

**EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO  
BRASILEIRO APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988: uma análise sob a ótica da Nova  
Economia Institucional**

MELO, Wellington Antônio de (Uni-FACEF)  
MORAES JÚNIOR; Antônio dos Santos (Uni- FACEF)

**RESUMO**

Toda teoria econômica tem por objetivo identificar as variáveis econômicas que possam explicar o processo de crescimento e desenvolvimento econômico dos países. A Nova economia Institucional objetiva o estudo das variáveis “desenvolvimento econômico e instituições” (definidas como o conjunto de regras formais e informais). Assim, considerando que o conjunto de regras formais e informais define o conjunto de incentivos para o sistema produtivo de uma determinada economia, o ambiente institucional pode ser determinante para o processo de desenvolvimento e crescimento econômico de uma determinada economia. Abordar-se-á neste trabalho o tema Evolução Institucional e o Desenvolvimento Econômico Brasileiro após a Constituição de 1988, cujo objetivo central é discutir as implicações dessas mudanças sobre a economia brasileira. Para tanto, procurou-se caracterizar o ambiente institucional antes e depois da Constituição de 1988, e como base na Nova Economia Institucional, identificar os efeitos de tais mudanças sobre o desempenho econômico do Brasil após esse período. O presente trabalho mostra que tais mudanças, criaram regras mais claras e eficientes que resolveram o grave problema da inflação e garantiu posteriormente o crescimento e desenvolvimento econômico do nosso país.

**Palavras-chave:** Nova Economia Institucional, Constituição de 1988, Plano Real, Desenvolvimento Econômico, Ambiente Institucional.

**RESUMEN**

Toda teoría económica tiene como objetivo identificar las variables económicas que pueden explicar el proceso de crecimiento y desarrollo económico de los países. La nueva economía institucional objetiva el estudio de las variables "El desarrollo económico y las instituciones" (definido como el conjunto de reglas formales e informales). Por lo tanto, teniendo en cuenta que el conjunto de reglas formales e informales define el conjunto de incentivos para el sistema de producción de una determinada economía, el entorno institucional puede ser crucial para el proceso de crecimiento económico y el desarrollo de una economía determinada. El enfoque de este trabajo será la Evolución Institucional y Desarrollo después de la Constitución brasileña de 1988, cuyo principal objetivo es discutir las implicaciones de estos cambios en la economía brasileña. Por lo tanto, hemos tratado de caracterizar el ambiente institucional antes y después de la Constitución de 1988, y en base a la Nueva Economía Institucional, identificar los efectos de dichos cambios en el

desempeño económico de Brasil después de este período. El presente trabajo muestra que estos cambios han creado reglas más claras y eficientes que resuelvan el grave problema de la inflación y, posteriormente, obtuvo el crecimiento económico y el desarrollo de nuestro país.

**Palabras-clave:** Nueva Economía Institucional, la Constitución de 1988, el Plan Real.

## INTRODUÇÃO

O tema escolhido para o tratamento desta pesquisa foi a Evolução Institucional e suas implicações sobre o desenvolvimento Brasileiro após a Constituição de 1988.

A nova economia institucional considera as mudanças institucionais determinantes no processo de desenvolvimento na medida em que reduzem os custos de transação.

No Brasil, o período posterior a constituição de 1998, ficou marcado por profundas mudanças de caráter institucional que mudou completamente a forma a qual nosso país se desenvolveria a partir dessas mudanças. Assim, o presente trabalho se justifica, pois, propõe analisar o impacto dessas reformas sobre o desempenho econômico do Brasil.

A metodologia adotada consistiu em pesquisa de caráter qualitativo com estudos bibliográfico de diversas obras literárias, buscando incluir neste trabalho aportes da história, da ciência econômica e da ciência política.

O objetivo geral do estudo foi avaliar as formas e maneiras pela qual o Estado se capacitou para mudar sua forma de condução na economia e, assim, liderar um processo de estabilidade e crescimento econômico verificado após os anos 1990.

O objetivo específico da pesquisa consiste em caracterizar as variações do ambiente institucional brasileiro após a constituição de 1988. Para tanto, pretende-se sistematizar o pensamento da Nova Economia Institucional – NEI - no que se refere ao papel e importância das instituições para o processo de desenvolvimento econômico e para mudança institucional. Essa sistematização da NEI servirá como referencial teórico de apoio para o estudo do período em análise, principalmente a mudança ocorrida após a constituição de 1988.

Para isso, o primeiro capítulo procura expor as principais ideias, conceitos e hipóteses a respeito da Nova Economia Institucional e sua importância para o desempenho econômico, além de abordar a forma como as instituições mudam e evoluem ao longo do tempo.

A segunda seção descreve de forma breve as instituições e o modelo de adotado pelo Estado no período de análise que vai desde a colonização brasileira em 1824, até a consagração da democracia nos anos de 1980, além de suas implicações no desenvolvimento e suas falhas.

O terceiro capítulo tratará das transformações institucionais evidenciadas a partir da constituição de 1988 e a sua influência no desempenho econômico brasileiro.

Dentre essas mudanças, destaca-se a mudança na forma a qual o Estado deve agora atuar na atividade econômica, as reformas institucionais do Plano Real (reforma monetária financeira, o processo de privatizações e abertura comercial, a lei de responsabilidade fiscal).

Essas reformas garantiram o controle da inflação e, conseqüentemente a preservação da estabilidade econômica, uma gestão mais transparente e eficiente em relação aos gastos do governo, além de deixar nossa economia mais atraente e segura aos olhos dos investidores Internacionais.

Feito essas considerações, sintetizo as ideias desenvolvidas e concluídas ao longo deste trabalho, além de suas implicações para trabalhos futuros.

## 1 A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL

A dinâmica do crescimento econômico mundial é baseada na acumulação dos fatores de produção (Capital e Trabalho) e também do progresso tecnológico. Teoricamente podemos dizer que os países que se desenvolveram economicamente, foram os países capazes de usar esses recursos de forma mais adequada e eficiente. Entretanto, para entender este processo é preciso responder a seguinte pergunta: Porque os países considerados desenvolvidos foram mais eficientes na utilização desses recursos em relação aos não desenvolvidos?

Uma das respostas para essa indagação vem dos estudos da Nova Economia Institucional, que atribui às instituições o papel fundamental no processo de desenvolvimento econômico.

Neste contexto, o estudo da Nova Economia Institucional se faz necessário para entender como se dá o processo de desenvolvimento econômico. Ela começou a evoluir inicialmente com os trabalhos de *Ronald Coase*<sup>1</sup> com seu conceito de custo de transação, que se tornou a base dos estudos da Nova Economia Institucional (NEI). O referido autor juntamente com *Douglas North*<sup>2</sup> trouxe as instituições para o centro das discussões econômicas a partir da década de 80.

A Nova Economia Institucional está assentada em dois conceitos básicos: eficiência econômica e instituições. A relação entre essas duas variáveis de acordo com a NEI é constituída da seguinte forma: as instituições determinam a

---

<sup>1</sup> Ronald Coase: Economista norte-americano, de origem britânica, nascido a 29 de dezembro de 1910, no Middlesex, licenciado em 1932, na *London School of Economics*, onde também se doutorou em 1951. Desenvolveu trabalhos sobre a natureza das empresas. Criou uma teoria geral da estrutura das instituições, mostrando o importante papel dos custos de transação na definição das empresas

<sup>2</sup> Douglass Cecil North: Nasceu em Cambridge, Massachusetts, no dia 5 de novembro de 1920. Ocupa, desde 1983, como professor titular, a cátedra Henry R. Luce of Law and Liberty, na Washington University, em Saint Louis. Recebeu o Prêmio Nobel de Economia em 1993, juntamente com Robert Fogel. Maior expoente de uma das correntes do pensamento econômico liberal contemporâneo, que procura fazer uma abordagem que supõe estreito relacionamento entre a economia, o direito e a política.

eficiência econômica de um país, e a eficiência econômica determina as escolhas política..

Um exemplo de instituições que influenciam diretamente na eficiência econômica de um país, foi a instituição do Plano Real implantado em 1994, que permitiu o controle da inflação e isso, por sua vez, permitiu as empresas brasileiras maior capacidade de previsão quanto aos acontecimentos futuros, e conseqüentemente uma gestão mais eficiente das empresas.

Já no caso em que a eficiência econômica determina a criação de novas instituições, podemos dar como o exemplo o processo de privatizações das empresas estatais. Antes desse processo grande parte dessas empresas (Vale, EMBRAER, TELEBRAS entre outras) eram ineficientes e operavam geralmente com prejuízos, foi necessário criar novas regras que permitissem privatizar essas empresas e assim para torná-las mais eficientes e competitivas a nível internacional.

Segundo North (2006), as sociedades conseguem transpor seus limites institucionais criando regras mais claras, e passam a partir disso a utilizar de maneira mais eficiente seus recursos são as que avançam mais. Aqui vemos claramente o que North queria dizer com mudanças institucionais são mais importantes que mudanças tecnológicas.

Desta forma, ao longo deste capítulo, explicaremos como as instituições influenciam no desempenho econômico, dando um enfoque especial em alguns aspectos importantes como os custos de transação, direitos de propriedade, e as instituições.

## 1.1 INSTITUIÇÕES

Em toda história da sociedade humana, uma série de mecanismos se instituíram com objetivo de moldar e estruturar as interações humanas, como por exemplo, os costumes, crenças, regras, códigos, normas, leis que podem ser definidos como “instituições”.

Os economistas adeptos à Nova Economia Institucional definem as instituições como sendo:

'Instituições' é o termo genérico que os economistas utilizam para representar o comportamento regular e padronizado das pessoas em uma sociedade, bem como as idéias e os valores associados a essas regularidades; são exemplos de instituições as leis e os costumes que regulamentam o direito de propriedade, as práticas comerciais formalmente codificadas ou não vigentes nas diferentes sociedades. A maior parte de nossas atividades diárias assim obedece a padrões porque, consciente ou inconscientemente, calculamos que agir de acordo com as normas estabelecidas é mais vantajoso do que adotar comportamentos alternativos (BUENO, 2004, p. 362).

Para North (2006), instituições são as regras do jogo de uma determinada sociedade, elas representam os limites estabelecidos por seus representantes para disciplinar suas interações.

Nos dizeres de North *apud* Medeiros (2001), essas instituições são fundamentais para o processo de desenvolvimento econômico. Sobre esse processo de desenvolvimento, o autor discorre da seguinte forma:

A evolução das relações mercantis demanda instituições que, através da diminuição dos riscos e da proteção dos contratos privados, impulsionam estas relações num movimento cumulativo favorável ao desenvolvimento econômico.

As inovações institucionais orientadas segundo as necessidades de proteção, garantias e informação dos mercados constituem, a seu ver, o processo essencial do desenvolvimento econômico. Por oposição, o não desenvolvimento é resultado de instituições que tolhem o funcionamento dos mercados estabilizando os contratos, atropelando os direitos de propriedade e criando outros inibidores da troca (MEDEIROS, 2001, p. 54).

Para Moraes Júnior (2010, p. 04), *“uma sociedade que respeita as instituições e, mais que isso exerce pressão para que elas funcionem, está construindo um ambiente propício para o desenvolvimento econômico”*, isto porque, segundo o autor, o respeito a essas regras deixa os investidores privados mais seguros e dispostos a investir.

Nos dizeres de North (2006), as limitações impostas pela matriz institucional determinam o conjunto de oportunidades e o tipo de organização que será criada, estas organizações por sua vez, buscam se especializar de acordo com estrutura de incentivos oferecida pela matriz institucional, sobre esse assunto, o autor discorre a seguinte forma:

Se em determinada sociedade, a pirataria oferece um retorno mais atraente, as organizações investirão em conhecimento e especialização que as preparem para serem melhores piratas; se for mais compensatório

aumentar a produtividade, empresas e outras organizações investirão em especialização e conhecimento que as ajudem a atingir esse objetivo (NORTH, 2006. p. 14).

Para o autor, essas limitações podem ser formais (leis, direitos e a própria constituição) ou informais (costumes, crenças, tradições). As limitações formais tomam forma de regras judiciais, econômicas e políticas, onde o Estado tem papel fundamental em sua execução, é ele quem impõe, fiscaliza e faz cumprir quando necessário essas regras.

Já as limitações informais, toma forma de restrições como os valores, os códigos de conduta, ideologias da sociedade entre outros. Essas restrições são extremamente influenciadas de forma direta pela religião e cultura, surgem de forma espontânea e são resistentes à mudança pelo fato de estarem enraizadas nos valores culturais da sociedade. Por conta disto, apesar dessas restrições não disporem de mecanismos formais de imposição, os indivíduos apresentam um grau de comprometimento muito alto que faz com que elas sejam cumpridas.

North (*apud* SCHERER 2007) define três tipos básicos de restrições Informais segundo sua forma de imposição:

**As auto-impostas**, como convenções que resolvem problemas de coordenação (por exemplo, regras de trânsito) [...] **as não auto impostas**, como organizações e instrumentos que tornam efetivas normas de comportamento cooperativo (por exemplo, padronização de pesos e medidas) e **os códigos de conduta** internamente impostos que modificam o comportamento e fazem com que nem todas as escolhas sejam no sentido de maximização de riqueza, mas de outros valores, como os religiosos (SCHERER, 2007, p. 29).

As restrições informais, não necessitam da ação coercitiva do Estado, essas Instituições, segundo North (2006), “definem a forma como a sociedade se auto - regula”. Elas possuem papel determinante nas transações, principalmente em países em que os direitos de propriedade não são bem definidos.

