 2, pp. 233-261, 1979.

WOLFFENBÜTTEL, Andréa. O que é? – Índice de Gini. **IPEA**, 2004. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28. Acesso em: 30 de jun. de 2021.