Nesses países, “estas transações são reguladas por normas de conduta internamente impostas”, e assim apesar das instituições informais não disporem de mecanismos formais de regulação, o comprometimento dos indivíduos com esta é bastante significativa (Scherer, 2007, p 29).

O autor define tanto no curto como no longo prazo a importância das restrições informais:

As restrições informais são importantes na constituição do conjunto de escolhas, tanto no curto quanto no longo prazo de evolução das sociedades [...]. No curto prazo, a cultura define a forma como os indivíduos processam e utilizam a informação, e ainda pode afetar a forma como as restrições formais são especificadas. No longo prazo, o processamento das informações moldado pela cultura tem importância na forma de evolução incremental das instituições e, portanto, é uma fonte de trajetória dependente (SCHERER, 2007, p. 29).

Se as instituições são as regras do jogo, North define as organizações como sendo:

[...] os jogadores [...] que se compõem de grupos de indivíduos dedicados a alguma atividade executada com determinado fim. Onde as limitações impostas pelo contexto institucional definem o conjunto de oportunidades e, portanto, o tipo de organizações que serão criadas (NORTH, 2006, p. 13).

Para o autor, essas limitações impostas pelo modelo institucional, definem o conjunto de organizações e o tipo de organizações que serão criadas. Da mesma forma, o conjunto de organizações pode gerar um processo de mudança política, por exemplo, uma mudança nos preços ou nas preferências dos indivíduos, pode abrir possibilidades maiores de ganho se a estrutura institucional for alterada. Assim, se os empresários tiverem uma representação política econômica, eles utilizarão este recurso para alcançar seus objetivos e assim modificar o conjunto de regras.

Ainda segundo North (2006), o processo de mudança institucional pode ocorrer de forma drástica, resultado de grandes choques, como por exemplo, guerras, desastres naturais entre outros, mas em geral, esse processo de mudança ocorre de forma gradual e contínua, ou seja, as transformações na maioria das vezes são fruto da soma de pequenas mudanças ocorridas ao longo do tempo.

Embora não existem instituições que possam ser aplicadas indistintamente em vários lugares, é possível destacar algumas condições indispensáveis para a atuação de organizações eficientes. Estas, segundo North (2006), são em geral, derivadas de uma matriz institucional descentralizada, que garantem os direitos de propriedade e o cumprimento dos contratos e assim, estimulam a competitividade via redução dos custos de transação entre outras.

Em linhas gerais, os estados democráticos e as economias de mercado descentralizadas e com regimes de direitos de propriedade bem definidos e aplicados são os que mais se aproxima hoje de um arcabouço institucional eficiente (NORTH, 2006, p 21).

Gala (2003) resume o modelo de desenvolvimento econômico da NEI nos seguintes pontos:

- O ambiente econômico e social dos agentes econômicos é permeado por incerteza;
- A principal consequência dessa incerteza são os custos de transação;
- Para reduzir os custos de transação e coordenar as atividades humanas, as sociedades desenvolvem instituições, que são um contínuo de regras (formais e informais);
- O conjunto de regras formais e informais configura a matriz institucional de uma dada sociedade;
- A partir da matriz institucional definem-se os estímulos para o surgimento das organizações (econômicas, políticas e sociais);
- Essas organizações interagem entre si, com os recursos econômicos com a própria matriz institucional, interação da qual resulta a evolução institucional e o desempenho econômico das sociedades ao longo do tempo.

Desta forma, podemos dizer que instituições sejam elas formais ou informais, são fundamentais para o processo de desenvolvimento econômico, elas oferecem uma estrutura confiável e estável para as trocas.

## 1.2 A EXISTÊNCIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO

A Teoria Neoclássica em seu teor apresenta os indivíduos como sendo plenamente racionais, os mercados competitivos e as informações completas. Entretanto, essa visão inviabiliza a compreensão de grande parte dos fenômenos econômicos, pois os agentes econômicos não dispõem de racionalidade e informação perfeita, nem os mercados e o ambiente econômico são totalmente previsíveis e estáveis.

Isso porque, o homem via de regra, toma decisões com base em seu próprio interesse com o objetivo de maximizar suas riquezas. Nos dizeres de North (2006, p 12) “todos têm a possibilidade de maximizarem cada frente (se o ‘jeitinho’ compensa, dá-se um jeitinho; se é possível ficar de braços cruzados no emprego, fica-se isso)”. Neste contexto, abre-se a possibilidade para a existência do comportamento oportunista e isso geralmente incorre em custos para se transacionar determinado produto.

Para se entender melhor o sentido do oportunismo [...], considere-se o seguinte caso: uma empresa solicita ao seu fornecedor uma mudança na especificação de um determinado insumo. Seu fornecedor informa que a mudança pretendida na especificação provocará um aumento no custo do insumo superior ao aumento que efetivamente ocorre. Trata-se então de uma atitude oportunista da empresa fornecedora, uma vez que, dada a racionalidade limitada de seu cliente, assim como a complexidade na fabricação do insumo, impedem que o comprador do insumo possa conhecer as particularidades da produção daquele insumo, e, portanto, avaliar a exatidão do aumento de custo informado pelo fornecedor (FIANI, 2002, p. 271).

A firma neste contexto teórico Neoclássico, tinha apenas a função de produção, não se admitia os custos para se obter, processar as informações, negociar e exigir o cumprimento dos contratos e também os custos para transacionar determinado bem. De fato o custo para se produzir um livro, camisa ou qualquer outro produto, não é composto apenas pelos gastos relacionados à sua produção, mas todo o custo que se tem para garantir que as transações se efetivem.

Para exemplificar isso, suponhamos que uma pessoa efetue uma compra pela internet, se ela não receber o produto ela terá que recorrer à justiça para garantir sua respectiva posse. Entretanto, ocorre um custo adicional para consumidor, pois ele terá que pagar um bom advogado para ressarcir o prejuízo. Neste caso, dizemos que há custos de transação.

Se esses custos forem demasiadamente altos, eles podem inibir o processo de troca. Assim, a existência dos custos de transação necessita de boas instituições para coordenar as interações humanas. Porém, segundo North (2006), nada garante que todas as instituições são eficientes no sentido de reduzir os custos de transação. Na definição de Barcelos (2003), instituições que garantem os direitos de propriedade e que os contratos serão cumpridos, transferem os custos das transações para quem viola esses direitos.

Para Fiani (2002), custos de transação são os custos que se tem em negociar, redigir e garantir o cumprimento dos contratos, ou seja, os custos que empresa tem para garantir que a outra parte cumpra com suas obrigações.

Gala (2003) divide os custos de transação em dois tipos: “*custos de mensuração e custos de enforcement*”.

Os primeiros estão relacionados à dificuldade dos agentes econômicos em mensurar claramente o objeto da transação. O segundo está relacionado à incerteza que esses agentes têm com relação à propriedade do bem a ser trocado, ou seja, problemas com a legitimidade das transações (GALA, 2003, p. 100).

Nos dizeres de North (2006, p 10), a importância dos custos de transação é tão grande, que eles representam cerca de “*45 % do PNB dos Estados Unidos em 1970*”. Essa proporção deve ser ainda maior nos países em desenvolvimento, cujos arranjos institucionais tendem a elevar os custos de transação.

Ainda segundo North (2006, p 12), “os custos de transação constituem um ponto central para o desenvolvimento. Seu nível não depende apenas da capacidade gerencial das firmas, mas das instituições que aumentam e diminuem os respectivos custos”. Entretanto, segundo o autor, nada garante que todas as instituições serão eficientes no sentido de reduzir os custos de transação.

Portanto as instituições e os custos de transações estão intimamente ligados. Boas Instituições podem diminuir os custos de transação e assim facilitar as transações, juntos eles podem tanto incentivar, como inibir as trocas. Desta forma, torna-se essencial entender como se dá a relação desses dois itens.

### 1.3 DIREITOS DE PROPRIEDADE

Os direitos de propriedade possuem papel fundamental no processo de desenvolvimento econômico, eles são importantes, pois determinam o uso e o destino dos recursos. Segundo Nóbrega (2005, p.129) antes do direito de propriedade não existia “*uma estrutura adequada de incentivos para investir, principalmente em empreendimentos de elevado valor. Não havia segurança de que*

*o ativo e seus frutos ficariam com o investidor*”. De fato, para que os investidores tomem a decisão de investir em um determinado bem ou ativo, torna-se necessário regras que garantam que os benefícios da atividade econômica fiquem inteiramente com os indivíduos que assumiram seus respectivos riscos.

O direito de propriedade começou a nascer com as mudanças institucionais que eliminaram o poder dos reis de confiscar bens ou de limitar o seu uso legítimo. O marco histórico deste processo é a Revolução Gloriosa de 1688, que transferiu para o Parlamento o poder Supremo da Inglaterra. A independência do Judiciário foi assegurada pela extinção do poder soberano de demitir e remover juizes a seu bel prazer (NÓBREGA 2005, p. 129).

Os direitos de propriedade são definidos por instituições (formais e informais). Basicamente direitos de propriedade nada mais é que o direito que o proprietário de um determinado bem possui sobre esse recurso, como direito de venda, aluguel, uso exclusivo, transferência e o de herança.

Para Eggertson (apud SCHERER 2007, p.35), “um sistema de direitos de propriedade é um método de atribuir a um indivíduo particular a autoridade de escolher, para bens específicos, qualquer uso dentre uma classe de usos não proibidos”.

Nóbrega (2005, p.128) atribui ao o estado, o papel de assegurar os direitos de propriedade, “quando sua preservação é garantida por lei e que o Judiciário o faz valer”.

Segundo Barcelos (2003), é função do Estado os seguintes papéis quanto aos direitos de propriedade: definir, interpretar e fazer cumprir esses direitos.

O estado possui o papel de assegurar os direitos de propriedade, em três sentidos: definir, interpretar e enforcement. O papel de definir fica a cargo do Poder Legislativo, o papel de interpretar a cargo do Judiciário e o de enforce a cargo da polícia com o poder coercitivo do Estado (BARCELOS, 2003, p. 6).

A partir do momento que as instituições garantem os direitos de propriedade, cria-se um ambiente propício para o investimento e conseqüentemente para o desenvolvimento econômico. Quando isso não ocorre não há incentivos para o investimento privado, pois não garantem que os respectivos frutos desse investimento ficarão de fato com os seus investidores.

#### 1.4 AS INSTITUIÇÕES E SUAS CONTRIBUIÇÕES HISTÓRICAS.

Antigamente as transações eram feitas pessoalmente, o mercado de compra e venda era limitado aos limites locais da comunidade. Para que o comércio pudesse ultrapassar os limites da comunidade, a Europa, no século XII criou mecanismos que asseguravam o cumprimento dos contratos e assim viabilizaram suas transações impessoais. Esse mecanismo foi denominado de CRS (Sistema de Responsabilidade Comunitária), por esse sistema os comerciantes podiam efetuar suas transações além dos limites da comunidade, com pessoas cuja conduta não precisava conhecer.

O CRS era um sistema solidário, cujos membros eram responsáveis financeiramente por todos. Uma regra do rei Henrique I, incorporada em licença concedida a City de Londres e que vigorou entre 1130 e 1133, que determinava que todos os devedores deveriam pagar suas dívidas ou provar que nada deviam. Caso se recusassem, os credores podiam buscar na comunidade o respectivo recebimento (NÓBREGA, 2005, p.117).

Para Nóbrega (2005), o CRS apesar de ser uma instituição informal, ele se tornou um importante instrumento institucional que viabilizou as transações impessoais, que posteriormente viria ser a principal característica das economias capitalistas fundadas em boas instituições. No entanto, o autor destaca que a partir do momento que as garantias dos direitos civis começaram a florescer na Europa, o CRS começou a se tornar inviável.

As autoridades perderam o poder de invadir a residência do devedor. Surgiram as leis de falências para proteger o devedor contra a corrida de credores. Ao mesmo tempo, nasciam instituições do Estado de Direito, que baseiam o cumprimento de contratos na responsabilidade individual e não na responsabilidade coletiva típica do CRS (NÓBREGA, 2005, p. 118).

Os historiadores consideram a gênese das instituições econômicas modernas a Revolução Gloriosa, ocorrida na Inglaterra no século XVII. Segundo Nóbrega (2005), antes da Revolução Gloriosa, o rei satisfazia suas necessidades de recursos financeiros não apenas via arrecadação de impostos, mas também por meio de normas arbitrárias que impunham empréstimos compulsórios e confisco de propriedades sem compensar efetivamente seus credores.

O autor relata que após a Revolução Gloriosa de 1688 “o soberano, antes absoluto em seu poder, deixou de ser um risco para o mundo dos negócios, pois perdeu o poder de alterar as regras do jogo, confiscar propriedades sem compensação e desrespeitar os contratos”, isso permitiu o desenvolvimento da livre iniciativa privada e incentivou a ampliação dos mercados (Nóbrega, 2005, p. 109).

Para o autor, a criação do Banco da Inglaterra, em 1694, veio complementar o novo arranjo institucional da economia Inglesa.

Um dos seus principais objetivos era a gestão da dívida pública, mas o banco não podia financiar a coroa nem comprar suas terras sem a prévia e explícita autorização do Parlamento. Permitiu-se que a receita Tributária pudesse ser vinculada ao pagamento dos títulos do governo, cuja emissão passou a depender da prévia aprovação do Parlamento (NÓBREGA, 2005, p.142 e 143).

Com essas respectivas mudanças, a população inglesa se sentiu mais segura para fazer seus depósitos nos bancos, isto porque o rei não tinha mais o poder de confiscar compulsoriamente seus recursos. Sem a possibilidade de confiscos, empréstimos compulsórios entre outras normas arbitrárias, o governo passou a se financiar via emissão títulos públicos.

Na dívida pública, uma das inovações foi a emissão de títulos endossáveis, que passaram a ser negociados em mercado. A prática da negociação de títulos públicos no mercado secundário constituiu uma externalidade positiva para a criação de um mercado privado de títulos (NÓBREGA, 2005, p.143).

No entendimento de North (2006), o rápido desenvolvimento da Inglaterra nos séculos posteriores deve-se a muitos desses acontecimentos que posteriormente permitiram o a criação de uma estrutura favorável para a Primeira Revolução Industrial.

Os avanços institucionais obtidos na Inglaterra influenciaram de forma determinante as instituições econômicas e políticas dos EUA.

A revolução Americana nasceu sob o signo da democracia, dos direitos dos cidadãos, do Judiciário Independente e da descentralização federativa. A Nova nação emergiu dotada das instituições capitalistas que teriam importância decisiva em seu desenvolvimento (NÓBREGA, 2005, p.296).

Entretanto, nem todas economias do mundo obtiveram desempenho econômico semelhante à Economia Inglesa e a Norte Americana, isto porque suas

instituições não forneceram um ambiente propício para o desenvolvimento econômico. Esse foi o caso da economia Espanhola que entre os anos de 1580 – 1640 moldou todo seu o sistema político econômico para atender aos interesses da Coroa. Sobre a Espanha, Nóbrega (2005), discorre da seguinte forma:

Em apenas um século, a Espanha, o império mais poderoso do mundo desde a Roma, se tornou uma potencia de segunda categoria. Grande parte de seu comercio externo entrou em colapso e Portugal ganhou a Independência. A Espanha iniciou uma longa trajetória de guerras civis e declínio econômico. Apenas viria a ter novamente posição de destaque no fim do século XX, com a transição do franquismo para a democracia e o ingresso, no inicio dos anos 1980, na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e na Comunidade Econômica Européia, atual União Européia (NÓBREGA, 2005, p.201).

A partir desses exemplos, fica evidente que o arcabouço institucional criado na Inglaterra e depois transferido para a economia Norte Americana, foi fator determinante para o desenvolvimento econômico dessas duas economias, as inovações institucionais criaram condições necessárias para um dos grandes acontecimentos do século XIX, a Revolução Industrial.

Em contrapartida, a Espanha com seu governo altamente centralizado que tinha como o objetivo satisfazer os interesses da Coroa, trouxe como consequência inúmeras guerras civis e um período longo de declínio e estagnação econômica, além de muita instabilidade política.

Assim, tomando como parâmetro esses exemplos, fica evidente o quanto é importante o ambiente institucional para o desenvolvimento econômico dos países. Desta forma, o estudo da Nova Economia Institucional torna-se essencial para se entender como se deu o processo de crescimento e desenvolvimento econômico do Brasil, nas ultimas décadas do século XX.

#### 1.4 CONTRIBUIÇÕES ACERCA DO TEMA DESENVOLVIMENTO.

O tema desenvolvimento econômico está entre os assuntos mais debatidos dentro da ciência econômica, principalmente quanto vem à tona a distinção entre desenvolvimento e crescimento econômico.

Para Schumpeter (1982), o início do processo de desenvolvimento econômico, inicia-se com a ruptura do modelo de fluxo circular, ou seja, uma ruptura dos padrões considerados comuns e normais que fazem parte do dia a dia da sociedade. Isso de acordo com o autor, acontece essencialmente por conta da importância que as inovações têm sobre o processo de desenvolvimento das economias. As inovações para ele é o elemento fundamental para o processo de desenvolvimento econômico.

Schumpeter (1982) define o conceito de inovação de acordo com os seguintes casos:

- Introdução de um novo bem ou produto;
- Introdução de um novo método de produção;
- Abertura de um novo mercado;
- Conquista de uma nova fonte de oferta de matérias-primas ou de bens semimanufaturados;
- Estabelecimento de uma nova organização de qualquer indústria.

O autor entende por desenvolvimento, somente as mudanças no sistema econômico que emerge de dentro deste próprio sistema. Em suas palavras:

O desenvolvimento, no sentido em que o tomamos, é um fenômeno distinto, inteiramente estranho ao que pode ser observado no fluxo circular ou na tendência para o equilíbrio. É uma mudança espontânea e descontínua nos canais do fluxo, perturbação do equilíbrio, que altera e desloca para sempre o estado de equilíbrio previamente existente (SCHUMPETER, 1982, p. 47).

O processo de mudança de acordo com o autor aparece na esfera industrial e comercial e não em mudanças no gosto dos consumidores, nos dizeres do próprio autor “o produtor que, via de regra, inicia a mudança econômica, e os consumidores são educados por ele [...] são ensinados a querer coisas novas, ou coisa que diferem em um aspecto ou outro daquelas que tinham o hábito de usar” (SCHUMPETER, 1982, p. 48).

Sobre o tema desenvolvimento Bresser Pereira (2003) discorre da seguinte forma:

O desenvolvimento é um processo de transformação econômica, política e social, através do qual o crescimento do padrão de vida da população tende a tornar-se automático e autônomo. Trata-se de um processo social global,

em que as estruturas econômicas, políticas e sociais de um país sofrem contínuas e profundas transformações (BRESSER-PEREIRA, 2003, p. 31).

Para Vasconcelos e Garcia (2005), o desenvolvimento econômico deve trazer como resultado alterações em diversos setores da economia que via de regra resulta em crescimento econômico acompanhado na melhoria da qualidade de vida da população.

[...] as alterações da composição do produto e a alocação de recursos pelos diferentes setores da economia, de forma a melhorar os indicadores de bem-estar econômico e social (pobreza, desemprego, desigualdade, condições de saúde, alimentação, educação e moradia) (VASCONCELLOS; GARCIA, 1998, p. 205).

Para Perrox (1967) “o desenvolvimento é a combinação das transformações de ordem mental e social duma população que lhe possibilitam o aumento cumulativo e duradouro do seu produto real global” (Perrox, 1967, p. 179).

Em geral, desenvolvimento econômico não engloba apenas a questão do crescimento do produto ou da renda da população, mas questões como educação, qualidade de vida, democracia entre outras.

## 2 ESTRUTURA INSTITUCIONAL BRASILEIRA ANTES DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

### 2.1 A HERANÇA PATRIMONIAL DE PORTUGAL.

Uma das correntes teóricas que explica de forma plausível o atraso econômico brasileiro encontra-se nas obras de Raimundo Faoro, que busca as origens do atraso econômico e social brasileiro na história de Portugal. Segundo o autor, o caráter patrimonial de dominação de Portugal importado pelo Brasil, foi responsável pelas mazelas do Estado e pela característica intervencionista da Economia Brasileira.

Nos dizeres do autor, o rei de Portugal, era senhor de tudo e de todos. O Estado era concebido como seu patrimônio, e é nesse sentido que ele se refere ao Estado patrimonial. Na monarquia patrimonial, o rei se eleva sobre todos os súditos, senhor da riqueza territorial, dono do comércio - o reino tem um *dominus*, um titular da riqueza eminente e perpétua, capaz de gerir as maiores propriedades do país, dirigir o comércio, conduzir a economia como se fosse uma empresa sua. O sistema patrimonial, ao contrário dos direitos, privilégios e obrigações fixamente determinados do feudalismo, prende os servidores numa rede patriarcal, na qual eles representam a extensão da casa do soberano (FAORO, 2001, p.33).

Para Faoro (2001, p. 28), o patrimonialismo:

[...] com sua ordem burocrática [...] e com o Estado dirigindo a Sociedade, impede-se a autonomia da empresa, anulando a esfera das liberdades públicas, fundadas sobre as liberdades econômicas, a saber, livre contrato, livre concorrência e livre profissão, opostas todas elas, aos monopólios e concessões reais.

Na definição de Nóbrega, “essa forma de enxergar o Estado, favorece a indistinção entre o público e privado, de modo a se criar uma cultura dos favores” (Nóbrega, 2005, p. 227).

O autor atribui ao processo de colonização do Brasil um dos motivos para o atraso econômico brasileiro, isto porque este processo iniciou-se de forma errada a partir do objetivo dos colonizadores em melhorar sua posição no estamento português e não o de permanecer na América.

A colonização brasileira foi orientada, pois, pelo ambiente cultural e institucional que caracterizava o Estado português [...]. Aqui ficou uma cultura que, herdeira do Estado patrimonial de estamento que confunde o público e o privado e vê naquele a solução que deveria ser resolvido por este. Ao estado personalizado no estamento convergem todas as esperanças, e dele se devem obter privilégios para galgar a escala social, de preferência sem trabalhar muito (NÓBREGA, 2005, p.231).

A falta de concorrência e de competitividade são alguns dos motivos que explicam o atraso econômico do nosso país, isso porque segundo Faoro (2001, p. 36), “*a atividade industrial, quando emerge, decorre de estímulos, favores, privilégios, sem que as empresas individuais, baseadas racionalmente no cálculo, incólumes às intervenções governamentais, ganhem incremento autônomo*”, este fato atuou como obstáculo para o processo de concorrência e deixou como resultado uma indústria ineficiente não competitiva.

Portanto, na definição de Faoro (2001), esta estrutura patrimonial importada de Portugal, moldou a colonização e o desenvolvimento da economia brasileira. Em suas palavras:

*A realidade histórica brasileira demonstrou a persistência secular da estrutura patrimonial, resistindo galhardamente, inviolavelmente, à repetição, em fase progressiva, da experiência capitalista. Adotou do capitalismo a técnica, as máquinas, as empresas, sem aceitar-lhe a alma ansiosa de transmigrar* (FAORO, 2001, p. 867).

## 2.2 DA INDEPENDÊNCIA BRASILEIRA ATÉ A PRIMEIRA REPÚBLICA.

O processo de independência do Brasil aconteceu de maneira muito distinta da economia Americana. Enquanto a independência dessa segunda aconteceu por meio de guerra entre a Coroa britânica e as colônias Americanas que se seguiu por mais de uma década, no Brasil, esse processo deu-se de forma pacífica e negociada.

Vianna Moog (apud NÓBREGA 2005) assinalou essas diferenças da seguinte forma.

Enquanto os Estados Unidos se separaram da Inglaterra de maneira violenta, rompendo a ferro e fogo todos os vínculos com Jorge III, no Brasil é o próprio filho de D. João VI, o príncipe D. Pedro, que é proclamado nosso

primeiro imperador. E como se isso não bastasse, quando o mesmo D. Pedro renuncia à Corte do Brasil, o Império Brasileiro de origem europeia, aguarda pacientemente a maioria de Pedro II (NÓBREGA, 2005, p.233).

O império adotou o liberalismo econômico que preconizado por Smith que defende um Estado mínimo, onde a atividade econômica deve se regular automaticamente e livremente pela lei da oferta e demanda.

Nos dizeres de Bagnoli (2006), o liberalismo econômico adotado pelo império, não foi acompanhado da mesma forma por um liberalismo político e democrático. Isso porque nos dizeres do autor:

O trabalho escravo ainda era mantido, não sendo os escravos sequer considerados cidadão brasileiros, sem direitos, em que pese constituírem a maior força de trabalho e de capital investido no desenvolvimento da atividade econômica [...]. O poder econômico se refletia no poder político ao passo que apenas cidadãos com determinada renda anual líquida podiam votar em eleições primárias, valor superior para eleições de deputados, senadores e membros dos conselhos de Província e valor ainda mais alto para o candidato poder ser eleito (BAGNOLI, 2006, p. 38).

Nos dizeres de Nóbrega (2005), o Império podia tudo e era a forma mais garantida de obter benefícios pessoais. O emprego público era um sinônimo de riqueza e poder, além disso, era muito mais vantajoso e viável que o trabalho árduo e produtivo. Nesse modelo, as Instituições, direitos de propriedade e respeito aos contratos não tinham importância, isso porque o progresso podia ser alcançado por intermédio do Estado, via concessão de privilégios.

O regime de privilégios continuava a impulsionar a economia. Não havia incentivos relevantes para a iniciativa econômica individual. Nos anos 1880 havia surgido um arremedo de crédito rural, mas sua operação dependia da venda de títulos do governo [...]. A intervenção do Estado não se limitava, contudo, ao crédito. Irradiava-se pelas atividades comerciais, industriais e de serviços públicos. O Estado autorizava previamente a criação de sociedades anônimas, outorgava privilégios, dava concessão de ferrovias e portos e até garantia o pagamento de juros (NÓBREGA, 2005, p.239).

Para Bagnoli (2006), o artigo 179 da Constituição do Império retrata bem essas distorções.

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade privada, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte.

[...]

XXII – É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade

do Cidadão, será elle previamente indemnizado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta única excepção, e dará as regras para se determinar a indemnisação.

[...]

XXIV – Nenhum gênero de trabalho, de cultura, indústria, ou commercio póde ser prohibido, uma vez que não se opponha aos costumes públicos, á segurança, e saúde dos cidadãos.

XXV – Ficam abolidas as Corporações de Officios, seus Juizes, Escrivães, e Mestres.

XXVI – Os inventores terão a propriedade das suas descobertas, ou das suas producções. A Lei lhes assegurará um privilegio exclusivo temporário, ou lhes remunerará em resarcimento da perda, que hajam de soffrer pela vulgarização (BAGNOLI, 2006, p. 38 e 39).

Como foi descrito acima, princípios básicos defendidos na NEI como direitos de propriedade, democracia, livre iniciativa entre outros, não foram garantidos em sua plenitude no império. O império podia confiscar a propriedade privada desde que indenizasse o proprietário, a livre iniciativa não foi defendida em sua plenitude.

Desta forma, podemos dizer que as instituições formais evidenciadas no Império, além de propiciar uma estrutura de privilégio que posteriormente seria um dos pontos negativos da economia brasileira, não forneceu uma matriz institucional adequada para dar garantias para os investidores, e conseqüentemente não garantiu o Desenvolvimento Econômico.

### 2.2.1 A primeira República

A economia brasileira na Primeira República (1889 – 1930), consistia basicamente na produção de produtos primários para a exportação, sendo o café, a principal fonte de divisas de moedas estrangeiras necessárias para às importações do país e o elemento dinamizador da economia.

O fato de o café ser o produto dinamizador da economia trouxe grandes mudanças no cenário político econômico do Brasil. Segundo Scherer (2007, p. 50), os fazendeiros paulistas *“buscavam o federalismo para alcançarem a autonomia dos estados e a possibilidade de impor ao país um sistema que favorecesse o núcleo agrário-exportador em expansão”*.

Assim, nos dizeres ainda do autor, a constituição Republicana de 1891, possibilitou aos estados oligárquicos, maior poder político e controle da gestão da Federação conforme seus objetivos.

O federalismo efetivamente concedia ampla autonomia aos estados, que possuíam sua própria constituição (desde que não contrariasse a constituição federal), elegiam seus governos, podiam criar suas próprias forças militares e organizar suas finanças, inclusive realizar empréstimos diretamente no exterior, dispor de suas próprias receitas de exportação e decretar impostos, podendo recorrer ao socorro da União em caso de calamidade pública. O governo federal, todavia, não poderia intervir em negócios peculiares aos estados (SCHERER, 2007, p.51).

Sobre o poder político dos Estados Cafeicultores, Ferreira diz que isso se dá por conta de que a federação foi altamente descentralizada com um governo federal fraco, que em contrapartida *“foi acompanhado por estados independentes fortes, com poder para regular e tributar o comércio interno e externo, além de serem responsáveis pela provisão da maioria dos bens públicos”* (Ferreira, 2007, p.253).

Essas mudanças no campo político, não se traduziram em mudanças no campo econômico. Nos dizeres de Bagnoli (2006), a ideologia liberal foi mantida, no entanto, os direitos de propriedade não foram assegurados em sua plenitude e os direitos sociais continuavam sem atenção da Constituição, conforme se verifica nos seguintes artigos:

Art. 72. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual, e à propriedade privada, nos termos seguintes.

[...]

§ 17. O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, **salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública**, mediante indenização prévia.

[...]

§ 24. É garantido o livre exercício de qualquer profissão moral, intelectual e industrial.

§ 25. Os inventos industriais pertencerão aos seus autores, aos quais ficará garantido por lei um privilégio temporário, ou será concedido pelo Congresso um prêmio razoável quando haja conveniência de vulgarizar o invento (BAGNOLI, 2006, p. 40).

Segundo Fonseca (2002), a constituição de 1891 contemplou somente as mudanças políticas, e passou longe das mudanças sociais que aconteciam no mundo inteiro. O poder econômico continuava influenciando de forma determinante

no processo político, suprimindo a participação do cidadão no processo político eleitoral.

Desta forma, as instituições evidenciadas na primeira República, criou uma estrutura dominante de poder dos estados oligárquicos, e isso garantiu aos Estados mais fortes economicamente o controle político econômico do país.

## 2.3 A INDUSTRIALIZAÇÃO BASEADA NO MODELO DESENVOLVIMENTISTA

### 2.3.1 A Revolução de 1930

Esse período é marcado por mudanças profundas na forma de condução da economia brasileira. Neste período destaca-se a virada para dentro da produção, ou seja, a importância que assume o mercado interno, e também o crescimento da participação da indústria e dos serviços no PIB brasileiro.

Isso aconteceu por conta das mudanças no cenário internacional com o fim do Padrão Ouro e também a substituição do Estado Liberal de Adam Smith pelo Estado mais atuante na economia preconizado por Keynes, em função da crise econômica internacional iniciada em 1929.

A estrutura política do Brasil começa a mudar, a crise mundial de 1929 se manifestou em diversas áreas e teve como resultado o golpe de Estado que ocasionou a perda da hegemonia política da burguesia cafeeira e dos estados em favor da classe industrial. Isso promoveu mudanças radicais no modelo político econômico daquele período.

O primeiro governo Vargas, como notório, levou a uma crescente concentração de poderes nas mãos federais. Os objetivos gerais eram o desenvolvimento de um mercado interno mais integrado e o estabelecimento das bases para a industrialização. A regulamentação do comércio interno e externo passou para o governo federal e criaram-se tributos nacionais. Reduziu-se a influência das oligarquias estaduais nas políticas nacionais, embora os governos estaduais mantivessem autonomia para aplicar seus próprios tributos e até criar outros (FERREIRA, 2007, p.253).

Entretanto, segundo Bagnoli (2006), o governo Getúlio Vargas para alcançar seus objetivos nacionalistas, se valeu de instituições que garantiram a

forma intervencionista de atuação do Estado. Para tanto, como destaca o autor, foram criadas novas regras a partir da constituição de 1934 que reorientou toda economia Brasileira. Novos hábitos, crenças e valores se formaram e mudaram a forma como a economia Brasileira se desenvolveria a partir disso. Entre essas medidas se destacam as seguintes:

Art. 115. A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos uma existência digna. Dentro desses limites, é garantida a liberdade econômica.

Parágrafo único. Os Poderes públicos verificarão, periodicamente, o padrão de vida nas várias regiões do país.

Art. 116. Por motivo de interesse público e autorizada em lei especial, a **União poderá monopolizar** determinada indústria ou atividade econômica, asseguradas as indenizações, devidas, conforme o art. 112, nº 17, e ressalvados os serviços municipalizados ou de competência dos Poderes locais.

Art. 117. A lei promoverá o **fomento da economia popular** o desenvolvimento do crédito e a **nacionalização progressiva dos bancos** de depósito. Igualmente providenciará sobre a nacionalização das empresas de seguros em todas as suas modalidades, devendo constituir-se em sociedades brasileiras as estrangeiras que atualmente operam no país.

[...]

Art. 120. Os sindicatos e as associações profissionais serão reconhecidos de conformidade com a lei.

Art. 121. A lei promoverá o amparo da produção e **estabelecerá as condições do trabalho**, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País.

[...]

Art. 122. Para dirimir questões entre empregadores e empregados, regidas pela legislação social, fica instituída a Justiça do Trabalho, à qual se aplica o disposto no Capítulo IV do Título I (BAGNOLI, 2006, p. 42).

O modelo intervencionista centralizado nas mãos do governo federal passou a orientar as ações do Estado com apoio de grande parte da sociedade. Nos dizeres de Scherer (2007, p. 119), “este apoio foi buscado através de concessões tanto à classe agrária, como os auxílios ao café e a criação de institutos de estímulo à diversas culturas, quanto aos trabalhadores, que passaram a contar com uma nova estrutura de direitos e proteção social”.

Essas instituições políticas evidenciadas no Governo Vargas, permitiram uma forte centralização do poder na esfera Federal que seguindo os seus objetivos desenvolvimentistas, o governo passou a intervir diretamente na economia. A partir disso “a atuação do estado como empresário se aprofundou com os novos

rumos da política econômica e com esse amplo leque de apoio social” (NÓBREGA, 2005, p 251).

Scherer (2007) discorre sobre as implicações da centralização do poder no governo Vargas da seguinte forma:

A centralização do poder e o autoritarismo do primeiro governo Vargas permitiram que o presidente concentrasse uma maior habilidade de mudar as regras conforme sua ideologia e a daqueles que o apoiavam. Neste sentido, a configuração deste novo arranjo institucional político possibilitou que Vargas tivesse mais poder para configurar as instituições econômicas, voltando-as para o incentivo de outras atividades econômicas, que não a agricultura cafeeira, especialmente a indústria (SCHERER, 2007, p. 178).

Segundo Fonseca (2002), a ideologia intervencionista tomou proporções ainda maiores na economia com a constituição de 1937. Segundo o autor, pela primeira vez a expressão “intervenção do Estado no domínio econômico” aparece em um texto constitucional no Brasil.

Art. 135. Na iniciativa individual, no poder de criação, de organização e de invenção do indivíduo, exercido nos limites do bem público, funda-se a riqueza e a prosperidade nacional. A **intervenção do Estado no domínio econômico** só se legitima para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores da produção, de maneira de evitar ou resolver os seus conflitos e introduzir no jogo das competições individuais o pensamento dos interesses da Nação, representados pelo Estado. A intervenção no domínio econômico poderá ser mediata e imediata revestindo a forma do controle, do estímulo ou da gestão direta (FONSECA, 2002, p. 78).

A política protecionista tomou proporções tão grandes neste período que a constituição de 1937 trouxe em seu artigo 141, regras com o objetivo de proteger as indústrias nacionais da concorrência externa.

Art. 141. A lei fomentará a economia popular, assegurando-lhe garantias especiais. Os crimes contra a economia popular são equiparados aos crimes contra o Estado, devendo a lei cominar-lhes penas graves e prescrever-lhes processos e julgamentos adequados à sua pronta e segura punição (BAGNOLI, 2006, p. 43).

Seguindo essa tendência intervencionista, nos anos 40 foram criadas várias empresas estatais em setores considerados estratégicos. Apesar do Banco do Brasil – BB – ter como origem o século XIX, ele se destacou nesse período porque se consolidou como maior instituição financeira do país e o responsável pelo

financiamento dos investimentos necessários para apoiar o desenvolvimento do Brasil.

Segundo Nóbrega (2005), o BB se tornou o principal instrumento das políticas desenvolvimentistas do governo. Paralelamente, as suas funções de banco comercial, o BB exerceu também a função de Banco Central suprimindo o Estado de recursos abundantes, isso significou uma ausência de restrições que foi destacado brilhantemente por Nóbrega:

A primeira responsabilidade de Banco Central veio com a lei que criou sua carteira de Redesconto (1921), mas o BB começou a ganhar relevância nessa área com a Revolução de (1930), a partir de quando suas funções de Banco Central foram ampliadas e lhe foram conferidas as atribuições de banco de fomento [...]. Ao findar-se o período do primeiro governo Getúlio Vargas (1945), o BB era a mais importante Organização Estatal Brasileira, com atuação ampla na área do crédito, no fomento das atividades econômicas e nas atividades de câmbio e comércio exterior. No terreno das finanças públicas, o BB financiava o Tesouro com emissões de moeda. [...] **O Código de Contabilidade de 1922 classificava as emissões de moeda como receita.** (NÓBREGA, 2005, p.283 e 284).

Fica evidente que a partir da revolução de 1930, a atuação do Estado na economia se aprofundou, isso porque o modelo rompeu com os valores e princípios do liberalismo e da democracia presentes no ideário brasileiro, desde a Primeira República. Essa característica de intervenção acompanharia nosso país até os anos 1980 e foi uns dos responsáveis da crise fiscal e inflacionária presentes na economia Brasileira durante os anos 1980.

### 2.3.2 O Estabelecimento do Regime democrático nos governos Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek.

Com a democratização em 1946 após o fim da Segunda Guerra Mundial, o sistema de governança descentralizado volta a fazer parte da forma de governança da economia brasileira. No entanto, apesar dessa mudança política, no campo econômico, o regime primou pela continuação e ampliação do programa desenvolvimentista tanto no segundo governo Getúlio quanto no governo Juscelino.

Segundo Ferreira (2007), com esse regime estabelecido na constituição de 1946, as instituições não poderiam mais ser impostas discriminadamente de cima para baixo de forma autoritária, as regras só poderiam ser modificadas com aprovação do congresso. Assim, de acordo com Ricardo Bielschowsky *apud* Ferreira (2007), o poder executivo passou a utilizar brechas na estrutura institucional e no sistema político partidário para introduzir as reformas que se tornaram necessárias para dar continuidade ao programa desenvolvimentista.

Tática aí é clara: tratava-se de abrir brechas na antiquada e desordenada estrutura institucional brasileira, criando-se órgão com simultâneo de planejar e viabilizar as propostas elaboradas. Formava-se, de um lado, uma Assessoria econômica diretamente ligada ao presidente, que formularia o planejamento da expansão da infra-estrutura energética e de transportes vinculando essa expansão à implantação de empresas estatais, que o chefe da nação deveria tratar de viabilizar politicamente (FERREIRA, 2007, p. 161).

Segundo Bagnoli (2006), enquanto o artigo 141 da constituição de 1937 procurava “reprimir os crimes contra a economia popular” e conseqüentemente inibir a livre concorrência, o artigo 148 da constituição de 1946 procurou assegurar o direito da livre concorrência. Conforme segue abaixo:

Art. 141. A lei fomentará a economia popular, assegurando-lhe garantias especiais. Os crimes contra a economia popular são equiparados aos crimes contra o Estado, devendo a lei cominar-lhes penas graves e prescrever-lhes processos e julgamentos adequados à sua pronta e segura punição (Bagnoli, 2006, p. 43).

Art. 148. A lei reprimirá toda e qualquer forma de abuso do poder econômico, inclusive as uniões ou agrupamentos de empresas individuais ou sociais, seja qual for a natureza, que tenham por fim dominar os mercados nacionais, eliminar a concorrência e aumentar arbitrariamente os lucros (BAGNOLI, 2006, p. 46).

Ainda segundo o autor, além das garantias contidas na constituição, a lei 4.137 de 10 de setembro de 1962, veio complementar as garantias da defesa de concorrência. Em seu artigo 8º, a referida lei criou o CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica).

No entanto, o período de 1945 e 1964 a economia Brasileira, segundo Nóbrega (2005), passou por momentos marcados por muita instabilidade tanto no plano político quanto no econômico.

O campo político foi marcado por muita instabilidade com renúncias, golpes e o suicídio de Vargas. No campo econômico, destaca-se a ausência de bases fiscais e financeiras que garantissem o projeto desenvolvimentista. Tal projeto se valeu em grande parte de emissões monetárias e constantes déficits públicos que se traduziu posteriormente em inflação, um dos grandes problemas enfrentados por seus sucessores.

No plano político, caracterizou por crises Institucionais, Golpes de Estado, o suicídio de Getúlio Vargas, a renúncia de Jânio Quadros e a tomada de poder novo pelos militares. Na Volatilidade do *front* econômico, o Nacional Desenvolvimento se firmou, prevalecia o primitivismo institucional das finanças públicas e na política monetária. O Banco do Brasil executava funções típicas do Tesouro Nacional e de Autoridade Monetária, suprindo-se de recursos dentro dele mesmo, o que significava ausência de restrições orçamentárias e um grande potencial de excessiva expansão de moeda (NÓBREGA, 2005, p. 257).

### 2.3.3 O governo JK - Grandes transformações seguidas de períodos de Inflação

Com o governo JK, consolidou-se o modelo de substituição de importações a partir do Plano de Metas. O plano continha trinta metas entre as mais importantes destacam as metas com energia, transportes, alimentos indústrias básicos, educação e a meta síntese Brasília.

Sobre a consolidação do modelo desenvolvimentista, Lacerda (2010) discorre da seguinte forma:

(...) naquele momento, a ideologia desenvolvimentista, verdadeiro sinônimo de industrialização, tornou se, mundialmente, a chave e a palavra de ordem para escapar do chamado subdesenvolvimento. Naquele momento da corrida para o desenvolvimento industrial caberia avançar na construção do departamento I, propiciando, conseqüentemente, a implantação das indústrias produtoras de bens duráveis, como a emblemática indústria automobilística (LACERDA, 2010, p. 95).

Para Nóbrega (2005, p. 262), o plano se diferenciou positivamente em relação às tentativas anteriores porque “defendia metas, quantificava os recursos necessários e estabelecia mecanismos de acompanhamento de sua execução. Não havia, contudo, preocupação com eventuais efeitos inflacionários”.

Neste governo, foram efetuadas mudanças estruturais de grande importância para a economia Brasileira. Para tanto, o governo novamente se valeu

de brechas no sistema institucional político partidário que exerceram papel fundamental para implementação do projeto.

Benevides (apud FERREIRA 2007) destaca a importância da implementação desse aparato institucional para execução do Plano de Metas que ela mesma definiu como “administração paralela”.

Administração paralela foi a melhor resposta do governo Kubitschek, numa combinação adequada entre a percepção dos problemas e as escolhas efetivamente feitas, dados os recursos e os meios disponíveis e a relação de forças políticas atuantes que exigia um estilo conciliatório (FERREIRA, 2007, p. 189).

Para Benevides apud Ferreira (2007), esses instrumentos denominados por ela de extraconstitucionais, foi “uma forma sub-reptícia de obter delegação de poderes para a realização do Programa de Metas, que jamais teria sido possível se tivesse que passar pelos tradicionais processos de tramitação legislativa, caracterizados pelas longas negociações, entraves oposicionistas etc” (Ferreira, 2007, p. 190).

Entretanto, como ressalta novamente Nóbrega (2005), a falta de bases fiscais sólidas para financiar o investimento Estatal nos setores de infraestrutura, se valeu em grande parte de emissões monetárias e constantes déficits públicos que se traduziram posteriormente em inflação, um dos grandes problemas enfrentados por seus sucessores.

A indústria de transformação superou em muito a agricultura. Em 1960, a participação da agricultura no PIB tinha caído para 17,8% e a da indústria de transformação subira para 26,5%, colocando uma dianteira de quase dez pontos de percentagem em curto espaço de tempo [...]. JK deixava para seus sucessores um enorme déficit público, que dobrava em termos reais e já correspondia a um terço da arrecadação [...]. No final do governo, o uso da inflação para implementar o plano começava a cobrar o seu preço. O crescimento anual dos preços já passava dos 30% em 1960 (NÓBREGA, 2005, p. 263).

#### 2.3.4 Crise econômica e o golpe militar de 1964 – Reformas e o Milagre econômico

O golpe militar de 1964, marca a ruptura do modelo institucional implementado com o Estado democrático de 1945. Segundo Lacerda (2010), esse período marca o fim do chamado populismo no Brasil.

Denominam-se populistas os regimes políticos latino – americanos que incorporaram amplas massas urbanas em um processo político do qual haviam sido excluídas secularmente, como os governos de Perón, na Argentina, e Vargas, no Brasil (LACERDA, 2010, p. 113).

Neste período surge um Estado extremamente autoritário que tem como característica principal a supressão de liberdades políticas e individuais da sociedade. Uma das críticas feitas ao regime militar está justamente relacionada à maneira rígida e autoritária na forma governar exercida pelo regime militar.

Nos dizeres de Bagnoli (2006), o estabelecimento do regime militar foi influenciado pela ideologia Norte Americana. Sobre as implicações dessa influência na economia brasileira o autor diz que “a constituição de 1967 alicerçou-se na geopolítica de estimular e fortalecer o Estado, a partir da ocupação do território nacional, expansão sul-americana e formação de uma potência mundial” (BAGNOLI, 2006, p. 48).

Foi desta forma, que o novo governo com uma postura autoritária, foi capaz de efetuar as reformas institucionais necessárias que, redefiniram o perfil de atuação do Estado.

A primeira fase do Regime militar, sob o governo de Humberto Castelo Branco, marca a volta do poder de um grupo de técnicos de perfil eminentemente liberal – conservador, representado nas figuras de Octavio Gouvêa de Bulhões e Roberto Campos, que assumem respectivamente as pastas da Fazenda e do Planejamento (FERREIRA, 2007, p. 219).

O regime tinha como objetivo principal normatizar as relações com os organismos financeiros internacionais, retomar a trajetória de desenvolvimento econômico e, ao mesmo tempo, dar um fim ao processo inflacionário.

No argumento de Lacerda (2010), o liberalismo econômico preconizado pelo regime militar, não foi acompanhado da mesma forma por um liberalismo político e de democracia representativa.

A política intervencionista neste período se aprofunda de forma tão grande, que apareceu por vários momentos na constituição de 1967 no Título III que trata da Ordem Econômica e Social, assim dispostos:

§ 8º. São facultados a intervenção no domínio econômico e o monopólio de determinada indústria ou atividade econômica, mediante lei da União, quando indispensável por motivos de segurança nacional, ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficiência no regime de competição e de liberdade da iniciativa, assegurados os direitos e garantias individuais.

§ 9º. Para atender à intervenção no domínio econômico, de que trata o parágrafo anterior, poderá a União instituir contribuições destinadas ao custeio dos respectivos serviços e encargos na forma que a lei estabelecer.

[...]

§ 11º. A produção de bens supérfluos será limitada por empresa, proibida a participação de pessoa física em mais de uma empresa ou de uma em outra, nos termos da lei (BAGNOLI, 2006, p. 49).

Apoiado nessas reformas institucionais foi elaborado um plano denominado Plano de Ação Econômica do Governo – PAEG – que foi o elemento fundamental para o conjunto de transformações institucionais verificadas posteriormente. Entre as reformas, destacam-se as reformas monetária, tributária e a reforma do setor externo.

Sobre a necessidade da implementação das reformas institucionais para a implementação do PAEG, André Lara Resende (1997) discorre da seguinte forma:

A convicção da necessidade de reformas institucionais acompanhou o PAEG desde seu diagnóstico. Três áreas foram particularmente destacadas, refletindo, acertadamente, a percepção do governo a respeito dos pontos de estrangulamento institucionais da economia: primeiro, a desordem tributária; segundo, as deficiências de um sistema financeiro subdesenvolvido e a inexistência de um mercado de capitais; e, por último, as ineficiências e as restrições ligadas ao comércio exterior (RESENDE, 1997, p 228).

Nóbrega chama atenção de forma muito especial para reforma tributária e bancária. Para o autor, o novo sistema tributário implantado a partir da reforma de 1967, era um dos mais modernos do mundo. No entanto, ainda “continha impostos de má qualidade, como o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), o

ICMS e os impostos únicos, uma herança dos impostos de em cascata do sistema anterior” (Nóbrega, 2005, p 268).

A reforma tributária contribuiu para fortalecer esse arranjo institucional. Dois novos tributos (IOF e IEX) foram destinados, pela Constituição à formação de reservas monetárias. As correspondentes receitas eram transferidas diretamente para o BANCO CENTRAL, à disposição do Conselho Monetário nacional [...]. É talvez um dos poucos casos, se não o único, em que a arrecadação de determinados tributos e os seus correspondentes gastos não passam pelo Parlamento (NÓBREGA, 2005, p. 290).

Já a reforma bancária, criou instituições de grande importância para a Economia Brasileira, o Banco Central e o Conselho Monetário Nacional, além disso, definiu as funções do Banco do Brasil. “O BC teria uma diretoria com mandato fixo, o que lhe dava foros de autonomia. O Orçamento Monetário foi institucionalizado. As demais instituições públicas federais foram reestruturadas e/ou ganharam um administração profissional” (Nóbrega, 2005, p. 268).

Com o regime militar a lei 4595 foi aprovada em dezembro e sancionada em 31/12/1964. O Banco Central do Brasil foi instalado no dia 1 de abril de 1965. A reforma transferiu para o BC as funções de banco central antes pertencente ao BB. O BC passou a também cuidar do mercado de Capitais. A lei Institucionalizou o Orçamento Monetário (NÓBREGA, 2005, p. 286).

No entanto, o autor destaca uma série de erros associados à reforma bancária que contribuíram para aumentar o potencial inflacionário com a expansão do crédito via BB.

A partir de 1967, o Conselho Monetário Nacional autorizou o banco a expandir, sem limites, determinadas classes de empréstimos em favor da agricultura, das exportações e da agroindústria. Na segunda metade dos anos 1970, o banco passou a ser o oitavo maior estabelecimento de crédito do mundo, sem ter aumentado de forma importante a captação de recursos do público e sem provocar emissões explosivas de moeda. Não era milagre. O espetacular crescimento dos empréstimos foi possível graças ao uso da dívida pública (lei complementar nº 12) para suprir de recursos o Orçamento Monetário, que, por seu turno, abastecia de recursos o BB via conta movimento [...]. A lei complementar nº 12 é provavelmente caso único no mundo que permite que um órgão do Poder Executivo expanda a dívida pública sem autorização legislativa (NÓBREGA, 2005, p. 290).

Em relação ao Orçamento Monetário, Nóbrega (2005) atribui a ele, um dos motivos para o atraso institucional Brasileiro ao longo dos tempos.

O Orçamento Monetário era um dos principais focos de atraso institucional do Brasil. Uma parte da despesa pública era realizada sem Autorização

legislativa, dependendo apenas de autorizações do Conselho Monetário Nacional e do Ministro da Fazenda (NÓBREGA 2005, p.276).

Ainda segundo o autor, nunca foi e nem é atribuído no Brasil à devida importância para o Orçamento Monetário em relação a outros países chamados desenvolvidos.

Na Inglaterra, o Orçamento é um evento anual que mobiliza a opinião Pública. Sua centralidade no cenário político é evidenciada pela tradição de que, se a proposta de Orçamento do Executivo for rejeitada pelo Parlamento, o Governo renuncia imediatamente (...). Alíquotas de Imposto de Renda e dos tributos sobre o consumo podem mudar a cada Orçamento anual, dependendo das prioridades estabelecidas de comum acordo entre o Gabinete e o Parlamento. A população sente que se trata de um momento em que muita coisa a respeito de sua vida será decidida (...). No Brasil, a apresentação do Orçamento ao Congresso não passa de um ato formal. Dificilmente vai para a primeira página dos jornais ou aparece no rádio e na TV (NÓBREGA, 2005, p. 277).

Passadas as primeiras reformas, o país começou a conviver com altas taxas de crescimento econômico acelerado nos anos de 1969 – 1973 denominado de milagre econômico. No entanto, nos dizeres de Ferreira (2007, p. 345) “as altas taxas de crescimento atingidas são explicadas pelo enorme hiato existente, em 1967, entre o PNB potencial e o efetivo”, ou seja, nossa economia utilizou a capacidade ociosa acumulada durante os anos anteriores, o que permitiu o grande e rápido crescimento econômico.

Ainda segundo o autor, após o período denominado milagre, a utilização plena da capacidade instalada somadas à depressão dos mercados financeiros e do comércio externo em 1973, interrompeu esse bom momento de crescimento e fez com que o país necessitasse novamente de investimentos para sustentar a caminhada rumo ao crescimento econômico. Entretanto, esses investimentos se financiaram via empréstimos externos com a reciclagem dos chamados petrodólares.

Deste modo, um novo ciclo de crescimento econômico no Brasil foi viabilizado entre 1976 e 1980, sob a égide do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), A partir de 1976 o governo praticou uma política de aumento diferencial entre taxas de juros internas e externas visando estimular o endividamento externo e, ao mesmo tempo conter pressões inflacionárias decorrentes da ampliação da base monetária (FERREIRA, 2007, p. 345).

A interrupção desses recursos no fim dos anos 1970 fragilizou financeiramente o Estado e trouxe sérios problemas quanto ao pagamento dos juros da dívida externa que volta a subir no fim dos anos 1970. Assim, o arranjo institucional que viabilizou o crescimento nesse período começa a perder sua funcionalidade, trazendo como consequência uma crise inflacionária devastadora que assombrou o Brasil durante toda década de 80 e começo dos anos 90.

#### 2.4 CRISES DOS ANOS OITENTA E A REFORMA DO ESTADO

Um das características marcantes da economia brasileira na década de 80 foi o processo inflacionário que se persistiu até os anos 90 com a execução do Plano Real. Em especial foi na metade desta década que o fenômeno inflacionário atingiu proporções assustadoras, chegando a atingir índices mensais superiores a 20%, e apesar dos diversos planos de estabilização que se seguiram durante todo esse período, continuava a persistir.

**Tabela 1: TAXA DE INFLAÇÃO ANUAL (1975-1998)**

<b>Período</b>	<b>Inflação IGP-DI</b>	<b>Período</b>	<b>Inflação IGP-DI</b>
1975	29,33	1987	415,95
1976	46,27	1988	1037,53

1977	38,79	1989	1782,85
1978	40,81	1990	1476,71
1979	77,24	1991	480,23
1980	110,23	1992	1157,84
1881	95,20	1993	2708,17
1982	99,73	1994	1093,85
1983	211,02	1995	14,77
1984	223,81	1996	9,33
<b>1985</b>	235,13	1997	7,48
<b>1986</b>	65,04	1998	1,71

**Fonte:** IPEADATA – Elaborado pelo autor.

Os Estados estavam financeiramente endividados, e como se não bastasse, a maior parte da população ainda esperava tudo do Estado. “Lá fora, a realidade mudara havia muito tempo. A Revolução nos transportes, nas comunicações e na tecnologia de informação gerara uma nova etapa no processo de Globalização” (NÓBREGA, 2005, p. 311).

Muitas correntes teóricas foram adotadas com o objetivo de explicar tal fenômeno e, a partir disso dar um diagnóstico, sem, contudo, alcançar o êxito. Faltava algo nestes planos que só seriam alcançados no Plano Real.

Neste período, o panorama político institucional brasileiro começa a mudar, a democratização provoca uma nova oscilação rumo à descentralização.

#### Nos dizeres de Nóbrega (2005)

[...] depois de uma bem sucedida e pacífica mudança do regime militar para o civil, o governo José Sarney havia conduzido de forma firme a transição para a democracia. Em 1989, com o aparecimento às urnas dos analfabetos e dos maiores de dezesseis anos, a democracia Brasileira podia ser efetivamente classificada como uma democracia de massas (NÓBREGA, 2005, p.327).

O processo de redemocratização durante a década de 1980 transformou profundamente o ambiente político-institucional do país. Os constituintes estavam convencidos de sua missão de resgatar a dívida social, o que constituía um contraponto ao pagamento da dívida externa “com a fome do povo”, dizia-se. Outra ideia foi o *garantismo*, isto é, a determinação de proteger a sociedade contra futura violação de direitos civis, políticos e

sociais, como ocorrera durante o autoritarismo, caberia criar normas para evitá-la (NÓBREGA, 2005, p. 311).

Ainda neste período, o sistema de livre concorrência começa a aparecer na agenda política e das empresas brasileiras, o estado começa a perder sua capacidade intervencionista, e o serviço público começa a não ser desejado por toda a sociedade, e começa a aparecer na agenda política, o aspecto social.

### **3 AS REFORMAS ECONÔMICAS E INSTITUCIONAIS NO BRASIL APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988**

#### **3.1 O PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO DO PAÍS**

No primeiro capítulo, vimos que sistemas de governança descentralizados constitui um dos elementos fundamentais para o processo de desenvolvimento, isto porque segundo Nóbrega (2005, p. 106), “grupos de interesse que conquistam privilégios para si próprios e inibem o desenvolvimento tendem a ter pouco espaço nas democracias. Nesse sistema político, o governo é previsível, não tem poderes para mudar as regras do jogo a seu talante”.

Nóbrega (2005, p. 341), destaca que o Brasil começou a conviver com períodos democráticos somente a partir de 1985. Isto porque apesar de o país realizar eleições normais entre os anos de 1945 e 1964, esse processo não foi estendido por todas as classes sociais representando em 1950 e 1960 apenas 35% e 45%, respectivamente, da população adulta do Brasil. Em contrapartida, nas eleições municipais de 2004, esse índice atingiu 95%, isso por conta das novas regras eleitorais, da inclusão dos analfabetos, da redução da idade mínima para votar.

A opção pelo Estado democrático ficou tão evidente neste período, que nossa constituição trouxe esse princípio defendido no Art. 1º como segue:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos (CONSTITUIÇÃO, 1988).

Para Nóbrega (2005), com as “eleições de 1989, o Brasil podia ser caracterizado como uma democracia de massas, com enormes repercussões sobre a gestão da economia” (NÓBREGA, 2005, p. 341). Ele discorre sobre as implicações da democracia de massas sobre a economia da seguinte forma:

A democracia de massas alterou radicalmente esse panorama. O eleitorado, no qual os pobres tinham voz, se tornou o grupo dos atores políticos relevantes. Enquanto a coalizão era constituída das minorias que se beneficiavam da política econômica, o governo podia sacrificar o equilíbrio

macro econômico para viabilizar taxas elevadas de crescimento e a concessão de benefícios clientelistas (NÓBREGA, 2005, p. 343).

### 3.2 O PAPEL DO ESTADO DEFINIDO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.

Após a Constituição Federal de 1988, o modo atuação do Estado mudou completamente. Antes da constituição o Estado tinha o poder de decidir sua forma de atuação (direta ou indireta) na Economia. Agora, de acordo com o Artigo 173 da Constituição Federal a exploração direta da atividade econômica pelo Estado só será permitida ressalvados os casos previstos nesta Constituição, quando necessária aos imperativos da segurança Nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definido em lei.

Art. 173. Ressalvados os Casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei (CONSTITUIÇÃO, 1988).

Fonseca (2002) destaca o quanto foi grande essa mudança ideológica, comparando os artigos 163 da constituição de 1967-1969 e o art. 173 da constituição de 1988. São eles:

Art. 163 São **facultados** a intervenção no domínio econômico e o monopólio de determinada indústria ou atividade, mediante lei federal, quando indispensável por motivo de segurança nacional ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficácia no regime de competição e de liberdade de iniciativa, assegurados os direitos e garantias individuais.

Art. 173 Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado **só será permitida** quando necessária aos imperativos da segurança Nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definido em lei (FONSECA, 2002, p. 98).

O autor destaca que enquanto o artigo 163 da constituição de 1967 traz como facultativo a intervenção do Estado na economia, o Artigo 173 de 1988 proíbe a intervenção com algumas exceções.

O Artigo 174 da Constituição Federal Brasileira veio consolidar o novo posicionamento do Estado na atividade econômica, ele diz que o Estado agora deve atuar como:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, às funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado (CONSTITUIÇÃO, 1988).

Definidos os artigos 173 e 174 da Constituição Federal, fica nítida a nova forma pela qual o Estado deve atuar na economia. Não se trata mais de um Estado intervencionista como defendido por Keynes, tampouco um Estado liberal como o preconizado por Smith, mais sim, um Estado regulador da atividade econômica.

O Artigo 170 da Constituição Federal traz as bases constitucionais e os princípios gerais a qual se dará a atividade econômica, que trata da Ordem Econômica e Financeira que diz:

A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

- I - soberania nacional;
- II - propriedade privada;
- III - função social da propriedade;
- IV - livre concorrência;
- V - defesa do consumidor;
- VI - defesa do meio ambiente;
- VII - redução das desigualdades regionais e sociais;
- VIII - busca do pleno emprego;
- IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País (CONSTITUIÇÃO, 1988).

Como foi exposto no capítulo I, direitos de propriedade bem definidos e protegidos por instituições fortes, incentivam o investimentos de elevados riscos, pois garantem que seus respectivos frutos fiquem com os indivíduos que inicialmente assumiram esses riscos. Desta forma, segundo Fonseca (2002), o advento do direito de propriedade classificou nossa economia como de mercado, de natureza típica capitalista, uma vez que a iniciativa privada é um princípio básico da ordem capitalista.

Para Fonseca (2002), outra questão muito importante incorporado na Constituição de 1988, foi o triplo federalismo, que incorporou os municípios, juntamente com os estados, como partes integrantes da federação.

Definidos esses princípios, o Estado ficou encarregado de garantir as atividades dadas como essenciais e de sua obrigação, são elas: seguridade social, saúde, educação, segurança, transporte, entre outros.

Assim, seguindo essa tendência à década de 1990, a economia continuou com o aperfeiçoamento da estrutura econômica institucional, associadas à ideologia do pensamento econômico liberal, a maioria delas tem por objetivo fortalecer a iniciativa privada, o livre mercado e reduzir o papel do Estado na economia na execução da atividade econômica. Dentre algumas mudanças ocorridas nessa época, destacamos a mudança nas relações comerciais e financeiras com o resto do mundo, a reforma monetária que deu origem ao plano real, as reformas fiscais do Estado, as privatizações entre outros.

### 3.3 O PROCESSO DE PRIVATIZAÇÕES E ABERTURA COMERCIAL

O processo de privatizações no Brasil teve como principal motivo a ineficiência das empresas estatais e a crise do Estado Brasileiro desencadeada na década de 80, que acabou com a capacidade do Estado de financiar essas empresas.

Justamente em um período em que o mundo sofria profundas transformações com a globalização derivadas o desenvolvimento e aprofundamento do processo tecnológico, o Brasil por conta de sua política protecionista mantinha uma estrutura industrial ineficiente, e muito atrasada. Além disso, o intervencionismo excessivo do Estado na atividade econômica atuava como inibidor dos investimentos internos e externos, uma vez que a falta de transparência e a forma imprevisível de atuação, contribuía de forma negativa para a credibilidade do nosso país.

O primeiro capítulo trata do relacionamento entre instituições e eficiência econômica, ou seja, as instituições influenciam de forma direta na eficiência econômica e, da mesma forma, a eficiência econômica determina a o modelo de escolha política.

Este foi o caso das privatizações das empresas estatais, foi necessário criar regras e leis para tornar essas empresas mais eficientes e competitivas no cenário internacional. A abertura comercial atuou da mesma forma sobre as empresas privadas, que estavam acomodadas com longos anos de proteção oferecidos pelo Nacional Desenvolvimento.

Segundo Nóbrega (2005, p. 336), “sem concorrência, eram quase nulos os estímulos à busca de eficiência e de ganhos de produtividade”.

Nos dizeres ainda do autor, o principal objetivo da abertura comercial foi “introduzir a concorrência no processo industrial, gerando incentivos à inovação, à modernização gerencial e aos ganhos de produtividade e competitividade” (NÓBREGA, 2005, p 339).

Já as privatizações das empresas públicas, além do fato de torná-las mais eficientes e competitivas, o governo “também esperava transferir para o setor privado os custos da necessária modernização da infraestrutura, pré-requisito para o desenvolvimento do país” (LACERDA, 2010, p. 233).

Para Fonseca (2002, p. 100), com a promulgação da constituição de 1988 “todas as participações acionárias do Estado se tornaram Inconstitucionais”. Neste caso, tornou-se necessário um novo posicionamento dos poderes legislativo e executivo no sentido de cumprir a nova ordem institucional.

Assim, o processo de privatizações ou desestatização das empresas estatais iniciou-se no começo da década de 1990, com o então presidente Fernando Collor, e ganhou impulso no governo Fernando Henrique Cardoso graças ao apoio de grande parte da sociedade Brasileira.

O processo de abertura comercial trouxe reflexos muito grandes sobre o processo de concorrência do país, ele fez com que as empresas procurassem ganhos de produtividade fora dos tradicionais incentivos concedidos pelo governo.

Após o processo de privatizações e de abertura comercial, o modelo intervencionista foi erradicado do vocabulário Brasileiro e nossas empresas foram obrigadas a conviver e se adaptar ao ambiente internacional. Isso aconteceu, na compreensão de Nóbrega, (2005, p 339), de forma tão clara que as crises do México e da Ásia nos anos 1995 e 1997, respectivamente: “motivaram a reintrodução de restrições às importações, mas o retrocesso parou por aí. A crise Russa (1998) e a

flutuação cambial brasileira (1999) não alteraram a situação”. Pela primeira vez, crises internacionais, desvalorizações cambiais entre outros acontecimentos externos, não foram acompanhados de medidas protecionistas contra as importações.

Assim, a abertura comercial e as privatizações, pôs fim ao modelo nacional desenvolvimentista, contribuiu para o processo de estabilidade econômica e incentivou o processo de modernização e concorrência da indústria brasileira.

### 3.4 O DIREITO DA CONCORRÊNCIA.

Outro princípio importante característico de economias denominadas capitalistas, é o da defesa da livre concorrência. Segundo Bagnoli (2006, p. 64), esse princípio garante que todos os agentes econômicos tenham “a oportunidade de competirem de forma justa no mercado”.

Num mercado concorrencial, as empresas que querem garantir seu espaço no mercado, precisam colocar frequentemente produtos novos, modernos e com preços competitivos no mercado, para isso é necessário que essas invistam em pesquisa e desenvolvimento de novos produtos, novas formas de produção, para assim garantirem seu espaço no mercado. Neste caso, os mercados e conseqüentemente os consumidores são beneficiados pelos frutos gerados pela concorrência.

Bagnoli (2006) discorre sobre a importância da defesa da concorrência da seguinte forma:

[...] a concorrência existe para garantir o desenvolvimento dos mercados e, como beneficiados, os consumidores já que são eles que irão usufruir as melhorias decorrentes da concorrência.

Além do bem estar econômico do consumidor propiciado pela concorrência, ela também contribui fortemente para o aprimoramento da economia de um país para ingressar e permanecer competitiva no mercado externo (BAGNOLI, 2006, p. 117 e 118).

Segundo Figueiredo (2009), no Brasil, a defesa da livre concorrência é realizada pelas seguintes instituições: Secretaria de Acompanhamento Econômico – SEAE, Secretaria de Direito Econômico – SDE e o Conselho Administrativo de

Defesa Econômica – CADE. Para o autor cabem a essas instituições as seguintes funções:

A SEAE e a SDE possuem função analítica e investigativa, sendo responsáveis pela instrução dos processos, ao passo que o CADE, sendo um tribunal administrativo é a instância judicante do Sistema. As decisões do CADE não comportam revisão no âmbito do Poder Executivo, podendo ser revistas apenas pelo Poder Judiciário” (FIGUEIREDO, 2009, p. 210).

Para Bagnoli (2006, p. 144), esses órgãos têm como objetivo principal a defesa de concorrência e “atuam na análise de operações de concentração, a fim de verificar eventual possibilidade de grande concentração nos mercados e exercício de poder econômico, para então decidir se tal operação pode ou não ser aprovada”.

Figueiredo (2009) destaca que a preocupação com a defesa da livre concorrência na nossa Constituição Federal foi tamanha, e que esse princípio encontra-se destacado em diversos dispositivos da constituição:

A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

IV – Livre Concorrência;

[...]

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança Nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definido em lei.

[...]

A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros (FIGUEIREDO, 2009, p. 209).

Desta forma, com esses acontecimentos importantes evidenciados a partir da década de 1990 – privatizações, abertura comercial, estabilidade monetária entre outros – atribuiu aos órgãos de defesa de concorrência importante papel na economia brasileira garantindo e assegurando o bem estar econômico dos mercados e consumidores.

### 3.5 A CRIAÇÃO DE AGÊNCIAS REGULATÓRIAS

A ideia das Agências Reguladoras tem origem nos Estados Unidos da América, com principal marco a Lei de Comércio Interestadual, criada em 1887 para regulamentar os serviços interestaduais de transporte ferroviário, com o objetivo de enfrentar os monopólios e a concorrência desleal conduzido pelas ferrovias norte-americanas.

Na definição de Pereira (2009, p. 220), “o modelo de regulação visa permitir um funcionamento equilibrado e imparcial do mercado concorrencial, com base no pressuposto de que esse mercado uma vez regulado é o melhor instrumento para forçar a competição e a melhoria da qualidade na oferta de bens e serviços”.

Alguns serviços como Educação, Saúde, Transporte entre outros, são de natureza pública e obrigações do Estado e mesmo sob a exploração de empresas privadas, esses serviços são de sua responsabilidade. Por conta disso, são necessários regras, normas e regulamentos que garantam que tais serviços sejam prestados sem prejuízos a sociedade.

No Brasil, a partir das privatizações dos serviços públicos, foram criados órgãos públicos e independentes com o objetivo de fiscalizar e normatização os serviços de obrigações públicas que, foram passados ao setor privado.

O Art. 174 da Constituição Federal Brasileira, diz que “como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, às funções de **fiscalização, incentivo e planejamento**, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado” (*CONSTITUIÇÃO, 1988*). Desta forma, o Estado antes protagonista na execução desses serviços, agora passa a desempenhar a função de planejamento, regulação e fiscalização desses serviços, definidos na nossa constituição de 1988.

Entre as principais agências regulatórias brasileiras no âmbito Federal podemos destacar as seguintes:

**ANEEL-** Agência Estadual de Energia Elétrica, criada pela Lei 9.427/96, que disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica.

**ANATEL-** Agência Nacional de Telecomunicações, essa agência dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações.

**ANP-** Agência nacional do Petróleo, ela dispõe sobre a política energética nacional, atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de política energética e Agência Nacional do Petróleo.

**ANVISA-** Agência Nacional de Vigilância Sanitária, ela define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária.

**ANS-** Agência nacional de Saúde Suplementar.

**ANA-** Agência Nacional de Águas, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional.

**ANTT, ANTAQ-** Agência Nacional de Transportes, Agência Nacional de Transportes Aquáticos.

De Acordo Nobre, (2008), as agências regulatórias tem por objetivos primordiais as seguintes funções:

- a. Controle de tarifas, de modo a assegurar o equilíbrio econômico financeiro do contrato;
- b. Universalização do serviço, estendendo-os a parcelas da população que deles não se beneficiavam por força da escassez de recursos;
- c. Fomento da competitividade, nas áreas nas quais haja monopólio;
- d. Fiscalização do cumprimento do contrato de concessão e;
- e. Arbitramento dos conflitos entre as diversas partes envolvidas: consumidores do serviço, concessionárias, poder concedente, a comunidade como um todo, os investidores potenciais etc.

O modelo regulatório no Brasil em seus objetivos se mostrou mais um instrumento institucional eficiente principalmente no que diz respeito à regulação e fiscalização da prestação dos serviços de natureza pública. Em geral, as agências regulatórias garantiram a continuidade na prestação desses serviços com qualidade e com preços mais acessíveis.

### 3.6 A EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL NO PERÍODO PÓS REAL

Outro momento importante de grandes transformações institucionais que garantiram a estabilidade econômica do Brasil, e conseqüentemente o crescimento e desenvolvimento econômico, foi à implementação do Plano Real no ano de 1994.

O ano de 1993 marca o início dessas mudanças, quando o governo Itamar Franco enviou ao Congresso Nacional proposta que criava o Fundo Social de Emergência para solucionar temporariamente a questão do déficit público e assim diminuir a excessiva rigidez dos gastos da União, determinada na Constituição de 1988.

Em sua segunda fase, o plano criou a Unidade Real de Valor – URV, que representava a utilização de um mesmo indexador para todos os preços da economia. A partir de julho, foi implantada a etapa final do plano, que consistiu numa reforma monetária com a introdução de nova moeda (Real), cessando os efeitos da indexação para contratos com prazos inferiores há um ano.

A partir da implantação do Plano Real, o Banco Central foi obrigado a obedecer a limites de emissão de moeda.

O Banco Central foi obrigado a trabalhar com uma programação monetária, a partir de 1995, perseguindo metas de expansão dos agregados monetários. A programação monetária era uma exigência da legislação que implantou a reforma monetária e teria que levar em consideração a execução orçamentária federal, as operações externas e as operações com as instituições financeiras domésticas (CARVALHEIRO, 2002, p. 09).

Segundo Nóbrega (2005) a grande novidade deste período foi à criação do COPOM – Comitê de Política Monetária – composto por diretores e chefes de departamento do Banco Central, com a incumbência de estabelecer as diretrizes da política monetária.

Por trás criação do Copom está a percepção crescente, iniciada no governo de Fernando Henrique, de que a defesa da estabilidade da moeda é uma ação típica de Estado, que deve ser executada por especialistas escolhidos

por critérios técnicos, aprovados pelo senado e cuja ação independe dos interesses dos políticos da hora (NÓBREGA, 1005, p. 345)

Nos dizeres de Carvalheiro (2002), a política cambial também passou por grandes alterações. Nos primeiros meses de 1994, o Banco Central procurou “*manter estável a taxa de câmbio real por meio de desvalorizações cambiais diárias, acompanhando as expectativas da inflação. E a partir de julho, o Banco Central comprometeu-se a vender dólares à paridade R\$1/US\$1, deixando ao mercado a tarefa de determinar a taxa nominal de equilíbrio do câmbio*” (Carvalheiro, 2002, p. 10).

Em março de 1995, o Banco Central passou a adotar um sistema de bandas cambiais, com o objetivo de evitar especulações sobre possíveis alterações bruscas do nível da taxa de câmbio nominal. Nos dizeres ainda do autor, “essa providência, em conjunto com a normalização dos fluxos internacionais de capitais e o diferencial entre a taxa de juros doméstica e a externa, garantiram a retomada do fluxo de entrada de recursos externos” (CARVALHEIRO, 2002, p. 12).

Segundo o autor, a crise financeira internacional de 1999, contribuiu de forma determinante para o reordenamento institucional do Brasil, o governo novamente mudou o regime cambial introduzindo o sistema de livre flexibilidade para o câmbio.

Logo no início do ano, incapaz de resistir aos ataques especulativos contra a moeda nacional, o governo mudou o regime cambial, introduzindo a livre flexibilidade. Em março, foi extinta a faixa de flutuação da taxa de juros – delimitada pelos níveis da TBC e da TBAN. Em substituição a esse arcabouço, promoveu-se a fixação de meta para a taxa de juros over-Selic e seu eventual viés como instrumentos da política monetária (CARVALHEIRO, 2002, p. 14).

Outra mudança institucional de grande importância neste período foi à aprovação da lei 9496 de setembro de 1997. Nos dizeres de Loureiro e Abrucio (2004), esta lei permitiu uma ampla negociação das dívidas dos Estados com o governo Federal, entretanto, o governo federal exigiu dos Estados maiores garantias quanto à questão fiscal.

Vinte e cinco estados assinaram um novo acordo com a União, amparado pela lei 9.496. O valor total do refinanciamento foi de 132 bilhões de reais (Mora, 2002: 31). Para tanto, os governos estaduais tiveram de assumir uma série de compromissos, incluindo a obtenção de superávit primário, aumento da arrecadação, privatização de empresas e/ou bancos, além de

penalidades mais claras e efetivas, como a retenção dos recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE) — o que recebeu o aval constitucional do Supremo Tribunal Federal. Em todo esse processo, a STN, com delegação obtida pela lei aprovada no Senado, negociou e construiu os contratos de cada estado (LOUREIRO E ABRUCIO, 2004, p. 57).

A partir dessas reformas, tornou-se um consenso entre a maioria dos economistas brasileiros, que o Plano Real foi a melhor experiência de estabilização econômica do Brasil. Com o plano, a inflação foi controlada, o ambiente econômico tornou-se mais previsível e confiável, isso permitiu um melhor planejamento das empresas a longo prazo, as privatizações reduziram os preços dos produtos e seus respectivos custos, e finalmente tornou nossa economia mais confiável aos olhos dos investidores externos.

Ainda neste período, outras mudanças importantes foram implementadas e contribuíram de forma determinante para garantir a estabilidade econômica do Brasil durante os anos posteriores.

### 3.6.1 O Regime de Metas Inflacionárias.

Um dos objetivos da adoção do regime de metas inflacionaria, foi o de combater a inflação que assombrou o Brasil por mais de uma década. Esse foi mais um instrumento institucional adotado durante a década de 1990 para manter a economia estável e mais confiável para os investidores.

Nos dizeres de Silva Amat (2000), a adoção desse instrumento, justifica-se, simplesmente porque ele permite uma maior transparência em relação à política econômica que será adotada pelo governo, além disso, permite os agentes econômicos prever e se precaver com maior precisão os acontecimentos futuros, já que saberão quais as medidas que serão adotadas por parte do governo, entre outras.

Segundo Carvalheiro (2002), o regime de metas no Brasil é regulado da seguinte forma:

De acordo com a legislação, as metas são representadas por variações anuais do IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo), calculado pelo IBGE, e são fixadas pelo Conselho Monetário Nacional,

mediante proposta do Ministro da Fazenda. Admitindo um intervalo de tolerância de 2 pontos percentuais para cima ou para baixo [...]. A norma obriga o Banco Central a divulgar *Relatório de Inflação* trimestral, abordando o desempenho da economia, o papel da política monetária e a avaliação prospectiva da inflação. Essa publicação também traz as atas das reuniões do COPOM, cujas reuniões mensais estabelecem as linhas gerais da política monetária e definem a meta da taxa de juros básica (CARVALHEIRO, 2002, p. 15).

Segundo Silva Amat (2000), o governo com o regime de metas procurou alcançar os seguintes objetivos:

Adotar uma política monetária que tenha como meta uma inflação baixa e estável;  
Dar uma resposta eficiente por parte do Banco Central aos efeitos de choques de curto prazo;  
Permitir uma avaliação periódica da política monetária adotada pelo governo (inflação efetiva x meta de inflação); e  
Substituir as metas para a taxa de cambio ou agregados monetários, quando necessário (SILVA AMAT, 2000, p.82).

A manutenção da inflação via o regime de metas inflacionárias, foi mais um instrumento institucional que permitiu aos agentes econômicos maior previsibilidade quanto aos rumos da política econômica. Essa política incentiva o investimento isto porque, uma economia estável é favorável ao planejamento e implementação de investimentos ao longo prazo.

Porém, nas palavras de Silva Amat (2000, p. 86), *“a adoção desde novo regime não pode ser considerada como nova solução para os problemas da economia brasileira, porém é um indicador de quanto que o governo pretende deixar claro os seus compromissos de manter a inflação baixa e também um equilíbrio fiscal, sinalizando a todo mercado a suas intenções”*.

### 3.6.2 A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi implementada no Brasil no ano 2000, como objetivo de impor maior controle sobre os gastos públicos nas três esferas governamentais (União, Estado e Município), estes condicionados à sua respectiva capacidade de arrecadação. Em geral, antes da referida lei os governantes não tinham compromisso nenhum em relação ao orçamento público, na

maioria dos casos gastava-se dinheiro contando muitas vezes com arrecadações futuras e incertas.

A lei introduziu diversos limites de gastos, seja para as despesas no exercício, seja para quantificar e limitar o grau de endividamento público. O artigo 1º, Parágrafo 1º, deixa isso muito claro quando diz:

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (LEI COMPLEMENTAR N 101, de 04 de maio de 2000).

Uma das justificativas de tal medida, está no fato de que os gestores brasileiros tinham a cultura de promoverem gastos esorbitantes em obras de grande porte no final de seus mandatos, deixando a conta para seus sucessores.

Por seu intermédio objetivou-se o rígido controle do endividamento público nas três esferas governamentais e o estabelecimento do primado da transparência na condução da gestão pública. Argumentamos, dessa forma, que a lei se apresenta como um importante instrumento, num contexto de regras claras e precisas, para ajudar aos gestores públicos, em todas as esferas de governo, a administrarem receitas e despesas, o endividamento e a gestão do patrimônio público (PEREIRA, 2009, p. 328).

Nos dizeres de Pereira (2009), a lei obriga que contas públicas sejam apresentadas ao Tribunal de Contas, e esses podem aprovar ou não as contas. Nos casos em que as contas são rejeitadas, a lei diz que necessariamente deverá ser instaurada investigação sobre a gestão do Poder Executivo em questão, podendo essa resultar em multas ou mesmo na proibição dos gestores de tentar disputar novas eleições.

O paragrafo 2º, artigo 1º, da lei, ressalta que embora seja o Poder Executivo o principal agente responsável pelas finanças públicas, os Poderes Legislativo, Judiciário e as autarquias, fundos e empresas estatais dependentes, também são submetidos à referida lei.

§ 2º As disposições desta lei obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 3º Nas referências:

I – à União, aos Estados, ao Distrito federal e aos Municípios, estão compreendidos:

O Poder Executivo, o Poder Legislativo, nete abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;

As respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes;

[...] (LEI COMPLEMENTAR n 101, de 04 de maio de 2000).

O parágrafo 1º, artigo 1º, destacados anteriormente, trouxe dois conceitos fundamentais que servem como pilares de sustentação: o **planejamento e a transparência**.

O planejamento, para Figueiredo (2001), é um dos aspectos mais importantes da lei, pois ao determinar a inserção de novas informações, metas, limites e condições para renúncia de receita, geração de despesas entre outros, faz com que esse processo seja aprimorado e valorizado.

Em relação à transparência, o autor diz que essa será alcançada através do conhecimento e participação da sociedade, e também como ampla divulgação nos meios de comunicação.

Segundo ainda o autor, o capítulo IX, Artigo 48 dessa lei, elencou alguns instrumentos de transparência, a qual deve ser dada ampla divulgação nos meios de comunicação (Jornal, TV, internet, etc.). Esses instrumentos preconizados pela LRF para o planejamento do gasto público são os mesmos já adotados na Constituição Federal, são eles:

- Plano Plurianual (PPA);
- Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO);
- Lei Orçamentária Anual (LOA);
- Prestação de Contas e o respectivo parecer técnico;
- Relatório Resumido da execução Orçamentária;
- Relatório de Gestão Fiscal.

Entre as principais normas e princípios estabelecidos nesta lei, Figueiredo (2001) destacam-se os seguintes:

- Limite de Gastos com Pessoal;
- Limites para o endividamento público;
- Definição de metas fiscais anuais;
- Mecanismos de controle das finanças públicas em ano eleitoral.

A Lei de Responsabilidade Fiscal tornou-se muito eficiente nos seus objetivos, pois provocou uma mudança profunda na forma de condução da gestão das finanças públicas em todos os níveis de governo, ela trouxe o planejamento, controle de gastos e limites para endividamento público, como obrigações de governo.

## CONCLUSÃO

Podemos dizer que as mudanças institucionais verificadas a partir dos anos 1980 podem ser entendidas como fruto do esgotamento do modelo intervencionista adotado pelo Estado, somado ao processo inflacionário que assombrou o Brasil durante mais de uma década.

Tomando como parâmetro os fundamentos teóricos da NEI, podemos dizer que essas mudanças forneceram um conjunto de regras mais claras e eficientes, que foram determinantes para o processo de desenvolvimento econômico do Brasil. Ao longo deste trabalho, ficou claro que antes das referidas mudanças, o Brasil conviveu com períodos de muita instabilidade tanto no campo político como no econômico.

No campo político, nosso país passou por períodos democráticos alternados a períodos de expressiva repressão. As ações dos governos por sua vez, muitas vezes se traduziram em caprichos e interesses de seus governantes, isto se resumiu em uma enorme falta de transparência na gestão pública, corrupção e mau uso do dinheiro público por parte do Estado.

No campo econômico, o setor privado se privilegiou com excesso de proteção e, conseqüentemente, ficou ultrapassado e ineficiente a nível internacional. Os excessivos gastos governamentais e, conseqüentemente, o descontrole das finanças verificadas com o modelo intervencionista, se valeram muitas vezes de emissões monetárias e financiamentos externos, que por sua vez, foram os responsáveis pelo descontrole inflacionário que se agravou na década de 80.

Podemos dizer que as referidas mudanças evidenciadas a partir da constituição de 1988, baseadas em regras de mercado mais claras e eficientes, promoveram alterações fundamentais no ambiente político-econômico institucional brasileiro e estas, por sua vez, foram determinantes para o processo de desenvolvimento da economia brasileira.

O Estado foi impedido de atuar na atividade econômica, a gestão pública tornou se mais transparente e eficiente, as instituições fiscais e monetárias

contribuíram para controle da inflação e, conseqüentemente, para a preservação da estabilidade econômica.

O processo de privatizações e abertura comercial tornou as empresas brasileiras (privadas ou públicas) mais eficientes e competitivas a nível internacional, essa competição somada com a estabilidade de preços permitiu o acesso das classes menos favorecidas a produtos mais sofisticados, antes inviáveis (geladeira, TV, computadores, DVD, automóveis entre outros), a reforma monetária financeira construiu um sistema financeiro sólido e moderno com características semelhantes aos países considerados desenvolvidos.

Fica evidente que as referidas mudanças foram o elemento fundamental responsável pelo processo de mudança na forma pela qual o Brasil se desenvolveu a partir da década de 1990. Entretanto, apesar de todos os aspectos positivos citados acima, essas mudanças não foram suficientes para garantir uma taxa de crescimento econômico elevado no Brasil nos anos seguintes. Isso porque, apesar do grande avanço institucional, nossa economia depende ainda de mudanças institucionais, principalmente, nas áreas, fiscal, tributária e administrativa. Assim, entende-se que esse problema pode posteriormente ser objeto de estudo para trabalhos futuros.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Elvisney Aparecido. *Ambiente Institucional e a responsabilidade social empresarial na indústria calçadista de Franca: o caso do instituto pró-criança*. 2007. 296 f. (Tese de Doutorado em Engenharia de Produção). Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2007.

BAGNOLI, Vicente. *Direito Econômico*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

BARCELOS, Raphael Magalhães. *A nova economia institucional: teoria e aplicações*. Disponível em <[http://vsites.unb.br/face/eco/peteco/dload/monos\\_012003/Raphael.pdf](http://vsites.unb.br/face/eco/peteco/dload/monos_012003/Raphael.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2012.

BRASIL. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/casacivil/site/static/le.htm>>. Acesso em: 15. Jun.2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Desenvolvimento e Crise no Brasil*. 5. ed, São Paulo: Editora 34, 2003.

BUENO, Newton Paulo. Lógica da ação coletiva, instituições e crescimento econômico: uma resenha temática sobre a Nova Economia Institucional. *Revista da ANPEC*, Brasília, v. 5, n. 2, p. 361-420, jul-dez/2004.

CARVALHEIRO, Sebastião Nelson. A Política Monetária no Brasil Pós - Real. *Revista Pesquisa & Debate*, São Paulo, v. 13, n. 1(21), p. 05-29, 2002.

CRUZ, Sebastião C. Velasco. Teoria e História: notas críticas sobre o tema da mudança institucional em Douglas North. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 23, n. 2, p. 106-122, abril-jun/2003.

FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FERREIRA, Vicente A. de Castro. *Análise da regulação tarifária pelo custo de serviços: Discussão sobre a adequação dos modelos de custo de capital*. 2007. (Tese de Doutorado em Economia) Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2007.

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

\_\_\_\_\_. Estado e Economia no Institucionalismo de Douglass North. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 23, n. 2, p. 135-149, abr-jun/2003.

FIGUEIREDO, Leonardo V. *Lições de Direito Econômico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

FIGUEIREDO, Marcelo. A lei de responsabilidade fiscal: notas essenciais e alguns aspectos da improbidade administrativa. *Revista Diálogo Jurídico, Salvador*, v. 1, n. 9, p.01- 15, dez/2001.

FONSECA, Pedro C. D. Sobre a intencionalidade da política industrializante do Brasil na década de 1930. *Revista de Economia Política*, São Paulo, SP, v.23, abril-junho/2003.

FONSECA, João Bosco L. *Direito Econômico*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

GALA, Paulo. A Teoria Institucional de Douglas North. *Revista de Economia Política*, São Paulo, SP, v. 23, n. 2, p. 89-105, abril-junho/2003.

\_\_\_\_\_. A Retórica na economia institucional de Douglass North. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 23, n. 2, p. 123-133, abril-junho/2003.

PEREIRA, José Matias. *Finanças Públicas: a política orçamentária no Brasil*. 4º. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

LACERDA, Antônio C. *Economia brasileira*. 4º. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e reformas fiscais no Brasil recente. *Revista de Economia Política*, São Paulo, SP, v. 24, n. 1, p. 50-72, jan-mar/2004.

LUCCI, Cintia Retz; SCARE, Roberto Fava. *Custos de transação no ambiente portuário: uma aplicação da nova economia institucional para o porto de Santos*. Disponível em: <[http://www.ead.fea.usp.br/Semead/7semead/paginas/artigos%20recebidos/Pnee/P\\_NEE06\\_-\\_Custos\\_de\\_transacao\\_no\\_ambiente\\_portu.PDF](http://www.ead.fea.usp.br/Semead/7semead/paginas/artigos%20recebidos/Pnee/P_NEE06_-_Custos_de_transacao_no_ambiente_portu.PDF)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. Instituições, estado e mercado no processo do desenvolvimento econômico. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 49-76, jan-jun/2001.

MENDONÇA, Helder Ferreira de. Independência do Banco Central e Coordenação de políticas: vantagens e desvantagens de duas estruturas para estabilização. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 109-120, jan-mar/2003.

MONTEIRO, Jorge Vianna. *Lições de economia constitucional brasileira*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

MORAES JUNIOR, Antônio dos Santos, Valor das Instituições. *A Notícia*, Batatais, 05 nov. p. 04 2010

NOBRE, José Tadeu. *Autonomia financeira e orçamentária das entidades autárquicas em regime especial*. 43 f. (Monografia de Pós Graduação em Gestão Pública). Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro Porto Alegre, 2008  
Disponível em:  
<[http://www.avm.edu.br/docpdf/monografias\\_publicadas/K205912.pdf](http://www.avm.edu.br/docpdf/monografias_publicadas/K205912.pdf)>. Acesso em: 19 jun. 2012.

NÓBREGA, Mailson da. *O futuro chegou: instituições e desenvolvimento no Brasil*. São Paulo: Globo, 2005.

NORTH, Douglass C. *Custos de transação, instituições e desempenho econômico*. Tradução de Elizabete Hart. 3. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2006.

PALÁCIO DO PLANALTO. *Lei Complementar nº 101*. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 13 jun. 2012.

PERROX, F. *Economia do século XX*. Tradução de José Lepre de Freitas. Lisboa: Livraria Lisboa Moraes, 1967.

PESSALI, Huáscar Fialho; FERNÁNDEZ, Ramón García. Teoria dos custos de transação e abordagens evolucionistas: análise e perspectivas de um programa de pesquisa pluralista. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 21, n. 2, p. 99-116, abr-jun/2001.

PONDÉ, João Luiz. Instituições e mudança institucional: uma abordagem Shumpeteriana. *Revista da ANPEC*, Brasília, v. 5, n. 1, p. 119-160, jan-jul/2005.

RESENDE, André. L. *Estabilização e Reforma 1964-1967*, 6ª. Edição, Rio de Janeiro: 1997.

SCHERER, Catarina de Miranda. *Caracterização do ambiente institucional e sua mudança no Brasil entre 1889 e 1945*. 2007, 207 f. (Tese de mestrado em Economia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

SCHUMPETER, Joseph A. *A Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*. Tradução de Maria Silva Possas. São Paulo: Abril, 1982.

SILVA, Eduardo Amat. Regime de Metas Inflacionárias. *Revista REUNA*, Belo Horizonte, v. 5, n. 2, p. 81- 86, Abr - jun/2000.

VASCONCELOS, Marco A; GARCIA, Manuel E. *Fundamentos de economia*. São Paulo: Saraiva, 1998.